



Волков Василий Петрович,
член Центральной избирательной
комиссии Российской Федерации,
кандидат юридических наук, доцент,
заслуженный юрист Российской
Федерации



Дамаскин Олег Валерьевич,
доктор юридических наук,
профессор, заслуженный юрист
Российской Федерации



Шапиев Сиябшах Магомедович,
член Центральной избирательной
комиссии Российской Федерации,
доктор юридических наук,
профессор, заслуженный юрист
Российской Федерации

Некоторые проблемы и пути их решения для обеспечения законности
избирательного процесса в Российской Федерации

В.П. Волков
О.В. Дамаскин
С.М. Шапиев

Некоторые проблемы и пути их решения для обеспечения законности избирательного процесса в Российской Федерации



Центральная избирательная комиссия Российской Федерации
Российский центр обучения избирательным технологиям
при Центральной избирательной комиссии
Российской Федерации

В.П. ВОЛКОВ, О.В. ДАМАСКИН, С.М. ШАПИЕВ

**Некоторые проблемы
и пути их решения
для обеспечения законности
избирательного процесса
в Российской Федерации**

Научно-практическое пособие

Москва
2009

Издание осуществлено в рамках реализации Сводного плана основных мероприятий по повышению правовой культуры избирателей (участников референдума), обучению организаторов выборов и референдумов, совершенствованию и развитию избирательных технологий в Российской Федерации на 2009 год, утвержденного постановлением Центральной избирательной комиссии Российской Федерации от 24 декабря 2008 года № 142/1049-5.

Авторы:

- В.П. Волков**, кандидат юридических наук, доцент, заслуженный юрист Российской Федерации, член Центральной избирательной комиссии Российской Федерации (п. 2,3 гл. 2; п. 1 гл. 3);
- О.В. Дамаскин**, доктор юридических наук, профессор, заслуженный юрист Российской Федерации (введение, п. 1,2 гл. 1; п. 2 гл. 3; заключение);
- С.М. Шапиев**, доктор юридических наук, профессор, заслуженный юрист Российской Федерации, член Центральной избирательной комиссии Российской Федерации (п. 1, 4, 5 гл. 2).

В.П. Волков, О.В. Дамаскин, С.М. Шапиев.

Некоторые проблемы и пути их решения для обеспечения законности избирательного процесса в Российской Федерации. — М.: РЦОИТ: Типография «Новости», 2009. — 288 с.

В книге рассматриваются актуальные проблемы обеспечения законности избирательного процесса, реализации конституционных прав участников избирательного процесса, по материалам выборов депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации 2 декабря 2007 года и выборов Президента Российской Федерации 2 марта 2008 года.

Книга адресована участникам и организаторам избирательного процесса, преподавателям и студентам, всем, заинтересованным в обеспечении и защите избирательных прав и свобод человека и гражданина.

Оглавление

Введение	5
Глава 1. Законодательные основы избирательного процесса в Российской Федерации	9
1.1. Конституционно-правовое обеспечение избирательного процесса	9
1.2. Отражение международных избирательных стандартов в законодательстве о выборах	18
Глава 2. Деятельность избирательных комиссий, правоохранительных органов и судов по обеспечению законности избирательного процесса	28
2.1. Взаимодействие избирательных комиссий с органами государственной власти и местного самоуправления при подготовке и проведению выборов	28
2.2. Организация деятельности избирательных комиссий по обеспечению законности в избирательном процессе	50
2.3. Содействие органов внутренних дел избирательным комиссиям в обеспечении законности при организации и проведении выборов	69
2.4. Деятельность органов прокуратуры по обеспечению законности избирательного процесса	92
2.5. Судебная защита избирательных прав участников избирательного процесса	111
Глава 3. Наблюдение за соблюдением законности избирательного процесса и его легитимация	127
3.1. Участие российских и иностранных (международных) наблюдателей в наблюдении за соблюдением законности избирательного процесса	127
3.2. Легитимация избирательного процесса	157
Заключение	173
Список использованных нормативных правовых актов и литературы	176
Приложения	181
Приложение № 1 Постановление Правительства РФ от 17 сентября 2007 года № 589 (ред. от 08.12.2008) «О мерах по оказанию содействия избирательным комиссиям в реализации их полномочий при подготовке и проведении выборов депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации и Президента Российской Федерации»	181

Приложение № 2	
Письмо Председателя Центральной избирательной комиссии Российской Федерации от 5 июня 2006 года № 01-23/1572	193
Приложение № 3	
Указание Генеральной прокуратуры Российской Федерации «Об организации прокурорского надзора за соблюдением законодательства о выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» от 28.09.2007 № 153/7	202
Приложение № 4	
Указание Генеральной прокуратуры Российской Федерации «Об организации прокурорского надзора за соблюдением законодательства о выборах Президента Российской Федерации» от 16.01.2008 № 4/7	209
Приложение № 5	
Решение Верховного Суда Российской Федерации от 16 июля 2008 по делу № ГКПИ08-1403	217
Приложение № 6	
Решение Верховного Суда Российской Федерации от 3 июля 2008 по делу № ГКПИ08-1472	249
Приложение № 7	
Постановление Центральной избирательной комиссии Российской Федерации «О Разъяснениях порядка деятельности иностранных (международных) наблюдателей при проведении выборов Президента Российской Федерации и об удостоверении иностранного (международного) наблюдателя» от 24 января 2008 года № 90/703-5	264
Приложение № 8	
Заявление Миссии наблюдателей от Содружества Независимых Государств по результатам наблюдения за подготовкой и проведением выборов Президента Российской Федерации	274
Приложение № 9	
Заявление Миссии наблюдателей от Шанхайской организации сотрудничества на выборах Президента Российской Федерации	286

Введение

Исследование государственно-правового и социально-политического значения избирательных кампаний, по выборам депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации 2 декабря 2007 года и Президента Российской Федерации 2 марта 2008 года, позволяет констатировать их значительное влияние на рост общественного сознания, формирование институтов гражданского общества. При этом главным для Центральной избирательной комиссии Российской Федерации является стремление к тому, чтобы волеизъявление граждан было действительно свободным, а деятельность участников избирательного процесса была открытой и гласной. Последовательно действуя в направлении совершенствования и развития избирательного законодательства, повышения уровня профессионализма и ответственности организаторов выборов, правового просвещения граждан, ЦИК России вместе с региональными избирательными комиссиями способствует становлению избирательной системы как составной части политической системы страны.

Организация и проведение в Российской Федерации демократических выборов всегда были связаны с формированием системы непрерывного правового образования, обучения и повышения профессиональной квалификации всех участников избирательного процесса: избирателей, организаторов выборов, доверенных лиц кандидатов в депутаты, наблюдателей.

Выполненная авторами работа представляет собой комплексное исследование актуальных вопросов теории и практики избирательного процесса в современных условиях. В книге рассматриваются законодательные основы избирательного процесса, актуальные проблемы обеспечения его законности в интересах реализации конституционных прав участников избирательного процесса и укрепления российской государственности.

Новейшая история демонстрирует нам убедительные свидетельства ключевой роли свободных выборов в процессе становления демократии. В условиях политических кризисов, противостояния в обществе выборы являются важнейшим инструментом формирова-

ния гражданского мира, адекватного реальной расстановке политических сил, влияющих на общественные процессы. Демократические, свободные и периодические выборы в органы государственной власти, органы местного самоуправления, а также референдум являются высшим непосредственным выражением принадлежащей народу власти. От того, как реализуют граждане свои избирательные права, во многом зависит качество той власти, которая формируется посредством выборов.

Результаты выборов депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации 2 декабря 2007 года и Президента Российской Федерации 2 марта 2008 года, согласно репрезентативным социологическим опросам, не вызывают сомнения большинства избирателей в их легитимности. Однако имеют место заявления представителей отдельных партий (СПС, КПРФ) о нарушениях, по их мнению, законности в избирательном процессе.

Предпринятое аналитическое исследование основывается на обобщенных материалах о состоянии законности в избирательном процессе: сведениях о жалобах граждан, заявлениях наблюдателей общественных организаций, зарубежных наблюдателей о зафиксированных правонарушениях и оценке законности избирательного процесса, об официальных обращениях по поводу правонарушений в избирательном процессе руководства политических партий, участвовавших в выборах; сведениях о зафиксированных правонарушениях и принятых мерах органами МВД РФ и Прокуратуры РФ; сведениях о судебной практике в период избирательной кампании; аналитических материалах по проблеме обеспечения законности избирательного процесса.

Целью работы было исследование состояния законодательного обеспечения и законности избирательного процесса, его соответствия нормам Конституции РФ, международным избирательным стандартам, нормам законодательства о выборах; функционирования избирательной системы в обеспечении конституционного права граждан на волеизъявление в формировании высших органов государственной власти РФ; обзор практики выявленные нарушения в избирательном процессе; обоснование вывода о легитимности результатов выборов.

Конституционно-правовое обеспечение избирательного процесса в Российской Федерации и отражение международных избирательных стандартов в законодательстве о выборах является необходимой основой деятельности по взаимодействию избирательных

комиссий с органами государственной власти при подготовке и проведении выборов, организации деятельности избирательных комиссий по обеспечению законности в избирательном процессе.

Важным условием обеспечения законности избирательного процесса является, урегулированное законодательством, содействие органов внутренних дел избирательным комиссиям в обеспечении законности при организации и проведении выборов. При этом деятельность органов прокуратуры как органа координирующего противодействие противоправным, в том числе преступным, деяниям обеспечивает юридическую ответственность в сфере защиты конституционных прав граждан в избирательном процессе.

Судебная защита избирательных прав участников избирательного процесса обеспечивает конституционные гарантии прав участников избирательного процесса. Участие российских и иностранных (международных) наблюдателей в наблюдении за соблюдением законности избирательного процесса становится необходимым компонентом формирования гражданской позиции участников избирательного процесса и легитимации результатов выборов. От степени активности и ответственности избирателей и других участников избирательного процесса, понимания важности выборов в жизни общества, политической и гражданской зрелости, правовой просвещенности и культуры во многом зависит будущее России. Поэтому представляется необходимым формирование правосознания избирателей, как основных субъектов избирательного процесса.

Сбалансированность избирательной системы в нашей стране, на основе законодательства о выборах, отвечающего интересам национальной безопасности, обеспечение законности практики избирательного процесса являются основой обеспечения конституционного права народа, как носителя суверенитета и единственного источника власти в Российской Федерации, на непосредственное выражение своей власти на свободных выборах и через избираемые органы государственной власти и органы местного самоуправления.

Теоретическая и практическая значимость данной работы заключается в исследовании конституционно-правового обеспечения избирательного процесса в Российской Федерации, реализации международных избирательных стандартов в законодательстве о выборах, взаимодействия избирательных комиссий с органами государственной власти при подготовке и проведении выборов, организации деятельности избирательных комиссий по обеспечению

нию законности в избирательном процессе. Полезность выполненной работы заключается также в комплексном исследовании роли правоохранительных органов в обеспечении законности при организации и проведении выборов, судебной защиты избирательных прав граждан при организации и проведении выборов, участия общественности и международных наблюдателей в общественном контроле законности избирательного процесса.

Предпринятое рассмотрение актуальных проблемы обеспечения законности избирательного процесса в интересах реализации конституционных прав участников избирательного процесса, по мнению авторов, будет полезным участникам и организаторам избирательного процесса, преподавателям и студентам, всем заинтересованным в обеспечении и защите избирательных прав и свобод человека и гражданина.

Глава 1. Законодательные основы избирательного процесса в Российской Федерации

1.1. Конституционно-правовое обеспечение избирательного процесса

Принятие Конституции Российской Федерации 12 декабря 1993 года положило начало обновлению российской избирательной системы. За последние годы институт выборов органично вошел в жизнь российского общества как реально функционирующий механизм формирования органов государственной власти и местного самоуправления.

В настоящее время в Российской Федерации сформировано новое избирательное законодательство, прошедшее этапы становления и совершенствования. Главная цель внесенных изменений и новелл — устранение негативных явлений, которые были выявлены при проведении предыдущих выборов. На современном этапе вступили в силу федеральные законы «О политических партиях»¹, «О Государственной автоматизированной системе Российской Федерации «Выборы»»², новые редакции федеральных законов «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»³, «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации»⁴, «О выборах Президента Российской Федерации»⁵, Федеральный закон «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»»⁶.

¹ Собрание законодательства РФ от 21. 03. 2002. № 31. (в ред. от 21.07.2006) Ст. 2950.

² Собрание законодательства РФ от 10. 01. 2003. № 2. Ст. 172.

³ Собрание законодательства РФ от 12. 06. 2002. № 24. (в ред. от 21.07.2005) Ст. 2253.

⁴ Собрание законодательства РФ от 18.05.2005. № 51. Ст. 4982.

⁵ Собрание законодательства РФ от 10. 01. 2003. № 2. (в ред. от 21.07. 2005) Ст. 171.

⁶ Собрание законодательства РФ от 07.07. 2003. № 27 ч. 2. Ст. 2708.

Сформированная нормативно-правовая база, регулирующая проведение выборов и референдумов в Российской Федерации, соответствует международным избирательным стандартам и нацелена на дальнейшее развитие демократических институтов. Проведение выборов как основы демократии является базисным условием обеспечения прав и свобод граждан Российской Федерации.

Демократизация общественной жизни в России, становление системы политической демократии предопределили стремительное развитие избирательного законодательства. Потребности развития законодательства о выборах диктуют необходимость его постоянного анализа в рамках избирательного права (подотрасли конституционного права).

В последние годы радикальное политическое противостояние в обществе сменилось формированием гражданского запроса на стабильность и правопорядок, параллельно с которым формируется и общенациональный консенсус по фундаментальным ценностям организации социальной жизни.

В ходе реформирования общественной системы России неизбежно происходят качественные изменения в структуре взаимоотношений государственных и общественных институтов. За последние годы в Российской Федерации проделана системная масштабная работа по устранению несоответствия ряда аспектов избирательного законодательства субъектов Федерации федеральным законам, по унификации и конкретизации требований в целях обеспечения свободных и демократических выборов.

Трансформация российского избирательного законодательства, обусловливается исторической необходимостью демократического развития.

Главная цель изменений в законодательстве Российской Федерации о выборах – усиление роли и ответственности политических партий в избирательном процессе, устранение негативных явлений зафиксированных практикой выборов, обеспечение независимости избирательных комиссий, достижение прозрачности финансовой деятельности политических партий не только во время выборов, но и в период между ними, создание реально работающего механизма общественного контроля за организацией голосования и установлением его итогов.

Следует отметить, что обновленное федеральное избирательное законодательство соотносится с международными стандартами по проведению свободных демократических выборов. В соответствии

с частью 4 статьи 15 Конституции Российской Федерации общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации являются составной частью ее правовой системы. Если международным договором Российской Федерации установлены иные правила, чем предусмотренные федеральным законом, то применяются правила международного договора.

24 ноября 2001 года на восемнадцатом пленарном заседании Межпарламентской Ассамблеи государств – участников Союза независимых государств (далее СНГ) был одобрен проект Конвенции о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах – участниках СНГ. 7 октября 2002 года на заседании Совета глав государств СНГ в городе Кишиневе текст Конвенции был подписан главами семи государств – Армении, Грузии, Киргизии, Молдавии, России, Таджикистана, Украины. Конвенция открыта для подписания другими государствами.

11 июня 2003 г. Государственная Дума Федерального Собрания Российской Федерации ратифицировала Конвенцию о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах – участниках Союза Независимых Государств.

Нормы Конвенции направлены на развитие демократических основ в государствах, подписавших документ, а также на обеспечение прав человека. В Конвенции закреплены основные стандарты демократических выборов, такие, как право гражданина избирать и быть избранным в органы государственной власти, местного самоуправления; принципы периодичности, обязательности, справедливости, подлинности и свободы выборов на основе всеобщего равного избирательного права; открытый и гласный характер выборов; осуществление судебной и иной защиты избирательных прав, а также гарантии реализации этих прав.

Федеральным законом «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» принципиально усовершенствована правовая база выборов и референдумов.

Существенно обновлен порядок формирования избирательных комиссий: от избирательной комиссии субъекта Российской Федерации до участковой комиссии, призванный обеспечить их независимость от соответствующих органов государственной власти и должностных лиц.

Усилена ответственность избирательных комиссий всех уровней, устанавливается ответственность членов комиссии. В частности, статьей 31 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» предусматривается возможность расформирования состава комиссий за невыполнение судебных решений, а также решений вышестоящих избирательных комиссий. Важно отметить, что меры ответственности касаются избирательных комиссий всех уровней, включая Центральную избирательную комиссию Российской Федерации. Причем комиссии, которые не относятся к категории организующих выборы, могут быть расформированы даже во время избирательных кампаний.

Центральная избирательная комиссия вправе обратиться в суд с заявлением о расформировании комиссии любого уровня. Нормы обновленного Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» (статья 40) воздвигают дополнительные преграды на пути злоупотреблений в избирательных кампаниях служебным или должностным положением: предусматривается, что не только государственные и муниципальные служащие, но и лица, замещающие государственные должности в органах исполнительной или судебной власти или выборные муниципальные должности, в случае их регистрации в качестве кандидатов, должны освобождаться от выполнения должностных обязанностей на время участия в выборах.

Лица, не являющиеся кандидатами и замещающие государственные и муниципальные должности, не вправе использовать преимущества своего должностного или служебного положения в целях выдвижения и (или) избрания кандидата (списка кандидатов).

Важным шагом, логически завершающим программу совершенствования законодательства о выборах и референдумах в Российской Федерации, явилось принятие в июне 2003 года Федерального закона «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации». В этом законодательном акте введена уголовная ответственность за финансовые нарушения в крупных размерах, а также за вмешательство должностных лиц с целью повлиять на решения избирательных комиссий, сокращены с 30 суток до 5-ти сроки рассмотрения судом

дел по привлечению к административной ответственности, предусмотрена возможность приостановления выпуска СМИ до дня голосования по судебному решению за систематические нарушения, совершаемые во время избирательных кампаний. Указанные нормы служат превентивной мерой, применение которой на практике будет способствовать предотвращению возможности злоупотребления в период выборов так называемым административным ресурсом.

Нововведения Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» затронули условия и порядок выдвижения, регистрации кандидатов, списка кандидатов. Предусматривается введение избирательного залога как альтернативы сбору подписей для регистрации кандидата. Статья 61 устанавливает обязанность кандидатов на выборах в субъектах Российской Федерации предоставлять сведения о доходах и имуществе, о вкладах в банках, ценных бумагах.

При этом законодатель не предусматривает возможности отказа в регистрации кандидата или отмены его регистрации в связи с предоставлением недостоверных сведений о доходах и имуществе. Если при проверке указанных сведений будет выяснена их недостоверность, эта информация в обязательном порядке доводится до избирателей, которые сами должны сделать вывод, кого из кандидатов избирать.

В целях усиления правовых гарантий обеспечения избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации введена норма, согласно которой при отсутствии в субъекте Российской Федерации закона о региональном референдуме либо недостаточности имеющейся правовой базы он проводится на основе Указов Президента Российской Федерации. Аналогичный порядок определен применительно к выборам органов государственной власти субъекта Российской Федерации, органов местного самоуправления в случаях истечения или досрочного прекращения срока их полномочий.

Целый ряд положений обновленного Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» направлены на совершенствование избирательной системы в целом. Сроки избирательных кампаний федерального уровня сокращены со 150 дней до 80–110 дней, региональных выборов – до 80–100 дней, местных выборов – до 70–80 дней.

Статья 27 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» устанавливает, что в участковых комиссиях не менее половины состава должны представлять конкретные политические партии, которые присутствуют в Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации, что позволяет представителям противоположных политических взглядов контролировать друг друга.

Особое значение имеет норма, наделяющая партии, кандидатов правом направлять в избирательную комиссию своих наблюдателей. Уделяя должное внимание реализации механизма общественного контроля, Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» дает наблюдателям широкие полномочия. Так, они имеют право видеть все, что происходит на выборах, присутствовать при подсчете голосов. Каждый из бюллетеней демонстрируется наблюдателям, чтобы они лично убедились, за кого отдан голос в конкретном бюллетене.

После этого оформляется протокол, где фиксируются все результаты голосования. Этот процесс контролируется наблюдателями, которые после подписания протокола получают копию, заверенную печатью. Отказ в выдаче копии протокола является правонарушением, за которое предусмотрена административная ответственность и лишение статуса члена избирательной комиссии.

В течение суток после поступления официальных копий протоколов участковых комиссий в региональный партийный штаб, они будут размещены в российском сегменте Сети «Интернет» на сайте избирательной комиссии каждого субъекта Российской Федерации. Любые несовпадения послужат поводом для проверки.

Эта процедура получения юридически значимой первичной информации и сравнения ее с официальной информацией на сайте позволяет включить эффективный механизм общественного контроля.

Особую общественно-политическую значимость приобретает Государственная автоматизированная система Российской Федерации «Выборы» (далее ГАС «Выборы»), созданная в соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 23 августа 1994 года.

Эта территориально распределенная автоматизированная информационно-технологическая система находится в эксплуатации с 1995 года. С ее помощью проведено более пяти тысяч выборов

и референдумов различных уровней. Вместе с тем, за прошедшее время появилась необходимость дальнейшего усовершенствования ГАС «Выборы».

Вся деятельность по управлению Государственной автоматизированной системой, как информационная, так и хозяйственная, определялась указами Президента Российской Федерации и многочисленными нормативными правовыми актами. Принятый Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» не только свел воедино документы, регулирующие отношения по эксплуатации, использованию и развитию ГАС «Выборы», но и четко определил ее статус, придал ей больший вес, оградил от бездоказательных обвинений в возможных подтасовках результатов.

В законе также определены полномочия ЦИК России по эксплуатации и развитию ГАС «Выборы», определен статус обслуживающих ее системных администраторов.

На совершенствование использования возможностей ГАС «Выборы» направлен и вступивший в силу 10 января 2003 года соответствующий федеральный закон об этой системе⁷. В частности, в соответствии с ним решается вопрос о комплектовании кадров, занимающихся эксплуатацией системы в субъектах Российской Федерации, путем введения их в штат избирательных комиссий республик, краев и областей Российской Федерации. Закон позволяет использовать систему и в период между выборами, при определенных условиях она будет обеспечивать юридическое признание данных, передаваемых по каналам ГАС «Выборы».

В связи с использованием ГАС «Выборы», Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях предусмотрена ответственность за неправомерное вмешательство в работу ГАС «Выборы».

Важное место в законе отводится вопросам безопасности и надежности функционирования ГАС «Выборы». Предусмотрена система организационных, технических и программных средств, исключающих несанкционированный доступ к информационным ресурсам, разрешено использование только сертифицированных программ, техники, средств связи и телекоммуникаций. Устанавливается ответственность за нарушение правил эксплуатации ГАС «Выборы». Ввод информации в систему, ее соответствие бумажным

⁷ Собрание законодательства РФ. 2003. № 2. Ст. 172.

документам находится в сфере внимания групп контроля, создаваемых в избирательных комиссиях.

Принятие данного закона стало новым шагом в правовом регулировании избирательного процесса, обеспечивая его гласность и доверие к нему граждан России. Развитие избирательной системы Российской Федерации происходило вместе с активным совершенствованием ее технологической базы и, прежде всего с автоматизацией информационных процессов.

Серьезную проблему для российской демократии представляет собой политическая коррупция. Проникновение коррумпированных и криминальных лиц во власть грозит серьезными негативными последствиями, в частности, снижением доверия граждан к власти, ее легитимности, к демократической процедуре формирования властных структур. В связи с этим возникает весьма важная для общества проблема «закрытости» списков кандидатов, выдвигаемых политическими партиями на федеральных выборах.

В Российской Федерации на выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации и депутатов законодательных (представительных) органов государственной власти некоторых субъектов Российской Федерации применяется пропорциональная избирательная система закрытых списков⁸. Избиратель голосует за список в целом, кандидаты в котором располагаются в порядке, определенном избирательным объединением при выдвижении списка и в этой последовательности происходит распределение мандатов внутри списка.

Следует согласиться с В.И. Лысенко, который отмечает, что система открытых списков кандидатов, которая применяется, в частности, в Австрии, Латвии, Литве, Польше, Чехии, направлена на усиление роли избирателей при выборе кандидатов из партийного списка кандидатов на избирательном участке в день голосования и является одним из элементов новой организации избирательного процесса⁹.

В новой редакции Федерального закона «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» сохранилась система формирования федеральных списков

⁸ В литературе такие списки иногда называют связанными, жесткими.

⁹ *Лысенко В.И.* Федеральное избирательное законодательство, международные избирательные стандарты как правовые инструменты обеспечения и защиты избирательных прав человека и гражданина в Российской Федерации. Права человека в России и правозащитная деятельность государства / Под ред. Лопатина В.Н. СПб., 2003., С. 136.

кандидатов, в которых очередность получения депутатских мандатов в случае допуска политической партии к распределению депутатских мандатов изначально определяется самой партией, а избиратель не имеет возможности влиять на расстановку кандидатов в списке.

В связи с этим, представляется целесообразным введение в Федеральный закон «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» нормы, согласно которой избиратель вправе голосовать не только за список кандидатов в целом, но и за одного либо нескольких кандидатов из списка, что определяет получение депутатского мандата конкретным кандидатом из списка. При этом избирательное объединение так же, как и при системе «закрытых списков», своим решением устанавливает очередность кандидатов в списке.

Существующая в России система «закрытых списков» способствует избранию в представительный орган кандидатов, не известных избирателям, за счет авторитета кандидатов, стоящих в начале списка. Избиратель не имеет возможности влиять на распределение мандатов внутри списка, что в результате приводит к слабой связи депутатов, избранных по спискам с избирателями.

В целом, анализ законодательства о выборах и референдумах в Российской Федерации не оставляет сомнений, что это законотворчество направлено на обеспечение прозрачности избирательного процесса, повышение профессионализма и самостоятельности избирательных комиссий различного уровня, воспрепятствование использованию административного ресурса и грязных технологий при проведении избирательных кампаний. Современное российское законодательство регламентирует возможности современных технологий автоматизации и электронной обработки данных в избирательном процессе.

Оптимальное функционирование избирательной системы России возможно при условии соблюдения каждым участником избирательного процесса требований действующего законодательства, а также от их активности.

В современной России осознанное активное участие в выборах является базисным условием обеспечения законности избирательного процесса, конституционных прав и свобод граждан.

Таким образом, в настоящее время в Российской Федерации существует прошедшая этапы становления и совершенствования, нацеленная на дальнейшее развитие демократических институтов нормативно-правовая база проведения выборов, соответствующая Конституции РФ и международным избирательным стандартам.

1.2. Отражение международных избирательных стандартов в законодательстве о выборах

Одним из основных назначений государства является обеспечение реализации жизненно важных интересов граждан, и в первую очередь, их достойного и безопасного существования¹⁰. Решение задачи повышения качества жизни напрямую зависит от органично выстроенной системы власти и ее эффективного функционирования в интересах законопослушного большинства населения, на основе легитимации¹¹.

Сложившаяся в нашей стране ситуация вынуждает искать такой порядок формирования и организации системы власти, который обеспечил бы ее системность и сбалансированность, приход к власти людей, генерирующих действенные программы социального и экономического развития страны и добивающихся проведения их в жизнь, в целях укрепления российской государственности, как механизма обеспечения жизненно важных интересов законопослушного большинства граждан¹².

При этом все процессы в государственном строительстве – это определенные риски, если отсутствует гарантированный способ (избрание или назначение) прихода к власти достойных лиц. Поэтому необходимо рассматривать легитимность этого процесса в конкретных условиях и на конкретном этапе исторического развития. В настоящее время, когда Европа стремится к интеграции для создания сильного субъекта в целях совместного, устойчивого развития и обеспечения своей национальной безопасности, в ряде субъектов Российской Федерации сохраняется сепаратизм, национализм, локальная суверенизация, культ личности лидеров субъектов, создающие угрозу ее целостности¹³.

Это обуславливает потребность противодействия ослаблению власти федерального центра, ведущему к утрате управляемости об-

¹⁰ Конституция Российской Федерации. М., 1993.

¹¹ *Легитимация* (лат. *legitimus* – законный) – признание или подтверждение законности какого-либо права, полномочия // Словарь иностранных слов. М., Русский язык. 1982. С. 274.

¹² *Фахретдинова А.И.* Конституционно-правовое обеспечение формирования системы органов законодательной и исполнительной власти в Российской Федерации. Дисс. канд. юрид. наук. М., 2006.

¹³ *Дамаскин О.В.* Россия в современном мире: проблемы национальной безопасности. М., Наука, 2007.

шественными процессами, которые на фоне социальной напряженности могут превратиться в хаотические общественные отношения, выгодные, в условиях глобализации, для государств-конкурентов и транснациональных криминальных структур. При этом актуализируется проблема признания результатов избирательного процесса и формирования органов государственной власти в Российской Федерации на основе международных избирательных стандартов и их реализации в законодательстве о выборах и правоприменительной практике.

Международное сообщество признало одним из основных прав человека право на участие в управлении страной посредством свободных справедливых выборов, проводимых периодически на основе всеобщего равного права при тайном голосовании, и выработало ряд стандартов в этой области¹⁴.

Существенным шагом в развитии международно-правовых норм в области избирательного права и права на управление страной стали рекомендации по анализу законодательной базы выборов¹⁵.

Целью рекомендаций является определение основных составляющих элементов той законодательной базы, в рамках которой проводятся выборы, а также установление стандартных требований к каждому элементу этой системы, минимально необходимых для того, чтобы законодательная система страны могла обеспечить демократические выборы. Эти рекомендации, при анализе юридической базы, дают возможность для таких подходов, которые будут способствовать единообразию, надежности, последовательности и точности в анализе документов. При этом принципиальной является ориентация на легитимность. Таким образом, выполнение рекомендаций ведет к укреплению авторитета выборов и доверия к ним общественности.

Изучение состояния законодательной базы должно отвечать на вопросы:

- является ли законодательство объективным, прозрачным и доступным для общественности;
- обеспечены ли конституционной защитой фундаментальные избирательные права;

¹⁴ Международные избирательные стандарты: Сборник документов. М., 2004.

¹⁵ Рекомендации по анализу законодательной базы выборов // Бюро по демократическим институтам и правам человека ОБСЕ. Варшава, 2001.

- рассмотрены ли все применимые законы, включая Конституцию, общее и специальное избирательное законодательство о гражданстве, политических партиях, средствах массовой информации, уголовное законодательство, относящееся к нарушениям закона о выборах, а также распоряжения Центральной избирательной комиссии.

При демократической системе полная законодательная база принимается всенародно избранным национальным парламентом. При этом большинство законов о выборах допускает возможность для высшего административного органа по организации выборов – Центральной избирательной комиссии (ЦИК), издавать распоряжения, более конкретно регулирующие некоторые вопросы, относящиеся к избирательному процессу. При этом такие распоряжения должны базироваться непосредственно на нормах избирательного законодательства.

При наделение ЦИК полномочиями по изданию распоряжений, предполагается необходимость соблюдения определенных принципов:

- существенные фундаментальные права, такие, как тайна волеизъявления, не могут быть отменены или ограничены распоряжением ЦИК;
- избирательное законодательство должно четко обозначить и определить объем и пределы полномочий ЦИК по изданию распоряжений;
- избирательное законодательство должно прямо утверждать, что распоряжения ЦИК не должны противоречить или не соответствовать избирательному законодательству;
- избирательное законодательство должно предусмотреть для участников политического процесса и избирателей процедуру подачи жалоб и апелляций, связанных с принятием и реализацией распоряжений ЦИК, включая распространение этой процедуры на жалобы и апелляции, вытекающие из нарушения ЦИКом избирательного законодательства;
- избирательное законодательство должно устанавливать четкую иерархию юридических норм, определяющих выборный процесс, при верховенстве конституционных и законодательных норм над распоряжениями ЦИК;
- избирательное законодательство должно устанавливать четкие полномочия и процедуру издания ЦИКом распоряжений в экстремальных ситуациях или в день выборов.

Избирательная система страны должна отвечать минимальным стандартам для демократических выборов при сохранении права на национальные особенности различных избирательных систем, с учетом категории выборов, их частоты и организации избирательных округов.

Изучение состояния избирательной системы включает вопросы:

- обеспечивает ли выбор избирательной системы минимум стандартов для демократических выборов;
- проводятся ли выборы представителей, по крайней мере, в одну из палат национального законодательного органа, демократическим путем;
- проводятся ли демократические выборы через разумные промежутки времени;
- решает ли законодательство вопросы нарезки избирательных округов.

Законодательная база должна предоставлять всем совершеннолетним гражданам гарантированные всеобщие и равные избирательные права.

Состояние законодательного обеспечения права избирать и быть избранным характеризуется ответами на вопросы:

- всем ли гражданам, достигшим совершеннолетия, гарантируются всеобщие и равные избирательные права;
- обеспечивает ли законодательная база реализацию избирательных прав в порядке, исключающем дискриминацию, на основе всеобщего равенства перед законом;
- имеются ли какие-либо ограничения и лишения избирательных прав и, если имеются, то насколько четко применение таких норм объясняется исключительными случаями.

Законодательная база должна содержать такие нормы по организации и деятельности избирательных комиссий/органов, которые обеспечивали бы независимое и беспристрастное проведение выборов. Законодательная база должна четко определять обязанности избирательной комиссии, включая:

- обеспечение условий, при которых организаторы выборов проходили бы обучение и действовали независимо и беспристрастно;
- обеспечение условий, при которых были бы созданы и доведены до сведения избирателей процедуры голосования;
- обеспечение условий, при которых избиратели были бы информированы и прошли обучение по вопросам избиратель-

ного процесса, политических партий и кандидатов и грамотно в них разбирались;

- обеспечение регистрации избирателей и обновления списков избирателей;
- принятие необходимых и достаточных мер для обеспечения сохранности бюллетеней и предотвращения незаконного и сфальсифицированного голосования;
- обеспечение целостности процесса подсчета голосов и подготовки сводных результатов;
- подведение окончательных результатов голосования.

Состояние законодательного обеспечения организации и деятельности избирательных комиссий характеризуют ответы на вопросы:

- требует ли законодательная база, чтобы избирательные комиссии создавались в независимом и беспристрастном порядке;
- требует ли законодательная база, чтобы избирательные комиссии работали независимо и беспристрастно;
- требует ли законодательство прозрачности при формировании и в работе избирательных комиссий и имеется ли возможность для наблюдателей отслеживать работу комиссий;
- насколько четко сформулированы в законодательной базе права и обязанности каждой избирательной комиссии и взаимоотношения избирательных комиссий с другими государственными органами и исполнительной властью;
- предусматривает ли законодательство достаточные возможности для нахождения путей отмены решения избирательной комиссии любого уровня;
- защищает ли законодательство членов избирательных комиссий от произвольного отстранения.

Законодательная база должна предъявлять требования по поддержанию списков избирателей в таком виде, чтобы обеспечивать прозрачность, точность, защиту права граждан, достигших возраста, указанного в законе на регистрацию, и предотвращать незаконную или сфальсифицированную регистрацию лиц, обеспечивая прозрачность в процессе работы, защиту персональных данных и информации.

Изучение состояния законодательного обеспечения порядка регистрации избирателей и создания списков избирателей включает вопросы:

- обеспечивает ли процесс регистрации создание точных и прозрачных списков избирателей;
- изложены ли требования к регистрации избирателей понятным и объективным языком;
- четко ли определяет закон, какие документы необходимы для регистрации в качестве избирателя;
- изложена ли процедура оспаривания решения о регистрации понятным и объективным языком;
- четко ли определен период времени, в течение которого можно оспорить решение о регистрации;
- защищен ли избиратель от ненадлежащего использования его личных данных и информации.

Законодательная база должна гарантировать политическим партиям и кандидатам возможность состязаться на основе равенства перед законом.

Состояние законодательного обеспечения участия политических партий и кандидатов в избирательном процессе характеризуют ответы на вопросы:

- всем ли политическим партиям и кандидатам обеспечено равенство перед законом;
- обеспечено ли право кандидата быть избранным как от политической партии, так и в качестве независимого кандидата;
- предоставляет ли законодательная база равные условия игры для всех политических партий и кандидатов;
- основаны ли условия выдвижения кандидатов на актуальных, разумных и объективных критериях и насколько четко они прописаны в законе;
- являются ли разумными процедуры регистрации кандидатов и насколько четко они прописаны в законе;
- предусмотрен ли в законодательстве судебный порядок пересмотра решений о выдвижении и регистрации кандидатов;
- регулирует ли закон вопрос поведения политических партий и кандидатов во время предвыборных кампаний и обеспечивает ли он проведение активной и открытой избирательной кампании без вмешательства исполнительной власти;
- защищает ли законодательство мандат избранного кандидата от досрочного прекращения вследствие изменения кандидатом своей партийной принадлежности.

Законодательная база должна гарантировать политическим партиям и кандидатам равный доступ к средствам массовой информа-

ции и равное отношение к ним со стороны государственных средств массовой информации. Законодательство должно предусматривать, что не должны иметь места никакие неразумные ограничения в отношении права политических партий и кандидатов на свободу выражения во время избирательных кампаний.

Законодательное обеспечение равного и одинакового доступа к средствам массовой информации характеризуют ответы на вопросы:

- гарантирует ли законодательная база, что все партии и кандидаты имеют одинаковый доступ к средствам массовой информации, принадлежащих или контролируемых государством;
- является ли формула одинакового доступа и равного подхода, устанавливаемая законодательной базой, справедливой, понятной и дающей возможность объективного применения;
- гарантирует ли законодательная база свободу выражения во время избирательной кампании.

Законодательная база должна гарантировать равные условия перед законом для всех политических партий и кандидатов на основе юридических норм, регулирующих вопрос финансирования и расходов избирательной кампании, включая государственное финансирование, частное финансирование, требования по отчетам и предоставлению сведений.

Состояние законодательного регулирования порядка финансирования и расходов избирательной кампании характеризуют ответы на вопросы:

- гарантирует ли избирательная база, что положения, регулирующие финансирование и расходы избирательной кампании, обеспечивают подход ко всем политическим партиям и кандидатам на основе их равенства перед законом;
- если законодательная база предусматривает частное финансирование избирательной кампании или использование для этого государственных ресурсов, предусматривает ли оно при этом подход ко всем политическим партиям и кандидатам на основе их равенства перед законом;
- являются ли ограничения частного финансирования избирательных кампаний разумными, четкими и обладающими возможностями для объективного применения;
- предусматривает ли законодательная база периодическое предоставление отчетов о средствах, поступивших на ведение избирательной кампании, и их расходовании;

- предусматривает ли законодательная база доступность для общественности отчетов о средствах, поступивших на ведение избирательной кампании, и их расходовании.

Законодательная база должна предусматривать участие наблюдателей, включая местных и иностранных, а также представителей прессы, политических партий и кандидатов для обеспечения прозрачности всех избирательных процессов. Состояние законодательного обеспечения в этой сфере характеризуется ответами на вопросы:

- позволяет ли законодательная база местным и иностранным наблюдателям наблюдать за всеми избирательными процессами;
- позволяет ли законодательная база представителям средств массовой информации, политических партий и кандидатов наблюдать за всеми избирательными процессами;
- предусматривает ли законодательная база четкие и объективные критерии по условиям аккредитации в качестве наблюдателя;
- насколько четко прописан в законодательной базе вопрос о том, какое правительственное учреждение аккредитует наблюдателей;
- является ли законодательная база четкой в вопросе прав наблюдателей, а также в вопросе о том, когда и при каких обстоятельствах статус наблюдателя может быть отозван;
- соблюдает ли законодательная база баланс между правами наблюдателей и обеспечением порядка в организации выборов;
- имеются ли какие-либо юридические требования, которые являются обременительными для наблюдателей и направлены на создание препятствий для законных наблюдений.

Законодательная база должна гарантировать соблюдение тайны голосования, а также то, что все голоса подсчитываются и сводятся равным, справедливым и прозрачным способом, обеспечивая тайное голосование, процедуры голосования, голосование с помощью переносных ящиков, голосование военнослужащих, баланс между удобством для избирателей и защитой от фальсификаций. Состояние законодательного обеспечения в этой сфере характеризуется ответами на вопросы:

- гарантирует ли законодательная база проведение тайного голосования;

- требует ли законодательная база правильного установления личности каждого избирателя перед выдачей ему бюллетеня;
- содержит ли законодательная база достаточные защитные меры по предотвращению фальсификации и двойного голосования;
- содержит ли законодательная база достаточные нормы по обеспечению сохранности бюллетеней и избирательных документов до, во время и после голосования;
- предусматривает ли законодательная база альтернативные методы голосования для отдельных избирателей или для отдельных групп избирателей;
- может ли законодательная база предотвратить возможность для одного и того же лица воспользоваться как альтернативным, так и обычным методом голосования на одних и тех же выборах.

Законодательная база должна обеспечивать организацию подсчета голосов избирателей и подведение окончательных итогов точно, ровно, честно и открыто. Состояние законодательного обеспечения прозрачности при подсчете голосов и подготовке сводных результатов характеризуется ответами на вопросы:

- обеспечивает ли законодательная база условия, при которых процесс подсчета голосов и подготовки сводных результатов целиком происходит в присутствии наблюдателей;
- четко ли изложена избирательная формула по превращению полученных голосов в мандаты;
- гарантирует ли законодательная база независимую проверку любых технических средств, программного обеспечения и других составляющих процесса подсчета голосов и получения сводных результатов там, где применяются методы подсчета, отличные от ручных;
- требует ли закон, чтобы все сводные данные предоставлялись в таком формате, который позволял бы наблюдателям проследить результаты голосования от каждого избирательного участка и далее через все этапы суммирования до конечных результатов;
- требует ли закон, чтобы сводные данные содержали подробную информацию о результатах голосования отдельно по каждому методу голосования;

- требует ли закон вывешивания подробных результатов голосования и опубликования их в печатных средствах массовой информации от уровня участковых избирательных комиссий до уровня Центральной избирательной комиссии;
- четко ли закон определяет процедуры окончательного утверждения результатов голосования, извещения кандидатов об их избрании и сроках вступления в должность избранных кандидатов;
- четко ли сформулированы все требования и соответствующие процедуры по пересчету голосов;
- четко ли сформулированы все требования и соответствующие процедуры по повторным выборам.

Законодательная база должна предусматривать эффективный механизм, гарантирующий соблюдение избирательных прав. Контрольные вопросы по законодательному обеспечению избирательных прав включают:

- предусматривает ли законодательная база эффективный механизм и средства для обеспечения избирательных прав;
- четко ли законодательная база определяет, кто может подавать жалобы на нарушения избирательного законодательства, а также процедуру подачи жалоб;
- предусматривает ли законодательная база право обжалования решения избирательной комиссии в суде, имеющем полномочия пересмотра и принятия окончательного решения по данному вопросу;
- предусматривает ли законодательная база разумные конечные сроки для подачи жалобы, ее рассмотрения и принятия по ней решения.

Сравнительный анализ российского законодательства о выборах позволяет констатировать соответствие его норм международным избирательным стандартам¹⁶. Интенсивность, с которой Рос-

¹⁶ Конституция Российской Федерации. М., ЦИК РФ. 2003. О состоянии законодательства в Российской Федерации. Доклад Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации 2006 года. М., 2007. Научно-практический комментарий к Федеральному закону «Об основных гарантиях избирательного права на участие в референдуме граждан Российской Федерации». М., 2007. Научно-практический комментарий к Федеральному закону «О выборах депутатов государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации». М., 2007.

сия в последние годы ведет поиск оптимальных моделей различных институтов избирательного права, позволяет утверждать, что она входит в число стран, успешно реализующих избирательные стандарты¹⁷.

Глава 2. Деятельность избирательных комиссий, правоохранительных органов и судов по обеспечению законности избирательного процесса

2.1. Взаимодействие избирательных комиссий с органами государственной власти и местного самоуправления при подготовке и проведению выборов

Взаимодействие избирательных комиссий с органами государственной власти при подготовке и проведении выборов должно осуществляться, безусловно, строго на нормативно-правовой основе и, конечно, в рамках тех полномочий, которыми они (избирательные комиссии, с одной стороны, и органы государственной власти, с другой) обладают. Если система избирательных комиссий и перечень их полномочий четко зафиксированы в избирательном законодательстве, то по-иному обстоит дело с органами государственной власти. Возникают вопросы следующего характера: с какими органами государственной власти приходится иметь дело в период подготовки и проведения выборов (каков их перечень)? Каковы полномочия этих органов применительно к избирательным процедурам и проблемам? В каких нормативных актах эти полномочия закреплены? Каковы формы взаимодействия избирательных комиссий и органов государственной власти? Какие проблемы возникают на практике и как они решаются? В каком направлении надо совершенствовать избирательное и связанное с ним законодательство Российской Федерации и практику его применения?

В настоящем параграфе сделана попытка в той или иной мере ответить на эти вопросы. Все вышеуказанные вопросы могут и

¹⁷ Институт выборов в истории России: Библиографический указатель. М., 2002. Политические институты, избирательное право и процесс в трудах западноевропейских мыслителей XVII – начала XX века: Хрестоматия. М., 2003. Политические институты, избирательное право и процесс в трудах российских мыслителей XIX – начала XX века: Хрестоматия. М., 2003.

должны быть предметом самостоятельного монографического исследования. В настоящем параграфе сделана попытка дать лишь общую характеристику взаимодействия избирательных комиссий с органами государственной власти при подготовке и проведении выборов. В последующих параграфах более предметно рассматриваются соответствующие аспекты взаимодействия.

В систему избирательных комиссий, как коллегиальных органов, организующих и обеспечивающих подготовку и проведение выборов, входят:

- Центральная избирательная комиссия Российской Федерации, деятельность которой распространяется на всю территорию нашего государства, в отношении всех граждан Российской Федерации, находящихся за пределами нашей страны;
- избирательные комиссии субъектов Российской Федерации, действующие в границах республик в составе Российской Федерации, краев, областей, автономных округов, автономной области, городов федерального значения;
- избирательные комиссии муниципальных образований;
- окружные избирательные комиссии, формируемые в случаях, предусмотренных законом, при проведении выборов по одномандатным и (или) многомандатным избирательным округам;
- территориальные (районные, городские и другие) избирательные комиссии;
- участковые избирательные комиссии.

Перечисленные комиссии образуют единую систему органов, нижестоящие звенья которой подчинены вышестоящим органам и руководствуются их решениями, принимаемыми в пределах установленных полномочий. При этом ЦИК России, комиссии субъектов Федерации, территориальные комиссии действуют на постоянной основе.

Перечня **органов государственной власти, с которыми взаимодействуют избирательные комиссии**, в избирательном законодательстве не содержится. Под федеральными органами государственной власти понимаются Президент Российской Федерации, Государственная Дума Федерального Собрания Российской Федерации, иные федеральные органы государственной власти, предусмотренные Конституцией Российской Федерации и избираемые непосредственно гражданами Российской Федерации в соответствии с Конституцией

Российской Федерации, федеральными законами¹⁸. Таким образом, под федеральными органами государственной власти в избирательном законодательстве понимаются не все из них, а только выборные (а именно Президент Российской Федерации и Государственная Дума Федерального Собрания Российской Федерации). Согласно подпункту 47 статьи 2 Федерального закона об основных гарантиях под органами государственной власти субъектов Российской Федерации понимаются законодательные (представительные) органы государственной власти субъектов Российской Федерации, избираемые непосредственно гражданами Российской Федерации в соответствии с Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, конституциями (уставами), законами субъектов Российской Федерации, высшие должностные лица субъектов Российской Федерации (руководители высших исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации), а также иные органы государственной власти субъектов Российской Федерации, предусмотренные конституциями (уставами) субъектов Российской Федерации. В данном случае понятие «органы государственной власти субъектов Российской Федерации» имеет тот же объем, что и в Федеральном законе от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (статья 2 Федерального закона № 184-ФЗ). На основе данных норм можно сделать вывод о том, что понятие «органы государственной власти», использованное в избирательном законодательстве совпадает с общим объемом данного понятия при его использовании в Конституции Российской Федерации и федеральных законах иных отраслей законодательства Российской Федерации, т. е. в него включаются все органы государственной власти (и федеральные органы исполнительной власти в том числе).

В соответствии с подпунктом 49 статьи 2 Федерального закона об основных гарантиях под **органами местного самоуправления** пони-

¹⁸ В частности, к таким органам может быть отнесено Конституционное Собрание, основы правового статуса которого регламентированы частями 2 и 3 статьи 135 Конституции Российской Федерации, однако однозначного вывода о том, что этот орган является избираемым непосредственно гражданами Российской Федерации, сделать нельзя; иных избираемых гражданами Российской Федерации органов государственной власти федерального уровня Конституция Российской Федерации не предусматривает.

мается то же, что и в Федеральном законе от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (абзац четырнадцатый части 1 статьи 2) избираемые непосредственно населением муниципального образования и (или) образуемые представительным органом муниципального образования в соответствии с Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, уставами муниципальных образований органы, наделенные собственными полномочиями по решению вопросов местного значения.

Более или менее полное представление о системе государственных органов, с которыми взаимодействует система избирательных комиссий в ходе подготовки и проведения выборов, можно получить от принимаемых Правительством Российской Федерации после назначения выборов соответствующего постановления. Так, накануне федеральных избирательных кампаний 2007–2008 годов Правительство Российской Федерации в своем постановлении от 17 сентября 2007 года № 589 «**О мерах по оказанию содействия избирательным комиссиям в реализации их полномочий при подготовке и проведении выборов депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации и Президента Российской Федерации**»¹⁹ определило задачи и дало конкретные поручения федеральным органам исполнительной власти по оказанию содействия избирательным комиссиям (**постановление прилагается**). Следует, однако, отметить, что перечень и названия соответствующих органов в ходе проводимой реформы по совершенствованию системы органов государственной власти может изменяться и дополняться либо, наоборот, сокращаться. (Так, например, Росрегистрация (ФРС) находилась в ведении Минюста России, а теперь ее функции распределены между несколькими министерствами (Минюст, Минрегионразвития).

Исходя из подпунктов 19 и 21 статьи 2 и пункта 3 статьи 20 Федерального закона об основных гарантиях избирательные комиссии организуют и обеспечивают **подготовку и проведение выборов**, или, иными словами, проводят **избирательную кампанию** в период со дня официального опубликования (публикации) решения о назначении выборов до дня представления избирательной комис-

¹⁹ «Собрание законодательства РФ», 24.09.2007, № 39, ст. 4667, «Российская газета», № 213, 26.09.2007.

сий, организующей выборы, отчета о расходовании средств соответствующего бюджета, выделенных на подготовку и проведение. При этом термины «подготовка» и «проведение» выборов применяются к обозначению различных стадий избирательной кампании: «подготовка» охватывает предварительные этапы этого процесса, предшествующие «проведению» выборов. Но четкого критерия, разделяющего все стадии избирательного процесса на подготовительные и охватывающие собственно «проведение» в законодательстве не содержится.

На основе анализа федерального законодательства можно выделить следующие **этапы избирательной кампании** (процедуры подготовки и проведения выборов): 1) назначение выборов²⁰; 2) составление списков избирателей; 3) образование (определение) избирательных округов; 4) образование избирательных участков; 5) формирование избирательных комиссий, действующих на непостоянной основе; 7) выдвижение и регистрация кандидатов; 8) создание и расходование избирательных фондов; 9) предвыборная агитация и информирование избирателей; 10) выдача открепительных удостоверений и досрочное голосование; 11) голосование; 12) подсчет голосов избирателей, установление итогов голосования, определение результатов выборов; 13) опубликование (обнародование) итогов голосования и результатов выборов; 14) повторное голосование и повторные выборы, дополнительные выборы; 15) представление избирательной комиссией, организующей выборы, отчета о расходовании средств соответствующего бюджета, выделенных на подготовку и проведение выборов. Каждый этап избирательной кампании отличается тем, что соответствующая избирательная комиссия взаимодействует с тем или иным органом государственной власти или органом

²⁰ Следует отметить существующее разночтение слова «выборы»: в данном случае термин «выборы» обозначает «день голосования на выборах» (пункты 2 и 3 статьи 10 Федерального закона об основных гарантиях), а не «форму прямого волеизъявления граждан, осуществляемого в соответствии с Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, конституциями (уставами), законами субъектов Российской Федерации, уставами муниципальных образований в целях формирования органа государственной власти, органа местного самоуправления или наделения полномочиями должностного лица» (подпункт 9 статьи 2 Федерального закона об основных гарантиях). Но уйти из этого противоречия возможным не представляется, поскольку словосочетание «назначение выборов» используется в качестве обозначения понятия «определение даты голосования на выборах» в Конституции Российской Федерации (пункт «а» статьи 84, пункт «д» части 1 статьи 102).

местного самоуправления в целях реализации поставленной перед ними задачами.

Вместе с тем существуют определенные виды деятельности, осуществляемые в течение всей избирательной кампании либо независимо от проведения избирательных кампаний (постоянно, регулярно): 1) **регистрация (учет) избирателей** (статья 16 Федерального закона об основных гарантиях); 2) **организация деятельности избирательных комиссий** (статья 28 и 30 Федерального закона об основных гарантиях, статьи 23 и 29 Федерального закона о выборах депутатов Государственной Думы, статьи 17 и 23 Федерального закона о выборах Президента); 3) **финансовое обеспечение подготовки и проведения выборов** (статья 57 Федерального закона об основных гарантиях, статья 63 и 70 Федерального закона о выборах депутатов Государственной Думы, статьи 57 и 64 Федерального закона о выборах Президента); 4) **создание и деятельность контрольно-ревизионных служб при избирательных комиссиях** (статья 60 Федерального закона об основных гарантиях, статья 71 Федерального закона о выборах депутатов Государственной Думы, статья 65 Федерального закона о выборах Президента); 5) **использование ГАС «Выборы» при проведении выборов** (статья 74 Федерального закона об основных гарантиях, статья 87 Федерального закона о выборах депутатов Государственной Думы, статья 80 Федерального закона о выборах Президента); 6) **хранение избирательной документации** (статья 88 Федерального закона о выборах депутатов Государственной Думы, статья 81 Федерального закона о выборах Президента); 7) **обжалование решений и действий (бездействия), нарушающих избирательные права граждан Российской Федерации** (статьи 75–78 Федерального закона об основных гарантиях, статьи 90–92 Федерального закона о выборах депутатов Государственной Думы, статьи 83–85 Федерального закона о выборах Президента).

Указанные виды деятельности носят организационный характер, они, как правило, не связаны непосредственно со стадиями избирательного процесса²¹.

²¹ В связи с этим можно высказать предложение, направленное на совершенствование законодательства Российской Федерации о выборах, о том, чтобы Федеральным законом о внесении изменений в основные федеральные избирательные законы «перенести» положения, регулирующие данные организационные (непроцесуальные) виды деятельности из глав, посвященных отдельным этапам проведения избирательных кампаний, в главы, содержащие общие положения о порядке подготовки и проведения выборов.

Применительно к вопросам взаимодействия избирательных комиссий с органами государственной власти и органами местного самоуправления при подготовке и проведении выборов следует отметить, что такое **взаимодействие осуществляется как в рамках стадий избирательного процесса** (такие формы взаимодействия можно считать **процессуальными** или **правовыми**, поскольку действия, совершаемые органами государственной власти и органами местного самоуправления в ходе этих форм взаимодействия с избирательными комиссиями, имеют юридическое значение и являются обязательными (конститутивными) элементами избирательной кампании²²), **так и при осуществлении иных видов деятельности** (такие формы взаимодействия можно назвать **непроцессуальными** или **организационными**, поскольку действия, совершаемые органами государственной власти и органами местного самоуправления в ходе этих форм взаимодействия с избирательными комиссиями, юридического значения не имеют и не являются обязательными элементами избирательной кампании).

Основываясь на вышесказанном можно утверждать, что в ходе проведения избирательной кампании (подготовки и проведения выборов) избирательные комиссии, входящие в систему избирательных комиссий, в том числе действующие на постоянной и непостоянной основах, взаимодействуют с органами государственной власти (в том числе органами исполнительной власти) и органами местного самоуправления в правовых и организационных формах. Несмотря на то, что формы взаимодействия избирательных комиссий с органами государственной власти и органами местного самоуправления при подготовке и проведении выборов весьма разнообразны, для предметного анализа таких форм представляется необходимым установить общие принципы взаимодействия избирательных комиссий с органами государственной власти и органами местного самоуправления при подготовке и проведении выборов.

На основе анализа федерального избирательного законодательства **можно сформулировать следующие принципы**, на которых строится взаимодействие избирательных комиссий с органами государ-

²² Притом такими, без которых проведение определенных этапов избирательной кампании оказалось бы невозможным. Так, например, без представления Росрегистрацией и ее управлениями в избирательные комиссии списков политических партий, их региональных отделений, имеющих право принимать участие в выборах, не может начаться стадия выдвижения кандидатов на выборах представительных органов.

ственной власти и органами местного самоуправления при подготовке и проведении выборов:

1) принцип независимости избирательных комиссий от органов государственной власти и органов местного самоуправления;

2) принцип обязательности для органов государственной власти и органов местного самоуправления нормативных актов и других решений избирательных комиссий;

3) принцип безвозмездности действий, совершаемых органами государственной власти и органами местного самоуправления в отношении избирательных комиссий.

Принцип независимости избирательных комиссий от органов государственной власти и органов местного самоуправления состоит в том, что при подготовке и проведении выборов избирательные комиссии в пределах своей компетенции, установленной федеральными законами, независимы от органов государственной власти и органов местного самоуправления. Вмешательство в деятельность избирательных комиссий со стороны законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти, органов местного самоуправления не допускается (пункт 7 статьи 3 и пункт 12 статьи 20 Федерального закона об основных гарантиях, часть 2 статьи 8 Федерального закона о выборах депутатов Государственной Думы, пункт 2 статьи 7 Федерального закона о выборах Президента). При этом под «вмешательством» следует понимать не только внешнюю интервенцию со стороны ведомств, но влияние на принятие избирательными комиссиями своих решений. В целях недопущения такого влияния «изнутри» в избирательном законодательстве Российской Федерации содержится общее правило о том, что государственные и муниципальные служащие не могут составлять более 1/2 от общего числа членов избирательной комиссии субъекта Российской Федерации, избирательной комиссии муниципального образования, окружной, территориальной, участковой избирательной комиссии (пункт 2 статьи 22 Федерального закона об основных гарантиях). Одним из аспектов независимости избирательных комиссий от органов исполнительной власти является их финансовая неподотчетность финансовым исполнительным органам. В соответствии с пунктом 6 статьи 57 Федерального закона об основных гарантиях отчеты избирательных комиссий, организующих выборы, представляются непосредственно в законодательные (представительные) органы.

Принцип обязательности для органов государственной власти и органов местного самоуправления нормативных актов и других решений избирательных комиссий заключается в том, что нормативные акты и другие решения избирательных комиссий, принятые ими в пределах своей компетенции, установленной федеральными законами, обязательны для федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, других государственных органов, органов местного самоуправления. Решения и иные акты избирательных комиссий не подлежат государственной регистрации (пункт 13 статьи 20 Федерального закона об основных гарантиях, часть 3 статьи 8 Федерального закона о выборах депутатов Государственной Думы, пункт 3 статьи 7 Федерального закона о выборах Президента). При этом следует отметить, что установление в законодательстве о выборах правила о том, что нормативные правовые акты избирательных комиссий не подлежат государственной регистрации²³ является продолжением принципа независимости от органов государственной власти, в частности, от Министерства юстиции Российской Федерации. Данный принцип выражает нормотворческую и иную самостоятельность избирательных комиссий при взаимодействии с органами власти.

Исходя из **принципа безвозмездности действий, совершаемых органами государственной власти и органами местного самоуправления в отношении избирательных комиссий**, государственные органы, органы местного самоуправления, а также должностные лица указанных органов обязаны предоставлять избирательным комиссиям необходимые сведения и материалы, давать ответы на обращения избирательных комиссий. Указанные сведения и материалы предоставляются комиссиям **бесплатно** (пункт 19 статьи 20 Федерального закона об основных гарантиях). Согласно пункту 16 статьи 20 Федерального закона об основных гарантиях государственные органы, органы

²³ В данном случае имеется в виду осуществляемая в соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 13 августа 1997 года № 1009 государственная регистрация нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти в Министерстве юстиции Российской Федерации, на которую направляются помимо нормативных правовых актов федеральных ведомств, также и нормативные правовые акты Центрального Банка Российской Федерации (часть четвертая статьи 7 Федерального закона от 10 июля 2002 года № 86-ФЗ) и нормативные правовые акты Пенсионного фонда Российской Федерации, Федерального фонда обязательного медицинского страхования и Фонда социального страхования Российской Федерации (Указ Президента Российской Федерации от 20 марта 2001 года № 318).

местного самоуправления, а также их должностные лица обязаны оказывать избирательным комиссиям содействие в реализации их полномочий, в частности **на безвозмездной основе** предоставлять необходимые помещения²⁴, в том числе для хранения избирательной документации до передачи указанной документации в архив либо уничтожения по истечении сроков хранения, установленных законом, обеспечивать охрану предоставляемых помещений и указанной документации, а также предоставлять на безвозмездной основе транспортные средства, средства связи, техническое оборудование. Принцип безвозмездности предоставления органами государственной власти и органами местного самоуправления избирательным комиссиям необходимых им документов и материалов, материально-технических средств является развитие принципа независимости избирательных комиссий от органов публичной власти.

Рассматривая предложенную систему принципов, можно отме-

²⁴ Так, в этом плане весьма интересным является следующий пример.

Территориальная избирательная комиссия Абазинского района КЧР с декабря 2006 года занимала на безвозмездной основе помещение, принадлежащее РГУП «Племенной репродуктор «Эльбурганский».

03.03.2007 г. новым собственником данного помещения стал индивидуальный предприниматель.

В январе 2008 г. между руководством Временной администрации и новым собственником данного помещения была достигнута устная договоренность об аренде данного помещения, о чем в Избирательной комиссии КЧР стало известно только после обращения в Арбитражный суд КЧР с иском о взыскании стоимости арендной платы в октябре 2008 г.

Условия устного договора не предполагали оплаты за аренду данного помещения.

Решением Арбитражного суда КЧР от 11 января 2009 г. по делу № А25-1008/08-6 были частично удовлетворены исковые требования о взыскании с Избирательной комиссии Карачаево-Черкесской Республики в пользу индивидуального предпринимателя 360 тыс. рублей основного долга, в остальной части иска отказано.

На данное решение Арбитражного суда КЧР в апелляционную инстанцию Избирательной комиссией Карачаево-Черкесской Республики была подана апелляционная жалоба.

18 марта 2009 года Шестнадцатый арбитражный апелляционный суд при рассмотрении данного дела отменил полностью решение Арбитражного суда КЧР от 11.01.2009 г., отказал в удовлетворении исковых требований заявителя и прекратил производство по настоящему делу, так как в соответствии с федеральным законодательством органы местного самоуправления обязаны на безвозмездной основе предоставлять необходимые для комиссии помещения (п. 16 ст. 20 ФЗ «Об основных гарантиях...»).

титель, что в целом она устанавливает **гарантии свободного взаимодействия избирательных комиссий с органами государственной власти и органами местного самоуправления**, при котором избирательные комиссии, занимающие по уровню иерархии в государственном аппарате не высшие места (являясь государственными, муниципальными органами, но не органами государственной власти, органами местного самоуправления), не подчинены и не подконтрольны органам государственной власти и органам местного самоуправления, не находятся в зависимости от них, их решения наделены законом юридической силой правового акта органа власти.

С содержательной стороны **взаимодействие** избирательных комиссий с органами государственной власти и органами местного самоуправления носит **односторонний** характер и по существу представляет собой информационное, материально-техническое и иное обеспечение избирательных комиссий необходимыми им материальными и нематериальными благами в рамках **содействия** им в осуществлении полномочий, предусмотренных законодательством Российской Федерации, со стороны исполнительных органов, наделенных соответствующими ресурсами.

Таким образом, понятия «взаимодействие избирательных комиссий с органами государственной власти и органами местного самоуправления» по объему совпадает с понятием «содействие органов государственной власти и органов местного самоуправления избирательным комиссиям». Исходя из этого в дальнейшем в настоящей работе слова «содействие» и «взаимодействие» применительно к взаимоотношениям избирательных комиссий и органов публичной власти будут употребляться как синонимы.

В состав ЦИК России входят 15 членов, из которых пять членов ЦИК назначаются государственной Думой Федерального Собрания Российской Федерации, пять членов ЦИК назначаются Советом Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, пять членов ЦИК назначаются Президентом Российской Федерации. Срок полномочий ЦИК России составляет четыре года.

Из своего состава члены ЦИК избирают тайным голосованием председателя, заместителя председателя и секретаря. Члены ЦИК России организуют работу по конкретным направлениям ее деятельности, определяемой Регламентом Центральной избирательной комиссии Российской Федерации, и несут ответственность за результаты работы по этим направлениям.

ЦИК России осуществляет в пределах своей компетенции руко-

водство деятельностью избирательных комиссий по выборам в федеральные органы государственной власти, а также по проведению референдума Российской Федерации.

Взаимодействие избирательных комиссий с органами государственной власти и местного самоуправления проходит на основе их полномочий, и поэтому представляется уместным перечислить эти полномочия:

Центральная избирательная комиссия Российской Федерации:

- осуществляет контроль за соблюдением избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации;
- организует разработку нормативов технологического оборудования, необходимого для работы комиссий, утверждает указанные нормативы и осуществляет контроль за их соблюдением, а также организует размещение заказа на производство типового технологического оборудования;
- обеспечивает реализацию мероприятий, связанных с подготовкой и проведением выборов, референдумов, развитием избирательной системы в Российской Федерации, внедрением, эксплуатацией и развитием средств автоматизации, правовым обучением избирателей, профессиональной подготовкой членов комиссий и других организаторов выборов, референдумов, изданием необходимой печатной продукции;
- осуществляет меры по организации единого порядка распределения эфирного времени и печатной площади между зарегистрированными кандидатами, избирательными объединениями для проведения предвыборной агитации, между инициативной группой по проведению референдума и иными группами участников референдума для проведения агитации по вопросам референдума, установления итогов голосования, определения результатов выборов, референдумов, а также порядка опубликования итогов голосования и результатов выборов, референдумов;
- осуществляет меры по организации финансирования подготовки и проведения выборов, референдумов, распределяет выделенные из федерального бюджета средства на финансовое обеспечение подготовки и проведения выборов, референдума, контролирует целевое использование указанных средств;
- оказывает правовую, методическую, организационно-техническую помощь комиссиям;
- осуществляет международное сотрудничество в области изби-

- рательных систем;
- заслушивает сообщения федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления по вопросам, связанным с подготовкой и проведением выборов в федеральные органы государственной власти и референдума Российской Федерации;
 - устанавливает нормативы, в соответствии с которыми изготавливаются списки избирателей, участников референдума и другие избирательные документы, а также документы, связанные с подготовкой и проведением референдума;
 - рассматривает жалобы (заявления) на решения и действия (бездействие) нижестоящих комиссий и принимает по указанным жалобам (заявлениям) мотивированные решения;
 - осуществляет иные полномочия в соответствии с федеральными законами.

ЦИК России совместно с федеральными органами государственной власти, избирательными комиссиями и органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления организует государственную систему регистрации избирателей и участвует в осуществлении этой регистрации. В связи с этим, ЦИК России праве издавать инструкции по вопросам единообразного применения федерального законодательства о выборах, давать заключения о соответствии законов субъектов Федерации федеральному законодательству о выборах.

Избирательные комиссии субъектов Российской Федерации, избирательные комиссии муниципальных образований, окружные избирательные комиссии, территориальные, участковые избирательные комиссии формируются на основе предложений политических партий, выдвинувших списки кандидатов, допущенных к распределению депутатских мандатов в Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации, законодательном (представительном) органе государственной власти соответствующего субъекта Российской Федерации, общественных объединений.

Половина членов избирательной комиссии субъекта Российской Федерации назначается законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта Российской Федерации, другая половина назначается высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации на основе поступивших предложений политических партий.

Избирательная комиссия муниципального образования фор-

мируется представительным органом местного самоуправления на основе предложений собраний избирателей по месту жительства, работы, службы, учебы, предложений избирательной комиссии муниципального образования предыдущего состава, избирательной комиссии субъекта Российской Федерации.

Окружная избирательная комиссия формируется вышестоящей избирательной комиссией на основе предложений избирательных объединений, а также предложений представительных органов местного самоуправления, собраний избирателей по месту жительства, работы, службы, учебы, территориальных комиссий предыдущего состава.

Участковые избирательные комиссии формируются вышестоящей комиссией на основе предложений избирательных объединений, а также предложений представительного органа местного самоуправления, собраний избирателей.

Анализ прошедших избирательных кампаний свидетельствует о том, что во многих субъектах Российской Федерации органы государственной власти, органы местного самоуправления, вышестоящие избирательные комиссии, политические партии, общественные объединения **не уделяют должного внимания подбору кандидатур, предлагаемых в состав территориальных (муниципальных) и особенно участковых избирательных комиссий. В связи с этим представляется необходимым урегулировать осуществление работы участковых избирательных комиссий на постоянной основе**²⁵.

Существующий временный порядок работы участковых избирательных комиссий, предусмотренный Федеральным законом «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» (статья 27) имеет существенные недостатки. Этот вывод вытекает не только из рассмотрения динамики нарушений избирательного законодательства, но и из проведенного исследования правосознания избирателей. Значительная часть избирателей не удовлетворены, либо не вполне удовлетворены работой участковых комиссий. Вместе с тем нельзя недооценивать значения деятельности рассматриваемых комиссий. Являясь низовым звеном, составляющим организационный фундамент системы избирательных комиссий в Российской Федерации, они ближе всего стоят к избирателям, участни-

²⁵ На совещании с председателями избирательных комиссий субъектов Российской Федерации, входящих в Южный федеральный округ, прошедшего в г. Кисловодске 19 февраля 2009 года, было единодушно поддержано предложение о придании участковым избирательным комиссиям статус постоянно действующих комиссий.

кам референдума и имеют широкий круг полномочий, в том числе полномочиями по составлению протоколов об административных правонарушениях.

Подчеркнем, что организует выборы на местах и непосредственно ведет подсчет голосов участковая избирательная комиссия. Следовательно, она является не только низовым, но и основным звеном выборного процесса. Результат голосования изначально фиксируется в протоколе участковой комиссии.

Постоянный характер деятельности участковых комиссий позволит их членам не только накапливать опыт организации выборов, но и повышать квалификацию в период между выборами.

Новые формы обеспечения открытости подведения итогов голосования на каждом избирательном участке требуют высокой культуры и качества работы участковых, территориальных избирательных комиссий.

Практика выборов депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации показывает, что не все из почти миллиона граждан, работающих в комиссиях, оказались к этому готовы и допускали ошибки, отступления от требований закона при оформлении документов об итогах голосования, что дало повод некоторым политическим партиям обратиться в ЦИК России с жалобами. Предварительный анализ этих жалоб показал наличие голословных политических обвинений, отсутствие оснований для утверждений о массовых фальсификациях, но при этом есть и обоснованные претензии к отдельным участковым избирательным комиссиям.

Опыт прошедшей избирательной кампании по выборам депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации свидетельствует о необходимости дальнейшего совершенствования правового регулирования избирательного процесса. Это связано с тем, что ряд вопросов избирательного законодательства требует дальнейшего технологического осмысления и раскрытия в тексте законов. Следует признать, что пока ряд процедур прописан несколько схематично. Например, процедура выдачи наблюдателям заверенных копий протоколов, которые комиссии обязаны предоставлять по их требованию. Эти документы не всегда правильно оформлены или же в избирательных комиссиях «затягивают» с их выдачей, что позволяет наблюдателям и иным участникам выборов поставить под сомнение итоги голосования на данном избирательном участке. Чтобы избежать подобных прецедентов, необходимо четко оговорить в законе все вопросы оформления, а также кон-

кретизировать ответственность членов избирательных комиссий в случае несоблюдения установленных норм о выдаче заверенных копий протоколов.

Законодательство, регулирующее проведение предвыборной агитации, должно быть также изменено и дополнено с учетом постановления Конституционного Суда № s 15-П от 30 октября 2003 года. В некоторой степени необходимо пересмотреть порядок формирования избирательных комиссий и привлечения к ответственности их членов за принятие решений, в том числе повлекших за собой не целевое расходование бюджетных средств.

Полномочия избирательных комиссий в отношении избирательных объединений, кандидатов, их доверенных лиц, а также уполномоченных избирательных объединений включают:

- осуществление контроля за соблюдением избирательных прав граждан на соответствующей территории;
- обеспечение для всех кандидатов и избирательных объединений установленных законом условий предвыборной деятельности;
- контроль за соблюдением правил проведения предвыборной агитации;
- юридическое оформление процедур избирательного процесса.

За неправомерные решения и действия, нарушающие законные права участников избирательного процесса, члены избирательных комиссий могут нести соответствующую административную или уголовную ответственность.

Федеральный закон от 11 июля 2001 года «О политических партиях» заложил основы современной партийной системы Российской Федерации, установил требования к политическим партиям и обеспечил им статус основных участников избирательного процесса. Федеральный закон от 12 июня 2002 года «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» принципиально усовершенствовал правовую базу выборов и референдумов.

Федеральный закон от 18 мая 2005 года «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» и Федеральный закон от 10 января 2003 года «О выборах Президента Российской Федерации», предусматривают дополнительные меры по организации ведения общественного контроля за подведением итогов голосования, в том числе через открытую публикацию итогов голосования со всех избирательных участков в сети Интернет.

В современных условиях возрастает общественная значимость активного и ответственного участия граждан Российской Федерации в процессе формирования государственной власти.

Необходимым условием претворения в практику норм избирательного законодательства и обеспечения избирательных прав граждан является организация взаимодействия избирательных комиссий с правоохранительными органами и контролирующими органами, органами исполнительной власти, осуществляющими государственную политику в области средств массовой информации (СМИ), а также иными государственными органами.

Прошедшие в последние годы выборы показали, что необходимая координация работы названных органов в осуществлении избирательных действий и процедур в соответствии с требованиями законов о выборах в надлежащей степени еще не достигнута.

Типичными и распространенными являются выпуск анонимных и фальсифицированных агитационных материалов, нарушения порядка финансирования избирательных кампаний, правил ведения предвыборной агитации. Нуждается в совершенствовании деятельность правоохранительных органов по обеспечению законности избирательного процесса.

Такое состояние актуализирует проблему обеспечения совместной взаимодополняющей деятельности организаторов выборов, правоохранительных и контролирующих органов, создания эффективного механизма оперативного реагирования всех заинтересованных органов на правонарушения при организации и проведении выборов.

Важная роль в организации избирательного процесса принадлежит избирательным комиссиям. Федеральным законодательством избирательные комиссии наделены полномочиями непосредственно участвовать в процессуальных действиях по привлечению нарушителей закона к административной ответственности. Это возлагает на них основной груз работы и ответственности на всех этапах избирательного процесса, требуя строгого соблюдения норм закона, надлежащей правовой подготовленности членов избирательной комиссии.

Действующее избирательное законодательство определило полномочия всех участников избирательного процесса при подготовке и проведении федеральной или региональной избирательной кампании, наделив ими не только избирательные комиссии, но и федеральные и региональные органы исполнительной власти (МВД России, ФНС России, ФСБ России и т. д.), законодательные органы государственной власти и высших должностных лиц субъектов Рос-

сийской Федерации, Генеральной прокуратуры Российской Федерации и судебной системы Российской Федерации, представительные органы местного самоуправления и глав муниципальных образований, политические партии, общественные объединения, средства массовой информации. При этом главным лицом любых выборов является избиратель, права которого должны быть надежно защищены законодательством и системой его реализации всеми участниками избирательного процесса.

В связи с принятием 12 июня 2002 года Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», в новой редакции, **большое значение приобретает тесное взаимодействие областных законодательных собраний, избирательных комиссий с территориальными государственными органами, аппаратом Полномочного представителя Президента Российской Федерации в целях создания и оптимизации областной законодательной базы для проведения выборов.**

Закон позволяет региональным законодателям по своему усмотрению решать вопросы введения для политических партий соответствующего барьера на выборах в законодательные органы. Можно также не предусматривать никаких ограничений, что обуславливает потребность оптимизации и унификации норм.

Совершенствование избирательного законодательства субъектов Российской Федерации касается не только закона о выборах, но и других законов, обеспечивающих действенность норм избирательного законодательства в регионе. В частности, необходимо скорректировать нормативные акты, регулирующие деятельность областных СМИ в период избирательных кампаний, в целях предупреждения появления дезинформации.

Взаимодействие избирательных комиссий с органами прокуратуры может осуществляться путем координации предупреждения нарушений избирательного законодательства, совместных проверок нарушений, жалоб избирателей и других участников избирательного процесса, представлений избирательных комиссий по фактам нарушений избирательного законодательства.

Повышению качества организации избирательного процесса способствует работа избирательных комиссий на постоянной основе, а их руководителей — на штатной основе. Это позволяет организовать систему обучения организаторов выборов практике применения избирательного законодательства, формам и методам предупреждения и пресечения использования незаконных изби-

рательных технологий. При таком подходе правильность действий избирательных комиссий по отношению к нарушителям избирательного законодательства, субъектам, использующим незаконные избирательные технологии, подтверждается проверками органов прокуратуры и судебными решениями.

Важное место в обеспечении законности избирательного процесса принадлежит общественным приемным Полномочного представителя Президента Российской Федерации. Их роль состоит в оказании гражданам содействия при рассмотрении их обращений в территориальные структуры федеральных органов исполнительной власти, в органы власти области, органы местного самоуправления, проведении мероприятий по правовому просвещению граждан, в том числе, по избирательному законодательству.

На базе общественных приемных может быть организован конструктивный диалог региональных и местных властей с представителями партий, движений, общественных объединений, молодежных и ветеранских организаций, объединений научной и творческой интеллигенции по проблемам подготовки и проведения выборов. Такая деятельность в форме общественного Совета при руководителе общественной приемной может стать элементом достижения согласия и средством противодействия политическому экстремизму и нагнетанию ксенофобии в электоральных процессах.

В соответствии с полномочиями, установленными Федеральным законом «О прокуратуре Российской Федерации», иными федеральными законами, органы прокуратуры осуществляют надзор за исполнением законодательства о выборах на всех стадиях избирательного процесса участвующими в нем субъектами.

В случае нарушения прав и свобод человека и гражданина, защищаемых в порядке гражданского судопроизводства, когда пострадавший по состоянию здоровья, возрасту или иным причинам не может лично отстаивать в суде свои права и свободы или когда нарушены права и свободы значительного числа граждан либо в силу иных обстоятельств нарушение приобрело особое общественное значение, прокурор предъявляет и поддерживает в суде иск в интересах пострадавших²⁶.

Система организации работы органов прокуратуры состоит из организационных, предупредительных, пресекательных мер, а также мер по привлечению виновных к различным видам ответственности за допущенные нарушения законодательства о выборах.

²⁶ Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации» ст. 27., п. 4.

В целях своевременного выявления, предупреждения и устранения нарушений законов о выборах, обеспечения прокурорского надзора за соблюдением законности при применении мер административной и уголовной ответственности, целесообразно создание рабочих групп по сбору и анализу информации о состоянии законности, оперативному рассмотрению заявлений и сообщений о нарушениях избирательного законодательства, поддержанию связи с избирательной комиссией области, окружными избирательными комиссиями, правоохранительными органами и судами.

Осуществление правосудия всегда сопряжено с потребностью общества в справедливости на основе права, уверенности в том, что судопроизводство осуществляется честно, при равном нейтральном отношении к каждой из сторон, при отсутствии личной заинтересованности судьи в результате процесса.

Поддержание общественного доверия к судебной власти особенно значимо при разрешении судебных споров, касающихся реализации прав граждан избирать и быть избранными. То, что судья рассматривает как нормальное действие по разрешению споров на основании правовой нормы, иногда может быть истолковано как политический акт, угрожающий властным позициям, которые представляют ценность для исполнительной или представительной власти.

Судебная практика свидетельствует о случаях проявления нелояльности к закону со стороны отдельных кандидатов и их команд. Они делают клеветнические заявления, оскорбляющие человеческое достоинство оппонентов, нарушают право на достойное обращение, гарантированное как Конституцией Российской Федерации, так и Европейской конвенцией о правах человека. Это явление представляет особую опасность, поскольку сопровождается распространением через СМИ заведомо клеветнических измышлений, нередко содержащих обвинения в совершении преступлений.

Поскольку правоохранительными органами не всегда оперативно решаются дела о привлечении к уголовной ответственности лиц, распространяющих клевету, избирательные комиссии не имеют оснований для реагирования, и только через судебные органы возможно поддержание правильного представления у избирателей об истинном облике оклеветанных кандидатов.

Однако по делам о защите чести и достоинства, возникших в ходе избирательных кампаний, нет сокращенных сроков. Поэтому от оперативности рассмотрения судами таких дел зависят, по существу, судьбы кандидатов и законные интересы избирателей.

Важным направлением организационной работы избирательных комиссий является взаимодействие с редакциями СМИ, позволяющее последним не только использовать свои права и обязанности по распространению материалов предвыборной агитации, но и выполнить предусмотренную законом обязанность исключить распространение недостоверной, не подтвержденной в установленном законом порядке, негативной информации о кандидатах.

Редакции СМИ вправе предложить кандидатам представить подготовленную ими аудио- и видеозапись их предвыборных выступлений с подтверждением их достоверности.

Суды вправе оставить без удовлетворения жалобы кандидатов на отказ редакций СМИ в опубликовании их выступлений, не представленных для предварительного ознакомления. Такой подход, основанный на законе, позволяет сохранить у населения уверенность в независимости судебной власти, справедливости ее решений на основе права.

Представляется целесообразным принятие нормы, обязывающей распространителя негативной информации о сопернике в день поступления в суд искового заявления о защите чести и достоинства представить суду бесспорные доказательства того, что эта информация соответствует действительности. Отсутствие таких доказательств являлось бы основанием к удовлетворению иска, а судебное решение — основанием для исключения виновного из числа кандидатов в связи с существенным нарушением норм избирательного права.

Важным направлением деятельности избирательных комиссий является осуществление финансового контроля. Инструментом его обеспечения должны быть контрольно-ревизионные службы при избирательных комиссиях. Однако в законодательстве о выборах в отдельных субъектах отсутствовало даже упоминание о таких службах.

Новый Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» не только устанавливает правовые нормы и создает основу для формирования контрольно-ревизионных служб при избирательных комиссиях, но и определяет их задачи. В ЦИК Российской Федерации разработаны, приняты и направлены в регионы для применения Методические рекомендации по организации деятельности избирательных комиссий и контрольно-ревизионных служб. При этом специалисты контролирующих, правоохранительных и государственных органов на время избирательных

кампаний откомандировываются в распоряжение избирательных комиссий с сохранением денежного содержания по основному месту работы.

Государственные, муниципальные органы и органы местного самоуправления, учреждения и организации, а также их должностные лица обязаны оказывать содействие избирательным комиссиям и их контрольно-ревизионным службам.

Предусматривается предоставление необходимой информации избирательным комиссиям согласно требованиям избирательного законодательства. Кандидат обязан представить в избирательную комиссию достоверные данные о своих доходах и имуществе. Проверка достоверности указанных сведений возложена законом на избирательные комиссии. Она проводится путем направления официальных запросов в соответствующие кредитные организации и органы регистрации. При этом избирательные комиссии обязаны доводить до избирателей через средства массовой информации сведения о доходах и имуществе кандидатов и результаты их проверки. Таким образом, нет никаких правовых препятствий для того, чтобы избирательная комиссия получила всю необходимую информацию, а также для необходимых действий со стороны органов государственной власти по оказанию помощи избирательным комиссиям.

Так, взаимодействие контрольно-ревизионных служб с правоохранительными, налоговыми и иными органами с период избирательных кампаний можно представить по следующей схеме:

1. Проверка сведений, представленных кандидатами:

Движимое и недвижимое имущество: транспортные средства – маломерные суда – дома, дачи, строения – земельные участки – летательные аппараты –	ФНС России, ГИБДД МВД России МЧС России Росрегистрация, ФНС России Росземкадастр, ФНС России Ространснадзор
Акции, ценные бумаги	ФСФР
Доходы	ФНС России
Гражданство	ФМС России
Судимость	МВД России
Образование	Рособрнадзор

2. Проверка правомерности пожертвований в избирательные фонды:

граждане –	ФМС России
юридические лица (кроме НКО) –	ФНС России
некоммерческие организации –	Минюст (ранее – Росрегистрация)

Необходимым условием результативности взаимодействия является установление и достижение реальной ответственности должностных лиц государственных органов, учреждений и организаций за точное соблюдение избирательного законодательства.

2.2. Организация деятельности избирательных комиссий по обеспечению законности в избирательном процессе

Обеспечение законности при организации и проведении выборов любого уровня – одна из основных задач современной избирательной практики и важнейшая проблема избирательно-правовой теории. Проблема законности традиционно является одной из центральных в общей теории права. Ее актуальность очевидна как в теоретическом, так и в практическом плане. В соответствии с общей концепцией законности, сложившейся в юридической науке, ее сущность заключается в строгом и неуклонном соблюдении и исполнении всеми субъектами права действующего законодательства. С точки зрения «...функциональной роли законность рассматривается как принцип, как метод осуществления власти, как режим общественной жизни, как система требований, предъявляемых к личности»²⁷.

Следует отметить, что содержание законности не исчерпывается формулой «строгое и неуклонное соблюдение действующего закона всеми субъектами права». В юридической литературе в последнее время категория «законность» разрабатывается и анализируется с точки зрения ее взаимосвязи с различными социально-экономическими, политико-идеологическими, морально-этическими и другими явлениями, при этом подчеркивается их не только взаимосвязь, но и во многом взаимообусловленность²⁸.

²⁷ Теория государства и права: Курс лекций / Под ред. Н.И. Матузова, А.В. Малько. М., 1999. С. 511.

²⁸ См.: Горшенев В.М. Законность как достояние правового государства // Проблемы обеспечения законности в механизме правоприменения. Волгоград,

С этих позиций в структуре законности выделяют такие элементы как:

- цель — достижение строгого и неуклонного соблюдения и исполнения всеми участниками общественных отношений норм права;
- взгляды и принципы — содержание и теоретико-мировоззренческая основа законности;
- система средств, приемов и условий, с помощью которых происходит осуществление идеи и начал законности;
- мотивированная деятельность человека — связующий элемент законности, выражающий ее проявление на практике и определяющий ее социальную природу;
- критерии оценки поведения субъектов общественных отношений — действующее законодательство;
- юридическая основа законности — право и правомерное поведение участников общественных отношений²⁹.

С учетом изложенного, можно следующим образом сформулировать определение законности. **Законность** — это политико-правовое явление, обуславливающее становление и развитие государственно-правовой формы организации общества и реализацию идеи социальной справедливости и выражающееся в строгом и неуклонном соблюдении и исполнении действующего законодательства.

В качестве исходных начал, принципов законности в монографической и учебной литературе приводятся различные по составу и содержанию политико-правовые установки и постулаты. На наш взгляд, наиболее адекватно отражают сущность и функциональную значимость законности следующие принципы:

- единство законности — общеобязательность требований действующего законодательства для всех субъектов права, технико-юридическое единообразие нормативно-правовых предписаний, в том числе с позиций определения единых критериев оценки поведения участников отношений, их толкования и применения на всей территории государства;
- гарантированность основных прав и свобод граждан — наличие политико-правовых условий, обеспечивающих незыбле-

1991. С. 5–6; *Витрук Н.В.* Законность: понятие, защита и обеспечение // Общая теория права: Курс лекций / Под общ. ред. В.К. Бабаева. Нижний Новгород, 1993. С. 513–534.

²⁹ Теория государства и права: Курс лекций / Под ред. Н.И. Матузова, А.В. Малько. М., 1999. С. 515.

мость естественно-правового статуса человека и гражданина, защиту и приоритет общегуманитарных ценностей, разумное и справедливое сочетание интересов во взаимоотношениях «человек — общество», «гражданин — государство»;

- неотвратимость юридической ответственности за виновно совершенное правонарушение — выражает юридическую природу законности и заключается в том, что любое противоправное деяние должно повлечь для виновного в его совершении адекватные меры государственно-правового принуждения, соответствующее наказание;
- недопустимость противопоставления законности и целесообразности — принцип, выражающий политико-правовую сущность законности, и заключающийся в том, что любое юридически значимое деяние должно не противоречить нормативно-правовым установлениям, а элементы целесообразности и усмотрения допускаются лишь в рамках, очерченных правовым предписанием, т. е. целесообразность находится в «подчиненном» по отношению к законности положении³⁰.

Завершая общетеоретический анализ категории «законность», остановимся на определении основных гарантий законности, которые рассматриваются нами как обусловленная закономерностями общественного развития система условий и средств, обеспечивающая реализацию идеи и принципов законности.

В научной литературе гарантии законности подразделяют на общие (экономические, политико-идеологические, нравственно-духовные и др.) и специальные (собственно юридические). Общие гарантии в силу их универсальности и глобального характера создают фундамент поступательного развития и реализации идеи законности. Бескризисное развитие экономики, высокий уровень занятости населения в общественно-полезном труде, реализация идеи правовой государственности, политическая стабильность, идеологическая терпимость и плюрализм, высокий уровень правосознания и правовой культуры в обществе, защита и укрепление морально-нравственных ценностей, — эти и многие другие показатели развития и состояния общества создают основные, базисные предпосылки претворения в жизнь идеи законности.

³⁰ Лисюткин А.Б. Законность и правопорядок // Теория государства и права: Курс лекций / Под ред. Н.И. Матузова, А.В. Малько. М., 1999. С. 516–517.

Специально-юридические гарантии законности во многом производны от общих. Специальные меры, направленные на обеспечение и охрану законности, имеют непосредственный и целевой характер. Они закрепляются в действующем законодательстве и представляют собой систему правовых условий, юридических средств и механизмов, направленных на обеспечение законности. Приведем наиболее существенные из специальных юридических гарантий законности, выделяемых в современной правовой науке³¹:

а) обеспечение полноты и эффективности правовых норм, адекватности отражения ими тенденции развития общества и потребностей в регулировании социальных отношений;

б) повышение уровня контроля и надзора за реализацией законности, качества работы компетентных органов власти по обеспечению законности;

в) увеличение эффективности мер юридической ответственности, обеспечение своевременного предупреждения, выявления и пресечения правонарушений;

г) совершенствование юридической деятельности;

д) развитие правового сознания и повышение уровня правовой культуры населения.

В совокупности перечисленные условия и средства, реализуемые и используемые во взаимосвязи друг с другом, составляют систему гарантий законности.

В последнее время все активнее многие ученые-государствоведы и политики оперируют таким понятием, как «конституционная законность»³².

Отечественные правоведы С.А. Осипян и В.П. Рябцев под состоянием конституционной законности предлагают понимать «...не только простое соблюдение норм конституции, но и функционирование всей системы правовых институтов, из которых она состоит

³¹ См. подробнее: *Витрук Н.В.* Законность: понятие, защита и обеспечение // *Общая теория права: Курс лекций* / Под общ. ред. В.К. Бабаева. Нижний Новгород, 1993. С. 513–534; *Теория государства и права: Курс лекций* / Под ред. Н.И. Матузова, А.В. Малько. М., 1999. С. 518–520 и др.

³² *Клочков В.В.* О конституционной законности // *Конституционная законность и прокурорский надзор*. М., 1994. С. 3–17; *Белкин А.А., Журавлев М.П., Колибаб К.Е., Осипян С.А., Шапкин М.А.* Проблемы конституционной законности. Состояние законности в Российской Федерации (1198–1999 годы): Аналитический доклад. М., 2000. С. 5–10.

и которые организует и дифференцирует в правовом отношении»³³. Одним из таких правовых институтов понимаемой в приведенном контексте конституционной законности, безусловно, является институт выборов.

На наш взгляд, при проведении выборов наиболее актуальными и представляющими первоочередной научный и практический интерес являются проблемы организации деятельности по обеспечению законности, осуществляемой избирательными комиссиями, принимающими непосредственное участие в организации и проведении избирательных действий и процедур, призванных поддерживать правопорядок в ходе избирательного процесса, разрешать возникающие конфликтные ситуации, а также органами судебной власти и прокуратуры.

Центральное место в обеспечении подготовки, организации и проведения выборов в порядке, регламентированном избирательным законодательством, принадлежит избирательным комиссиям.

Основы правового статуса избирательных комиссий определены в Федеральном законе «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации».

На наш взгляд, деятельность избирательной комиссии по обеспечению законности при проведении выборов следует понимать в двух основных значениях: широком и узком.

Деятельность избирательных комиссий, направленная на обеспечение законности в ходе выборов (в широком смысле), представляет собой не просто ряд действий, а целую систему, в которую включаются как действия избирательных комиссий, так и принимаемые ими решения.

Поэтому анализируемый вид деятельности избирательных комиссий можно определить как упорядоченную на основе правовых предписаний систему юридических действий и решений избирательных комиссий, направленных на обеспечение законности при проведении выборов.

Понимаемая в широком значении система действий и решений избирательных комиссий, связанных с обеспечением законности в ходе подготовки, организации и проведения выборного процесса,

³³ *Осипян С.А., Рябцев В. П.* Состояние конституционной законности и прокурорский надзор (конституционные предпосылки и политическая реальность) // Конституционная законность: предпосылки и реальность: Сб. науч. трудов. М., 2002. С. 3.

обусловлена комплексом полномочий этих коллегиальных органов, зафиксированных в избирательном законодательстве.

Полномочия избирательных комиссий, составляющие их компетенцию, как представляется, целесообразно классифицировать по различным основаниям. Так, по уровню избирательной комиссии можно выделить полномочия Центральной избирательной комиссии РФ, полномочия избирательной комиссии субъекта Федерации, полномочия территориальной избирательной комиссии, муниципальной избирательной комиссии, а также окружной и участковой комиссии. По этому же основанию, пользуясь терминологией Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», можно разграничить полномочия вышестоящей избирательной комиссии и полномочия нижестоящей избирательной комиссии.

Полномочия избирательных комиссий можно также разграничить по видам юридической деятельности этих органов. Укажем, что под юридической деятельностью в общей теории права традиционно понимается деятельность по изданию (толкованию, реализации и т. п.) юридических предписаний³⁴. По этому основанию следует выделить полномочия избирательных комиссий, связанные а) с правоприменением юридических предписаний, б) с нормотворчеством, в) с толкованием правовых норм.

На наш взгляд, наибольшее практическое значение имеет классификация полномочий избирательных комиссий по функциональному критерию.

Так, наиболее важные полномочия Центральной избирательной комиссии РФ, закрепленные в ст. 21 и других статьях Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», а также закрепленные в иных избирательных законах можно подразделить на:

- организационно-правовые (п.п. «в» п. 9 ст. 21 — обеспечивает реализацию мероприятий, связанных с подготовкой и проведением выборов, развитием избирательной системы в РФ, внедрением, эксплуатацией и развитием средств автоматизации, правовым обучением избирателей, профессиональной подготовкой членов комиссий, изданием необходимой

³⁴ Теория государства и права: Курс лекций / Под ред. Н.И. Матузова, А.В. Малько. М., 1999. С. 460.

- печатной продукцией; п.п. «г» п. 9 ст. 21 – осуществляет меры по организации единого порядка распределения эфирного времени и печатной площади для проведения агитации, а также порядка опубликования итогов голосования и результатов выборов; п.п. «д» п. 9 ст. 21 – осуществляет меры по организации финансирования подготовки и проведения выборов; п.п. «е» п. 9 ст. 21 – оказывает правовую, методическую, организационно-техническую помощь комиссиям; п. 12 ст. 21 – совместно с федеральными органами государственной власти, избирательными комиссиями субъектов РФ, органами исполнительной власти субъектов РФ и органами местного самоуправления организует систему регистрации (учета) избирателей, и участвует в осуществлении этой регистрации (учета); и др.);
- контрольные (п.п. «а» п. 9 ст. 21 – осуществляет контроль за соблюдением избирательных прав и права на участие в референдуме граждан РФ; п.п. «б» п. 9 ст. 21 – осуществляет контроль за соблюдением нормативов технологического оборудования, необходимого для работы комиссий; п.п. «з» п. 9 ст. 21 – заслушивает сообщения федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления по вопросам, связанным с подготовкой и проведением выборов в федеральные органы государственной власти; п. 14 ст. 21 – вправе давать заключения о соответствии законов и иных нормативных актов субъектов РФ федеральному законодательству, регулирующему избирательные права граждан; и др.);
 - правозащитные (п. 4 ст. 20, п.п. «к» п. 9, п. 10 ст. 21 – рассматривает жалобы (заявления) на решения и действия (бездействие) нижестоящих комиссий и принимает по ним мотивированные решения; рассматривает поступившие в период избирательной кампании обращения о нарушении закона, проводит проверки по этим обращениям; п. 5 ст. 20 – при проведении проверки, в т. п. в связи с обращениями, указанными в п. 4 ст. 20, вправе обращаться с представлениями о проведении соответствующих проверок и пресечении нарушений закона в правоохранительные органы, органы исполнительной власти; и др.);
 - нормотворческие (п.п. «б» п. 9 ст. 21 – организует разработку нормативов технологического оборудования, необходимо-

го для работы комиссий, утверждает указанные нормативы; п.п. «и» п. 9 ст. 21 – устанавливает нормативы, в соответствии с которыми изготавливаются списки избирателей и другие избирательные документы; п. 11 ст. 21 – в соответствии с законом определяет размер и устанавливает порядок оплаты труда работников учреждений и организаций, созданных для обеспечения ее деятельности; п. 13 ст. 21 – в пределах своей компетенции вправе издавать инструкции по вопросам единообразного применения Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», обязательные для исполнения; п. 35 ст. 68 – в части, не урегулированной федеральным законом, определяет порядок использования технических средств подсчета голосов, технической системы передачи информации, порядок и сроки передачи, обработки и использования информации о выборах; и др.);

Приведенный критерий разграничения полномочий избирательной комиссии применим при классификации полномочий избирательных комиссий всех уровней.

Комплексный анализ совокупности приведенных полномочий избирательных комиссий позволяет сделать вывод о том, что центральной функциональной задачей системы избирательных комиссий является организация демократических свободных и периодических выборов, являющихся высшим непосредственным выражением принадлежащей народу власти, – на основе закона и в соответствии с его нормативно-правовыми предписаниями. Таким образом, в широком значении деятельность избирательных комиссий, направленная на обеспечение законности в ходе выборов, по существу, тождественна всей деятельности избирательных комиссий, связанной с подготовкой, организацией и проведением избирательной кампании.

В более узком значении в деятельность избирательных комиссий, направленную на обеспечение законности в ходе выборов, на наш взгляд, следует включать лишь осуществление избирательными комиссиями их контрольных и правозащитных полномочий. Так, соотношение и взаимосвязь, с одной стороны, организационно-правовых и, с другой – контрольных и правозащитных полномочий заключаются в том, что содержанием реализации первых является, прежде всего, процесс организации выборов, а вторых – обеспечение соответствия этого процесса нормативно-правовым установлениям. Нормотворческие полномочия избирательных комиссий

выступают, прежде всего, своеобразным средством обеспечения единообразного применения избирательных законов, а также определенной конкретизации содержащихся в них правовых норм. Лишь реализация избирательными комиссиями контрольных и правозащитных полномочий непосредственно связана с обеспечением соответствия всей правоприменительной практики в области избирательных отношений нормативно-правовым предписаниям, содержащимся в избирательном законодательстве.

Арсенал контрольных и правозащитных полномочий избирательных комиссий весьма широк. Отметим, что объем контрольных полномочий избирательных комиссий «прямо пропорционален» уровню избирательной комиссии — чем выше уровень, тем большими по объему контрольными полномочиями она наделена.

Важнейшей составляющей деятельности избирательных комиссий, связанной с обеспечением законности при проведении выборов, является реализация ими правозащитных полномочий.

Статья 75 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» содержит ряд правовых норм, подробным образом регламентирующих процессуальный порядок обжалования решений и действий (бездействия), нарушающих избирательные права граждан Российской Федерации.

Так, из п. 6 указанной статьи следует, что решения и действия (бездействие) комиссий и их должностных лиц, нарушающие избирательные права граждан, могут быть обжалованы в непосредственно вышестоящую комиссию, которая обязана, не направляя жалобу в нижестоящую комиссию, за исключением случая, когда обстоятельства, изложенные в жалобе, не были предметом рассмотрения нижестоящей комиссии, рассмотреть жалобу и вынести одно из следующих решений:

- а) оставить жалобу без удовлетворения;
- б) отменить обжалуемое решение полностью или в части (признать незаконным действие (бездействие)) и принять решение по существу;
- в) отменить обжалуемое решение полностью или в части (признать незаконным действие (бездействие)), обязав нижестоящую комиссию повторно рассмотреть вопрос и принять решение по существу (совершить определенное действие).

Пункт 7 анализируемой статьи устанавливает следующий порядок обжалования решения или действия (бездействия) избиратель-

ных комиссий, нарушающих избирательные права граждан: решения и действия (бездействие) избирательной комиссии муниципального образования или ее должностного лица могут быть обжалованы в избирательную комиссию субъекта Российской Федерации; решения или действия (бездействие) избирательной комиссии субъекта Российской Федерации или ее должностного лица – в Центральную избирательную комиссию Российской Федерации. Избирательная комиссия субъекта Российской Федерации, Центральная избирательная комиссия Российской Федерации обязаны принять решение в соответствии с пунктом 6 этой же статьи.

Законом специально предусмотрено, что предварительное обращение в вышестоящую комиссию, избирательную комиссию субъекта Российской Федерации, Центральную избирательную комиссию Российской Федерации не является обязательным условием для обращения в суд (п. 8 ст. 75 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»). А в случае принятия жалобы к рассмотрению судом и обращения того же заявителя с аналогичной жалобой в соответствующую комиссию эта комиссия приостанавливает рассмотрение жалобы до вступления решения суда в законную силу. Суд извещает комиссию о поступившей жалобе и о принятии ее к рассмотрению. В случае вынесения судом решения по существу жалобы комиссия прекращает ее рассмотрение (п. 9 ст. 75 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»).

Пункт 10 статьи 75 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» содержит перечень субъектов, имеющих право обратиться с жалобами на решения и действия (бездействие), нарушающие избирательные права граждан: избиратели, участники референдума, кандидаты, их доверенные лица, избирательные объединения и их доверенные лица, иные общественные объединения, инициативная группа по проведению референдума и ее уполномоченные представители, наблюдатели, а также комиссии.

Укажем, что положения этого пункта ст. 75 о том, что в случае, если указанные в жалобе (жалобах) нарушения касаются значительного числа граждан либо в силу иных обстоятельств нарушение приобрело особое общественное значение, Центральная избирательная комиссия Российской Федерации вправе обратиться в Верховный Суд Российской Федерации, который обязан рассмотреть жалобу по

существу, – признаны не соответствующими Конституции РФ Постановлением Конституционного Суда РФ от 25.02.2004 № 4-П³⁵.

Сравнительно-правовой анализ нормативных предписаний, регламентирующих порядок рассмотрения обращений (жалоб, заявлений) о нарушениях избирательного законодательства, позволяет сделать вывод о том, что полномочия вышестоящих избирательных комиссий в этой области имеют черты и правозащитных, и контрольных функций. Так, разрешая жалобу на действие (бездействие, решение) нижестоящей комиссии, вышестоящая комиссия вправе не только принять решение об удовлетворении жалобы (оставлении ее без удовлетворения), но и разрешить возникший избирательный спор по существу, признавая незаконными действия, отменяя незаконные решения и восстанавливая нарушенные избирательные права.

Вышестоящая избирательная комиссия, осуществляя контроль за соблюдением законности при осуществлении действий и принятии решений нижестоящими комиссиями, вправе по результатам рассмотрения соответствующей жалобы (заявления, обращения) отменить обжалуемое решение полностью или в части (признать незаконным действие (бездействие)), обязав нижестоящую комиссию повторно рассмотреть вопрос и принять решение по существу (совершить определенное действие).

В ходе проведения проверки по жалобе (обращению, заявлению) или по результатам проверки информации, поступившей из иных источников, избирательная комиссия, установив (или, пользуясь терминологией Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», обнаружив) факт совершения административного правонарушения, составляет протокол об административном правонарушении (готовит материалы для такого протокола) и направляет данный протокол в соответствии с законодательством об административных правонарушениях в правоохранительные органы или в суд.

Кодекс РФ об административных правонарушениях, регулируя полномочия избирательных комиссий, указывает, что эти органы вправе составлять протоколы об административных правонарушениях, предусмотренных статьями 5.3 (неисполнение решения избирательной комиссии, комиссии референдума, непредставление сведений и материалов по запросу избирательной комиссии,

³⁵ Постановление Конституционного Суда РФ от 25.02.2004 № 4-П // Российская газета, № 42, 03.03.2004.

избирательной комиссии референдума), 5.4 (нарушение порядка представления сведений об избирателях, участниках референдума), 5.5 (нарушение порядка участия средств массовой информации в информационном обеспечении выборов, референдумов), 5.8 (нарушение предусмотренных законодательством о выборах и референдумах порядка и условий проведения предвыборной агитации, агитации по вопросам референдума на каналах организаций, осуществляющих теле- и (или) радиовещание, и в периодических печатных изданиях), 5.9 (нарушение в ходе избирательной кампании условий рекламы предпринимательской и иной деятельности), 5.10 (проведение предвыборной агитации, агитации по вопросам референдума вне агитационного периода и в местах, где ее проведение запрещено законодательством о выборах и референдумах), 5.12 (изготовление или распространение агитационных материалов с нарушением требований законодательства о выборах и референдумах), 5.15 (нарушение установленного законодательством о выборах и референдумах права на пользование помещениями в ходе избирательной кампании, подготовки и проведения референдума), 5.17 (непредоставление или неопубликование отчета, сведений о поступлении и расходовании средств, выделенных на подготовку и проведение выборов, референдума), 5.18 (незаконное использование денежных средств при финансировании избирательной кампании кандидата, избирательного объединения, деятельности инициативной группы по проведению референдума, иной группы участников референдума), 5.19 (Использование незаконной материальной поддержки при финансировании избирательной кампании, кампании референдума), 5.20 (незаконное финансирование избирательной кампании, кампании референдума, оказание запрещенной законом материальной поддержки, связанные с проведением выборов, референдума выполнение работ, оказание услуг, реализация товаров бесплатно или по необоснованно заниженным (завышенным) расценкам), 5.22 (незаконная выдача гражданину избирательного бюллетеня, бюллетеня для голосования на референдуме), 5.46 (подделка подписей избирателей, участников референдума), 5.47 (сбор подписей избирателей, участников референдума в запрещенных местах, а также сбор подписей лицами, которым участие в этом запрещено федеральным законом), 5.50 (нарушение правил перечисления средств, внесенных в избирательный фонд, фонд референдума), 5.51 (нарушение организацией, индивидуальным предпринимателем, выполняющими работы или оказывающими услуги по изготовлению агитационных

печатных материалов, правил изготовления агитационных печатных материалов) КоАП РФ. При этом протоколы об этих административных правонарушениях вправе составлять члены избирательной комиссии, комиссии референдума с правом решающего голоса, уполномоченные избирательными комиссиями, комиссиями референдума (п. 5 ст. 28.3 КоАП РФ).

Таким образом, Кодекс РФ об административных правонарушениях не запрещает (однако, с другой стороны, и не предписывает) составлять протокол об административных правонарушениях, перечисленных выше, территориальным, окружным, муниципальным избирательным комиссиям, избирательным комиссиям субъектов Федерации, ЦИК России (уполномоченным членам этих комиссий).

Вывод о наличии у указанных комиссий полномочий по составлению протоколов об административных правонарушениях следует также из анализа приведенных выше положений закона о порядке разрешения жалоб на действия (бездействие и решения) нижестоящих комиссий (которыми по отношению к перечисленным в любом случае будут являться участковые комиссии). Так, очевидно, принимая решение по существу избирательного спора в порядке, предусмотренном п.п. «б» п. 6 ст. 75 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», вышестоящая избирательная комиссия вправе, установив достаточные данные, возбудить производство об административном правонарушении, составив соответствующий протокол.

Из аналогичного толкования анализируемых полномочий избирательных комиссий исходила и Избирательная комиссия Калужской области при издании Постановления № 17/2-III от 25.07.2003 года «О полномочиях членов Избирательной комиссии Калужской области по составлению протоколов об административных правонарушениях». Так, этим постановлением полномочия по составлению протоколов об административных правонарушениях, предусмотренных ст. ст. 5.3, 5.4, 5.6, 5.9–5.16, 5.17 п. 1, 5.18–5.20 КоАП РФ, возложены на председателя Избирательной комиссии Калужской области; заместитель председателя наделен полномочиями по составлению протоколов об административных правонарушениях, предусмотренных ст. ст. 5.16, 5.17 п. 1, 5.18–5.20 КоАП РФ; секретарь комиссии – ст. ст. 5.3, 5.9, 5.11–5.13. Этим же постановлением территориальным избирательным комиссиям было предписано

рассмотреть вопрос о возложении полномочий по составлению протоколов об административных правонарушениях, предусмотренных ст. 5.4, 5.10, 5.14, 5.15 КоАП РФ на конкретных членах комиссий³⁶.

Таким же образом решается вопрос о наделении указанными полномочиями членов избирательных комиссий и в других субъектах РФ. Например, постановлением № 4/28 от 15.09.2003 года председателем Избирательной комиссии Иркутской области назначены уполномоченными составлять протоколы об административных правонарушениях (правда, в отличии от «калужского» постановления, без определения конкретных составов административных правонарушений) три члена Избирательной комиссии Иркутской области с правом решающего голоса³⁷.

Как видим, правовая регламентация наделения избирательных комиссий разного уровня (членов этих комиссий с правом решающего голоса) получает на практике неоднозначное толкование.

На основании изложенного, в целях обеспечения процессуальной определенности и исключения возможности неверного толкования проанализированных норм, регламентирующих составление протокола об административном правонарушении, представляется обоснованным специальное закрепление этого полномочия за избирательной комиссией (уполномоченным членом комиссии) любого уровня в Федеральном законе «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», дополнив статью 79 этого закона следующего содержания: «Участковая, окружная, муниципальная, территориальная избирательные комиссии, избирательная комиссия субъекта Российской Федерации, Центральная избирательная комиссия Российской Федерации в ходе подготовки и проведения соответствующих выборов при обнаружении факта административного правонарушения вправе составить в соответствии с законодательством Российской Федерации об административных правонарушениях протокол об административном правонарушении».

Следует обратить внимание на то, что избирательными комиссиями уделяется сравнительно незначительное внимание реализации полномочий, связанных с возбуждением административных

³⁶ Текущий архив Избирательной комиссии Калужской области.

³⁷ Текущий архив Избирательной комиссии Иркутской области // <http://www/ikio.ru/>.

производств по фактам административных правонарушений. На это обстоятельство неоднократно указывала и Центральная избирательная комиссия РФ.

С другой стороны, следует отметить и ряд объективных сложностей, связанных с установлением причастности конкретных лиц к совершению административных правонарушений в области выборов. Так, наиболее распространенными являются нарушения избирательного законодательства, регулирующего правила и условия проведения предвыборной агитации (ст. ст. 5.10–5.12 КоАП РФ). Между тем, ожидать принятия эффективных мер, направленных на своевременное выявление и пресечение, например, изготовления и распространения анонимных агитационных материалов, «силами и средствами» избирательной комиссии не приходится. В условиях напряженной работы, связанной с многочисленными аспектами организационного характера, когда основные усилия членов избирательной комиссии направлены на подготовку и проведение целого массива избирательных действий и процедур, крайне сложной представляется организация избирательной комиссией эффективной системы выявления и пресечения подобных правонарушений. Кроме того, до настоящего времени наукой и практикой не разработаны приемлемые и эффективные правовые механизмы противодействия отдельным «квазиправомерным» способам и методам участия в избирательных кампаниях. От выборов к выборам недобросовестные участники избирательных правоотношений разрабатывают и последовательно внедряют в избирательную практику т. н. «черные» избирательные технологии, «черный пиар», противостоять которым избирательным комиссиям и другим органам, участвующим в обеспечении законности избирательного процесса, весьма сложно.

Значительными полномочиями обладают избирательные комиссии соответствующего уровня в области привлечения отдельных субъектов избирательного процесса к конституционно-правовой ответственности. Деятельность, связанная с реализацией этих полномочий, является важной составляющей деятельности избирательных комиссий, направленной на обеспечение законности.

Представляется обоснованной позиция В.В. Игнатенко, разделяемая в настоящее время большинством специалистов в области избирательного права, в соответствии с которой «конституционно-правовая ответственность является самостоятельным видом юридической ответственности и применяется в случаях, предусмотренных

нормами конституционного права»³⁸. Несмотря на то, что этот вид юридической ответственности пока прямо не зафиксирован законодательством³⁹, в отличие от уголовной, административной, гражданско-правовой, дисциплинарной, материальной ответственности, правовые реалии диктуют необходимость признания конституционно-правовой ответственности в качестве самостоятельного вида юридической ответственности. Так, законодательство о выборах содержит достаточно разработанный комплекс нормативных оснований конституционно-правовой ответственности.

Действующее законодательство о выборах предусматривает следующие меры конституционно-правовой ответственности, применяемые избирательными комиссиями соответствующего уровня в рамках реализации ими контрольных и правозащитных полномочий:

- предупреждение (например, п. 4 ст. 12 Федерального закона «О выборах Президента Российской Федерации») предусматривает право избирательной комиссии в случае нарушения кандидатом, политической партией этого закона вынести этим участникам избирательного процесса предупреждение, которое доводится до сведения избирателей через средства массовой информации либо иным способом);
- отказ в регистрации кандидата, списка кандидатов (в соответствии с п. 24, 25 ст. 38 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» предусматривает исчерпывающий перечень оснований отказа в регистрации, включающий грубые нарушения избирательного законодательства);
- отмена решения об итогах голосования, о результатах выборов (п. 1 ст. 77 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» содержит правило, в соответствии с которым, если при проведении голосования или установлении итогов голосования были допущены нарушения закона, регламентирующего проведение соответствующих выборов, референдума, вышестоящая комиссия до установления ею

³⁸ *Игнатенко В.В.* Юридическая ответственность и избирательный процесс. М., 2002. С. 10.

³⁹ См.: *Колошин Е.И.* Конституционное (государственное) право России: Курс лекций. М., 1999. С. 21.

- итогах голосования, определения результатов выборов, референдума может отменить решение нижестоящей комиссии об итогах голосования, о результатах выборов, референдума и принять решение о повторном подсчете голосов, а если допущенные нарушения не позволяют с достоверностью определить результаты волеизъявления избирателей, участников референдума – о признании итогов голосования, результатов выборов, референдума недействительными);
- возмещение расходов, понесенных избирательной комиссией при подготовке и проведении выборов, перечисление избирательного залога в доход соответствующего бюджета (в соответствии с п. 15 ст. 38 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», избирательный залог не подлежит возврату и перечисляется избирательной комиссией в доход соответствующего бюджета. Основания возврата указаны в п. 14 ст. 38.

Юридический анализ контрольных, правозащитных, а также организационно-правовых полномочий избирательных комиссий, с учетом их ресурсного, кадрового и материально-технического обеспечения позволяет сделать вывод о том, что надлежащая организация работы избирательной комиссии любого уровня, включая ее работу, направленную на обеспечение законности в ходе выборов, невозможна без формирования эффективного и тесного взаимодействия избирательной комиссии и различными государственными структурами.

Действующая редакция Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» содержит ряд правовых норм, в которых очерчены основы регулирования взаимоотношений между избирательными комиссиями и органами государственной власти и местного самоуправления. Так, из предписаний п. 12 ст. 20 этого закона следует, что избирательные комиссии независимы в пределах своей компетенции от указанных органов. Пункт 13 той же статьи устанавливает обязательность решений и иных актов избирательных комиссий для государственных и муниципальных органов власти, а также всех субъектов избирательного процесса и участников референдума.

Между тем, указанными нормами не исчерпывается правовое регулирование взаимоотношений избирательных комиссий и органов публичной власти, а также государственных и муниципальных учреждений и организаций, имеющих определенную государственную (му-

ниципальную) долю в своем уставном капитале. Так, пункты 16–19 ст. 20 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» устанавливают ряд обязанностей этих органов, учреждений и организаций по содействию в реализации полномочий комиссий, предоставлению необходимых сведений, информации, материально-ресурсного обеспечения и др., без надлежащего исполнения которых качественные подготовка и проведение выборов невозможны. Кроме того, комиссии вправе обращаться с представлениями о проведении соответствующих проверок и пресечении нарушений закона в правоохранительные органы, органы исполнительной власти. Законом установлена обязанность этих органов в пятидневный срок, а если представление получено за пять и менее дней до дня голосования — не позднее дня, предшествующего дню голосования, и если в день голосования или в день, следующий за днем голосования — немедленно принять меры по пресечению этих нарушений и незамедлительно проинформировать обратившуюся избирательную комиссию.

Так, одним из основных источников получения органами внутренних дел информации о готовящихся и совершенных правонарушениях в сфере выборов, являются указанные выше представления избирательных комиссий. Укажем здесь, что органы милиции в соответствии с Кодексом РФ об административных правонарушениях вправе возбудить административное производство (составить соответствующий протокол) по целому ряду административных правонарушений в сфере выборов, которые предусмотрены статьями 5.10, 5.11, 5.12, 5.14, 5.15, 5.16, 5.47, 5.49 КоАП РФ.

Отметим также, что полномочиями по возбуждению административных производств посредством составления протоколов об административных правонарушениях в сфере выборов законодательством об административных правонарушениях наделены также: должностные лица органов, уполномоченных в области печати и средств массовой информации (ст. ст. 5.5, 5.10, 5.11, 5.13, 5.51 КоАП РФ), должностные лица органов, уполномоченных в области телевидения, радиовещания и государственного контроля за техническим качеством вещания (ст. ст. 5.5, 5.10, 5.11, 5.13 КоАП РФ), инспектора Счетной палаты РФ (ст. 5.21 КоАП РФ), а также органы прокуратуры.

Завершая юридический анализ содержания деятельности избирательных комиссий, направленной на обеспечение законности при проведении выборов, сформулируем некоторые выводы.

Понимаемая в широком значении деятельность избирательных комиссий, направленная на обеспечение законности при проведении выборов, по существу, синонимична всей деятельности избирательных комиссий, поскольку центральной функциональной задачей системы избирательных комиссий является организация выборов на основе закона и в соответствии с его нормативно-правовыми предписаниями.

В более узком значении под деятельностью избирательных комиссий, направленной на обеспечение законности в ходе выборов следует понимать упорядоченную на основе правовых предписаний систему юридических действий и решений избирательных комиссий, осуществляемых ими в ходе реализации контрольных и правозащитных полномочий.

За период избирательной кампании по выборам депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации пятого созыва с 01.09.2007 г. по 08.12.2007 г. в Центральную избирательную комиссию Российской Федерации поступило 595 обращений (жалоб, заявлений) о нарушениях избирательного законодательства при подготовке и проведении указанных выборов. Среди них 181 обращение – обращение политических партий и региональных отделений политических партий по всей территории Российской Федерации. По состоянию на 28 апреля 2008 г. из общего числа жалоб подтвердились 7⁴⁰.

За период избирательной кампании по выборам Президента Российской Федерации с 28.11.2007 г. по 07.03.2008 г. в Центральную избирательную комиссию Российской Федерации поступило 457 обращений (жалоб, заявлений) о нарушениях избирательного законодательства при подготовке и проведении указанных выборов. Среди них 24 обращения политических партий и региональных отделений политических партий по всей территории Российской Федерации. По состоянию на 12 мая 2008 г. из общего числа жалоб подтвердились 2 (частично)⁴¹.

⁴⁰ На основе данных, содержащихся в Сборнике ЦИК России «Сведения о предложениях по совершенствованию избирательного процесса, заявленных (и подтвержденных) нарушениях избирательного законодательства в ходе избирательной кампании по выборам депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации пятого созыва».

⁴¹ На основе данных, содержащихся в Сборнике ЦИК России «Сведения о заявленных (и подтвержденных) нарушениях избирательного законодательства в ходе избирательной кампании по выборам Президента Российской Федерации».

Как показали результаты проведенного исследования, объем предусмотренных законом полномочий избирательных комиссий обеспечивает в целом необходимые и достаточные правовые условия для организации эффективной деятельности избирательных комиссий, направленной на обеспечение законности в ходе выборов.

2.3. Содействие органов внутренних дел избирательным комиссиям в обеспечении законности при организации и проведении выборов

Среди задач, выполняемых органами внутренних дел по защите прав и свобод граждан Российской Федерации, охране общественного порядка и обеспечению общественной безопасности, российским законодательством на них возложена обязанность по содействию избирательным комиссиям в реализации полномочий по подготовке и проведению выборов органов государственной власти и органов местного самоуправления⁴².

За современную историю выборов в стране сложилась определенная практика конструктивного взаимодействия организаторов выборов с органами внутренних дел. В то же время большой объем и разнообразие применяемых избирательных технологий требует от избирательных комиссий и органов внутренних дел более решительных и наступательных действий по выявлению и пресечению нарушений избирательного законодательства в целях обеспечения эффективной защиты избирательных прав граждан.

В подготовке и проведении федеральных выборов участвуют около одного миллиона человек, работающих в различных избирательных комиссиях. В целях обеспечения общественной безопасности необходима консолидация вокруг избирательных комиссий всех структур, занимающихся подготовкой и проведением выборов. Государственные органы, органы местного самоуправления, государственные и муниципальные учреждения, их должностные лица обязаны оказывать комиссиям содействие в реализации их полномочий, в частности, пре-

⁴² Методическое пособие по оказанию органами внутренних дел содействия избирательным комиссиям в реализации их полномочий при подготовке и проведении выборов органов государственной власти и органов местного самоуправления. Центральная Избирательная комиссия Российской Федерации. Министерство Внутренних дел Российской Федерации. Федеральная миграционная служба. Российский центр обучения избирательным технологиям при Центральной избирательной комиссии Российской Федерации. М. 2007.

доставлять необходимые помещения для работы и голосования, транспортные средства, средства связи, техническое оборудование.

Избирательные комиссии работают открыто и гласно. Решения, иные акты, принятые комиссиями в пределах их компетенции, обязательны для федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, государственных учреждений, органов местного самоуправления, кандидатов, избирательных объединений, общественных объединений, организаций, должностных лиц, избирателей.

Неисполнение решения избирательной комиссии, принятого в пределах ее компетенции, согласно части 1 статьи 5.3 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (далее – Кодекс), влечет наложение административного штрафа:

- на должностных лиц – в размере от одной до двух тысяч рублей;
- на юридических лиц – от десяти до двадцати тысяч рублей.

В совместной деятельности органов внутренних дел и избирательных комиссий складывающиеся правоотношения основываются на двух формах – взаимодействие и оказание содействия.

В первом случае органы внутренних дел непосредственно принимают практические меры по решению стоящих перед ними задач, установленных законодательством, либо эти меры согласуются с избирательными комиссиями в ходе избирательного процесса.

Во втором – органы внутренних дел принимают меры по оказанию содействия избирательным комиссиям в реализации их полномочий по подготовке и проведению выборов в соответствии с обращениями (представлениями) комиссий, то есть их совместная деятельность носит формы организационно-правового и практического сотрудничества. Они постоянно развиваются и наполняются новым содержанием, исходя из требований избирательного законодательства, в соответствии с задачами органов внутренних дел.

В ходе подготовки и проведения выборов органы внутренних дел в пределах своей компетенции содействуют избирательным комиссиям в:

- проведении проверок по представлениям избирательных комиссий о нарушениях избирательного законодательства, их пресечении, информируя комиссии о результатах;
- проверке данных о наличии у кандидатов неснятой, непогашенной судимости, об имуществе кандидата, принадлежащем ему на правах собственности;

- проверке достоверности сведений об избирателях и подписей избирателей в подписных листах в поддержку кандидатов (списков кандидатов);
- пресечении противоречащей закону предвыборной агитации, предотвращении изготовления подложных и незаконных предвыборных агитационных материалов, их изъятии, установлении заказчиков, изготовителей, распространителей и источников оплаты;
- обеспечении охраны общественного порядка и общественной безопасности при проведении публичных массовых мероприятий (собраний, митингов, демонстраций, шествий, пикетов и т. д.);
- осуществлении содействия членам избирательных комиссий в реализации их законной деятельности, если им оказывается противодействие или угрожает опасность;
- охране помещений избирательных комиссий и помещений для голосования, сопровождении транспортных средств комиссий при перевозке избирательной документации.

В ходе содействия избирательным комиссиям в реализации их полномочий органы внутренних дел при выполнении своих обязанностей, установленных Законом Российской Федерации «О милиции», Уголовно-процессуальным кодексом Российской Федерации, Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации участвуют в решении задач по:

- предотвращению негативных воздействий на избирательную кампанию в интересах кандидатов, избирательных объединений, зарегистрировавших списки кандидатов;
- защите жизни, здоровья и безопасности членов комиссий, кандидатов, других участников выборов;
- противодействию использованию административного ресурса, направленного на достижение определенного результата в пользу «нужных» кандидатов и партийных списков, в том числе с привлечением государственных служащих к незаконной агитации, использованию силовых методов воздействия на избирателей либо их подкупа.

Важное значение имеет взаимодействие избирательных комиссий с органами, осуществляющими учет граждан, при составлении списка избирателей. Список избирателей — это избирательный документ, содержащий сведения о гражданах Российской Федерации,

проживающих на территории избирательного участка и обладающих активным избирательным правом. Он относится к числу наиболее важных документов, без которых проведение выборов невозможно.

В соответствии со списком избирателей проводится выдача избирательного бюллетеня для тайного голосования, устанавливается общее число избирателей, принявших участие в выборах.

Гражданин, достигший на день голосования 18 лет и зарегистрированный по месту жительства на определенной территории, должен быть включен в список избирателей. Сведения об избирателях собираются и уточняются в порядке, предусмотренном Положением о Государственной системе регистрации (учете) избирателей в редакции постановления ЦИК России 29 декабря 2005 года № 164/1084-4 и направленном всем регистрационным службам регионов.

Информацию о составе проживающих, прибывающих на жительство и убывающих граждан Российской Федерации предоставляют службы учета: подразделения территориальных органов Федеральной миграционной службы, осуществляющие регистрационный учет населения.

Регистрация и снятие гражданина с регистрационного учета по месту пребывания и по месту жительства осуществляется в соответствии с правилами, утвержденными постановлением Правительства Российской Федерации от 17 июля 1995 года № 713 «Об утверждении Правил регистрации и снятия граждан Российской Федерации с регистрационного учета по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации и перечня должностных лиц, ответственных за регистрацию» и приказом ФМС от 20 сентября 2007 года № 208 «Об утверждении административного регламента предоставления ФМС государственной услуги по регистрационному учету граждан РФ по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации».

Органы регистрационного учета, осуществляющие выдачу и замену документов, удостоверяющих личность гражданина на территории Российской Федерации, не реже, чем один раз в месяц предоставляют главе местной администрации муниципального района, городского округа сведения:

- о фактах выдачи и замены паспорта;
- о фактах регистрации и снятия с регистрационного учета по месту жительства (в отношении вынужденных переселенцев — по месту пребывания) граждан (пункт 2.7 Положения

о Государственной системе регистрации (учета) избирателей, участников референдума в Российской Федерации).

Полученные сведения глава местной администрации передает в избирательную комиссию субъекта Российской Федерации для ввода в Государственную автоматизированную систему Российской Федерации «Выборы» и ведения Регистра избирателей, которые затем используются территориальными комиссиями для составления списка избирателей.

В мае 2005 года в рамках Соглашения между ЦИК России и МВД России в целях совершенствования взаимодействия избирательных комиссий и органов внутренних дел при регистрации (учете) избирателей подписан Протокол № 1 к Соглашению. В нем определен общий порядок совместных действий избирательных комиссий и органов внутренних дел как держателей собственных информационных ресурсов.

Основная проблема, с которой сталкиваются избирательные комиссии при рассмотрении жалоб на невключение гражданина в список избирателей, связана с определением характера его проживания на территории избирательного участка. Задача органов регистрационного учета заключается в более тесном и постоянном взаимодействии с избирательными комиссиями по уточнению сведений о включении зарегистрированных граждан в список избирателей.

Данные обстоятельства необходимы для существенного организационно-технического укрепления территориальных органов Федеральной миграционной службы для организации обеспечения более оперативного и качественного регистрационного учета граждан и своевременного предоставления сведений о них в местную администрацию, перехода на обработку материалов с применением новых аппаратно-программных комплексов. Перевод регистрации граждан на компьютерную основу требует оперативного разрешения, как и подготовка кадрового состава, способного использовать имеющиеся информационные системы.

Органы внутренних дел содействуют избирательным комиссиям в проведении проверки соблюдения: порядка сбора подписей избирателей в поддержку кандидатов, списка кандидата; достоверности подписей избирателей.

Структурные подразделения территориальных органов Федеральной миграционной службы содействуют избирательным комиссиям в проверке достоверности сведений об избирателях.

Сотрудникам органов, оказывающих содействие избирательным комиссиям, необходимо знать, что в соответствии с пунктом 6 статьи 37 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» запрещается:

- участие органов государственной власти, органов местного самоуправления, органов управления организаций независимо от формы собственности, учреждений, членов избирательных комиссий с правом решающего голоса в сборе подписей;
- сбор подписей на рабочих местах, по месту учебы, в процессе и в местах выдачи заработной платы, пенсий, пособий, стипендий, иных социальных выплат;
- сбор подписей при оказании благотворительной помощи;
- принуждение избирателей в процессе сбора подписей и их вознаграждение за внесение подписей.

На практике перечисленные запреты нередко нарушаются как самими кандидатами, так и их избирательными штабами. При этом значительное число подписей добываются за счет использования административного ресурса, когда руководители органов управления организаций, учреждений по разнарядкам свыше предлагают работникам поддержать кандидата от конкретной партии, фактически принуждая их поставить свои подписи в поддержку кандидата либо при выходе из предприятия, или на рабочих местах.

Избирательные комиссии без оперативной помощи органов внутренних дел справиться с нарушениями при сборе подписей и проверке их достоверности практически не в состоянии. Задача органов внутренних дел состоит в том, чтобы (как это следует и из Закона Российской Федерации «О милиции») организовать выявление и пресечение нарушений порядка сбора подписей, установить лиц, виновных в принуждении избирателей поставить свои подписи в подписных листах и составить протокол при нарушении правового запрета, установленного пунктом 6 статьи 37 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации».

Подделка подписей избирателей в соответствии со статьей 5.46 Кодекса влечет наложение административного штрафа в размере от двух тысяч до двух тысяч пятисот рублей.

В соответствии с пунктом 3 статьи 38 Федерального закона об основных гарантиях, частью 7 статьи 43 Федерального закона

«О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» и пунктом 3 статьи 38 Федерального закона «О выборах Президента Российской Федерации» установлена процедура проверки соблюдения порядка сбора подписей избирателей, оформления подписных листов, достоверности содержащихся в подписных листах сведений об избирателях и их подписей, а также оснований для признания подписей недействительными. Эту проверку обеспечивают рабочие группы, создаваемые соответствующими избирательными комиссиями с привлечением в установленном порядке экспертов-почерковедов из числа специалистов органов внутренних дел, специализированных организаций, осуществляющих учет населения, иных государственных органов, в которые избирательные комиссии обращаются с представлением.

Заключения экспертов, изложенные в ведомостях проверки подписных листов, могут служить основанием для признания недостоверными содержащихся в подписных листах сведений об избирателях и их подписей. Эксперт-почерковед проверяет достоверность подписей избирателей и по результатам экспертизы составляет заключение, в котором излагает основания недостоверности подписей, выполненных от имени одного лица другим лицом.

Недействительной подписью экспертом признается подпись избирателя, собранная с нарушением порядка сбора подписей избирателей и (или) оформления подписного листа. Основания для признания подписей недействительными также излагаются экспертом в заключении с пояснением того, в чем именно состоит недействительность той или иной подписи.

Сотрудники структурных подразделений территориальных органов Федеральной миграционной службы проверяют соответствие сведений об избирателях, включенных в подписной лист, с базой данных указанного подразделения о регистрации избирателя на территории избирательного округа.

На избирательных комиссиях лежит обязанность всесторонне и тщательно изучать полученные экспертные заключения специалистов, оказывающих содействие в указанной сфере, и принимать обоснованное решение о признании подписи избирателей недостоверной или недействительной, сведений об избирателе подлинными или недостоверными.

В целях установления фактов нарушения порядка сбора подписей сотрудники органов внутренних дел должны оперативно взаимодействовать с избирательными комиссиями, избирателями, кан-

дидатами, другими участниками выборов. При получении информации о нарушениях следует оперативно выезжать на место сбора подписей для пресечения нарушения, выяснения организаторов и участников.

Статья 5.47 Кодекса за нарушение порядка сбора подписей предусматривает наложение административного штрафа на граждан в размере от одной тысячи до двух тысяч рублей, на должностных лиц — от двух тысяч до трех тысяч рублей, на юридических лиц — от десяти до двадцати тысяч рублей.

При представлении в избирательную комиссию документов для регистрации кандидат в депутаты либо кандидат на выборную должность в соответствии с пунктами 2.1 и 3 статьи 33 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» должен в случае наличия у него неснятой и непогашенной судимости указать сведения о судимости, а также о размере и об источниках доходов, об имуществе, принадлежащем ему на праве собственности, о вкладах в банках, ценных бумагах.

Указанные сведения являются открытыми и предназначены для наиболее полного информирования избирателей о личности кандидата. Сокрытие сведений о неснятой и непогашенной судимости является основанием отказа в регистрации кандидата.

Избирательные комиссии обязаны обеспечить проверку сведений о всех без исключения кандидатах путем обращения с представлением в соответствующие правоохранительные органы, которые в силу своей компетенции располагают соответствующими возможностями.

Изучение практики органов внутренних дел позволяет выделить следующую схему работы с представлениями избирательных комиссий:

- оперативная регистрация органом внутренних дел представления избирательной комиссии, доклад руководителю и его поручение ответственному исполнителю, с указанием срока подготовки ответа обратившейся комиссии;
- поиск ответственным исполнителем нужной информации по учетным данным информационного центра (базы данных УВД — ОВД) о конкретных кандидатах;
- при необходимости уточнения полученных сведений оформляются запросы в информационные центры МВД, ГУВД, УВД по субъектам Российской Федерации, районные (город-

ские) суды, их отправка по соответствующим каналам связи и контроль за получением ответа;

- подготовка ответственным исполнителем сообщений для направления в избирательную комиссию о результатах проверки.

Необходимо отметить, что Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» обязывает проверяющие органы сообщать избирательной комиссии о результатах проверки сведений о кандидатах в течение 10 дней. Если представление поступило за 10 и менее дней до дня голосования, сообщение должно быть представлено в срок, установленный избирательной комиссией.

Данная обязанность органов внутренних дел закреплена в федеральных и региональных законах о выборах, а также в пункте 27 статьи 10 Закона Российской Федерации «О милиции».

Содействие органов внутренних дел избирательным комиссиям в проверке биографических сведений кандидатов заключается в более полном использовании в соответствии с законодательством Российской Федерации всего арсенала правовых, информационных и организационных ресурсов, которыми располагают органы внутренних дел для создания своевременного и надежного заслона на пути проникновения экстремистских и криминальных элементов во властные структуры.

Среди форм предвыборной агитации в статье 53 Федерального закона «Об основных гарантиях...» закрепляется осуществление права на агитацию посредством проведения агитационных публичных мероприятий. В соответствии с Федеральным законом от 19 июня 2004 года № 54-ФЗ «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» публичное мероприятие представляет собой открытую, мирную, доступную каждому, проводимую в форме собрания, митинга, демонстрации, шествия или пикетирования либо в различных сочетаниях этих форм акцию, осуществляемую по инициативе граждан Российской Федерации, партий, других общественных объединений и религиозных объединений. Целью публичного мероприятия является свободное выражение и формирование мнений, выдвижение требований по различным вопросам политической, экономической, социальной и культурной жизни страны.

В пункте 1 статьи 56 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» содержатся ограничения при проведении

предвыборной агитации о том, что выступления кандидатов и их доверенных лиц, представителей и доверенных лиц избирательных объединений граждан на публичных мероприятиях не должны содержать призывы к совершению деяний, определяемых в статье 1 Федерального закона от 25 июля 2002 года № 114-ФЗ «О противодействии экстремистской деятельности» как экстремистская деятельность, а также обосновывать или оправдывать экстремизм. Запрещается агитация, возбуждающая социальную, расовую, национальную или религиозную рознь, агитация, при проведении которой осуществляется демонстрирование нацистской атрибутики или символики либо сходных с ними атрибутики или символики до степени их смешения.

Отличительным признаком митингов, демонстраций и шествий является уведомительный характер их проведения. Подача уведомления возлагается указанным Федеральным законом на организатора публичного мероприятия в орган исполнительной власти субъекта Российской Федерации либо в орган местного самоуправления о целях, форме, месте, дате и времени проведения, предполагаемом количестве участников и другие сведения. Запрещается проведение публичного мероприятия на территориях, непосредственно прилегающих к опасным производственным объектам: путепроводам, железнодорожным магистралям, нефтегазопроводам, линиям электропередач и иным объектам, перечисленным в Федеральном законе «О собраниях, митингах, шествиях и пикетированиях».

Федеральный закон обязывает органы государственной власти и органы местного самоуправления оказывать содействие зарегистрированным кандидатам, избирательным объединениям в организации и проведении агитационных публичных мероприятий.

Обязанность по обеспечению безопасности граждан при проведении публичного мероприятия возложена на соответствующий орган внутренних дел, на территории которого планируется данное мероприятие. Распоряжением начальника органа внутренних дел назначается уполномоченный представитель, наделенный правами требовать от организатора мероприятия соблюдения положений Федерального закона «О собраниях, митингах, шествиях и пикетированиях», вплоть до прекращения публичного мероприятия (ст. 14 упомянутого Федерального закона).

Неисполнение законных требований сотрудников милиции или неповиновение отдельных участников мероприятия этим требованиям влечет за собой ответственность, предусмотренную законодательством Российской Федерации.

Предвыборная агитация является одной из важных стадий избирательного процесса. От ее организации зависит успех выборов и потому практически во всех избирательных кампаниях предвыборная агитация — это одно из наиболее сложных и конфликтно-образующих разновидностей действий участников выборов. Это обусловлено, с одной стороны, напряженной, вполне реальной агитационной борьбой за голоса избирателей, а с другой — применением в этой борьбе различного рода юридически некорректных информационных и агитационных технологий.

Проведение предвыборной агитации подробно регулируется в статьях 48–56 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», дается перечень конкретных видов деятельности, признаваемых предвыборной агитацией, форм и методов, посредством которых допустимо агитационное воздействие на избирателей.

Агитационный период начинается со дня выдвижения гражданина в качестве кандидата, выдвижения избирательным объединением списка кандидатов и прекращается в ноль часов по местному времени за одни сутки до дня голосования. В день голосования и в предшествующий ему день проведение предвыборной агитации запрещается. Проводить предвыборную агитацию имеют право кандидаты, избирательные объединения, граждане Российской Федерации, общественные объединения, в том числе не являющиеся избирательными объединениями.

Предвыборная агитация может проводиться:

- на каналах организаций телерадиовещания и в периодических печатных изданиях;
- посредством проведения агитационных публичных мероприятий (собраний, встреч с гражданами, митингов, демонстраций, шествий, публичных дебатов, дискуссий);
- посредством выпуска и распространения печатных, аудиовизуальных и других агитационных материалов;
- иными не запрещенными законом методами.

Предвыборная агитация на каналах организаций телерадиовещания и в периодических печатных изданиях проводится в форме: публичных дебатов, дискуссий, «круглых столов», пресс-конференций, интервью и выступлений, показа телеочерков, видеофильмов о кандидате, избирательном объединении, зарегистрировавшем список кандидатов.

В основе конкретных форм предвыборной агитации лежит деятельность, которая направлена на передачу информации о кандидате, списке кандидатов, избирательном объединении, и имеет целью побудить избирателей к голосованию за конкретных кандидатов, списки кандидатов и, соответственно, против остальных кандидатов, списков кандидатов.

Избирательное законодательство возлагает обязанность по осуществлению контроля за соблюдением установленного порядка проведения предвыборной агитации и принятии мер по устранению допущенных нарушений на избирательные комиссии.

В целях пресечения противоправной агитационной деятельности избирательные комиссии обязаны подготовить обращения в суды, правоохранительные органы, органы исполнительной власти, осуществляющие функции по контролю и надзору в сфере массовых коммуникаций и другие.

В своих представлениях комиссии должны изложить не только сообщение о нарушениях, но и представить факты, свидетельствующие о незаконном характере агитационной деятельности.

При этом органы внутренних дел обязаны в соответствии с пунктом 9 статьи 56 Федерального закона об основных гарантиях и пунктом 28 статьи 10 Закона Российской Федерации «О милиции» самостоятельно и в инициативном порядке принимать меры по пресечению в ходе избирательной кампании противоречащей закону предвыборной агитации, предотвращению изготовления подложных и незаконных предвыборных печатных и иных агитационных материалов, устанавливать их изготовителей и источник их оплаты.

В соответствии со статьей 48 Федерального закона об основных гарантиях запрещается проводить предвыборную агитацию, выпускать и распространять любые агитационные материалы:

- федеральным органам государственной власти, органам власти субъектов Российской Федерации, иным государственным органам и органам местного самоуправления;
- лицам, замещающим государственные или выборные муниципальные должности, государственным и муниципальным служащим, лицам, являющимся членами органов управления организаций независимо от формы собственности;
- воинским частям, военным учреждениям и организациям;
- благотворительным и религиозным организациям, учрежденными ими организациями, членами и участниками религиозных объединений при совершении обрядов и церемоний;

- комиссиям, членам комиссий с правом решающего голоса;
- иностранным гражданам, лицам без гражданства;
- международным организациям и международным общественным движениям;
- представителям средств массовой информации при осуществлении ими профессиональной деятельности (редакторам, корреспондентам, журналистам, обозревателям и др.);
- запрещается также прямое или косвенное привлечение к агитации лиц, не достигших на день голосования 18 лет.

В соответствии с пунктом 2 статьи 56 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» при проведении предвыборной агитации запрещается осуществлять подкуп избирателей:

- вручать им денежные средства, подарки, иные материальные ценности иначе как за выполнение организационной работы (сбор подписей, агитационную работу);
- производить вознаграждение избирателей, выполнявших указанную организационную работу, в зависимости от итогов голосования;
- проводить льготную распродажу товаров, бесплатно распространять любые товары, за исключением печатных материалов и значков, специально изготовленных для избирательной кампании;
- предоставлять услуги безвозмездно или на льготных условиях, воздействовать на избирателей посредством обещаний передачи денежных средств, ценных бумаг и других материальных благ;
- в период всей избирательной кампании не допускается проведение лотерей и других основанных на риске игр, в которых выигрыш призов или участие в розыгрыше призов зависит от голосования, результатов выборов, либо которые иным образом связаны с выборами.

Органы внутренних дел вправе в соответствии с Законом Российской Федерации «О милиции» принимать меры, установленные действующим законодательством, к лицам, нарушающим избирательное законодательство при проведении предвыборной агитации. Серьезным нарушением прав граждан на свободное волеизъявление является подкуп избирателей. Анализ судебной практики избирательных споров показывает, что в основе подкупа, как правонарушения, лежит факт незаконной передачи вознаграждения за соответствующее поведение подкупаемого. Самое главное заключается

в установлении доказательства того, что подкуп избирателей, а также незаконная благотворительная деятельность проводились в целях воздействия на избирателя или приглашение его голосовать за или против конкретного кандидата, списка кандидатов.

Это обстоятельство требует установить не только факт подкупа либо благотворительной деятельности, но и, что весьма трудно доказать, причинно-следственную связь между указанными фактами и волеизъявлением конкретного избирателя.

Подкуп избирателей, если эти действия не содержат признаков уголовно наказуемого деяния, как и неправомерная благотворительная деятельность, являются основанием привлечения виновных к административной ответственности по статье 5.16 КоАП РФ и влекут наложение штрафа на граждан от двух тысяч до двух тысяч пятисот рублей, на должностных лиц – от трех тысяч до четырех тысяч рублей, на юридических лиц – от тридцати тысяч до пятидесяти тысяч рублей.

В период избирательной кампании не допускается проведение лотерей и других основанных на риске игр, в которых выигрыш призов или участие в розыгрыше призов зависит от итогов голосования, результатов выборов либо которые иным образом связаны с выборами. Федеральный закон «О лотереях» понимает под лотереей игру, проводимую в соответствии с договором, в которой ее сторона (участник) получает право на выигрыш, если она будет признана выигравшей в соответствии с договоренностью участников. Другими играми, основанными на риске, могут быть: тотализатор, в котором заключается пари на прогноз возможных вариантов ситуации, связанной с результатами выборов; игры с использованием специальных автоматов с денежными или иными выигрышами.

Установление запрета на данные виды деятельности связано с тем, что при проведении лотерей, организации тотализаторов возможно оказание воздействия на волеизъявление избирателей. Нарушение запрета на проведение лотерей и других основанных на риске игр в ходе избирательной кампании согласно статьи 5.49 Кодекса влечет наложение административного штрафа на граждан – в размере от двух тысяч до двух тысяч пятисот рублей, на должностных лиц – от трех тысяч до пяти тысяч рублей, на юридических лиц – от тридцати до пятидесяти тысяч рублей. Протоколы об административных правонарушениях по статьям 5.16 и 5.49 Кодекса вправе составлять должностные лица органов внутренних дел (милиции).

В соответствии с пунктом 9 статьи 56 Федерального закона «Об основных гарантиях...» и пунктом 28 статьи 10 Закона Российской Федерации «О милиции» органы внутренних дел обязаны принимать меры по предотвращению изготовления подложных и незаконных предвыборных печатных, аудиовизуальных, иных агитационных материалов, их изъятию, а также устанавливать изготовителей указанных материалов и источник их оплаты.

Наиболее распространенными видами агитационных материалов являются: календари, плакаты, листовки, аудио- и видеопродукция. Статья 54 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» определяет условия выпуска и распространения печатных, аудиовизуальных и иных агитационных материалов. Все они должны изготавливаться на территории Российской Федерации и содержать сведения об изготовителе агитационных материалов, заказчике, информацию о тираже и дате выпуска, указание об оплате их изготовления из средств соответствующего избирательного фонда.

Экземпляры печатных агитационных материалов или их копии, экземпляры аудиовизуальных материалов, фотографии и другие до начала их распространения должны быть представлены в соответствующую избирательную комиссию вместе со сведениями о месте нахождения (об адресе места жительства) организации (лица), изготовившей и заказавшей (изготовившего и заказавшего) эти материалы.

Агитационные материалы не могут содержать коммерческую рекламу. Запрещается их изготовление без предварительной оплаты за счет средств соответствующего избирательного фонда.

Для размещения агитационных материалов органы местного самоуправления не позднее чем за 30 дней до дня голосования обязаны выделить специальные места, удобные для посещения избирателями.

Запрещается их вывешивание, размещение на памятниках, обелисках, зданиях, сооружениях и в помещениях, имеющих историческую, культурную или архитектурную ценность, в зданиях, где размещены избирательные комиссии, помещениях для голосования и на расстоянии менее 50 метров от входа в них.

Предотвращение органами внутренних дел изготовления подложных и незаконных агитационных материалов является профилактической мерой. Изъятие в соответствии с действующим законодательством незаконно изданных предвыборных материалов,

установление фактов правонарушений и лиц, их совершивших, задержание этих лиц, иные установленные законом меры могут быть мерами обеспечения производства по делу об административном правонарушении.

Пресечение административных правонарушений как задача милиции, установленная статьей 2 Закона Российской Федерации «О милиции», состоит в принудительном прекращении административно-наказуемых деяний, недопущении возникновения их общественно опасных последствий.

Изготовление или распространение агитационных материалов с нарушением требований закона влечет наложение административного штрафа в соответствии с частью 1 статьи 5.12 Кодекса на граждан — от одной тысячи до одной тысячи пятисот рублей, на должностных лиц — от двух тысяч до трех тысяч рублей, на юридических лиц — от пятидесяти тысяч до ста тысяч рублей.

Для сведения и учета в практической деятельности органов внутренних дел Председатель ЦИК России направил председателям избирательных комиссий субъектов Российской Федерации 5 июня 2006 года письмо № 01-23/1572, в котором изложена позиция, выработанная ЦИК России, Генеральной прокуратурой Российской Федерации, Министерством внутренних дел Российской Федерации, Министерством культуры и массовых коммуникаций Российской Федерации, Федеральной службой по надзору за соблюдением законодательства в сфере массовых коммуникаций и охране культурного наследия, Федеральным агентством по печати и массовым коммуникациям по некоторым проблемам пресечения незаконной агитационной деятельности и изъятия незаконных агитационных материалов.

Обращено внимание на следующие вопросы:

1. При оценке деятельности представителей организаций, осуществляющих выпуск средств массовой информации, противозаконной агитационной деятельностью может признаваться только умышленное совершение действий, перечень которых дается в пункте 2 статьи 48 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации».

2. При обращении соответствующей избирательной комиссии в правоохранительные органы с представлением о пресечении противоправной агитационной деятельности, об изъятии незаконных агитационных материалов и о привлечении организаций средств массовой информации, их должностных лиц к ответственности сле-

дует иметь в виду, что изъятие, а равно уничтожение тиража или его части допускается не иначе как по вступившему в силу решению суда (ч. 2 ст. 28 Закона Российской Федерации «О средствах массовой информации»).

Исходя из норм данного Закона, такая мера, как изъятие незаконных печатных агитационных материалов правоохранительными органами на основании представления избирательной комиссии, не может быть применена к периодическим печатным изданиям.

Недопустимыми, согласно положениям упомянутого Закона, являются и меры по приостановлению распространения периодического печатного издания, например, путем ареста тиража в помещении редакции без его изъятия. Распространение продукции СМИ может быть прекращено исключительно по решению суда.

Только суд призван незамедлительно рассмотреть поступившее от комиссии представление и, при наличии на то оснований, принять судебный акт, в соответствии с которым правоохранительные органы должны незамедлительно осуществить изъятие тиража.

3. Выпускаемые и распространяемые вкладыши (приложения) к печатным СМИ, имеющие признаки самостоятельного периодического печатного издания, но не зарегистрированные в качестве такового (в том случае, если закон требует их регистрации), надлежит квалифицировать в качестве печатных агитационных материалов, в отношении которых не действует порядок изъятия, установленный статьей 28 Закона Российской Федерации «О средствах массовой информации». Такие материалы могут изыматься правоохранительными органами по представлению избирательной комиссии, в котором должно содержаться указание на то, что эти материалы по вышеуказанной причине квалифицируются в качестве печатных агитационных материалов. При этом правоохранительные органы не должны допускать изъятия вместе с вкладышами (приложениями) экземпляров самого периодического печатного издания, к которому приложены эти материалы.

4. По представлению избирательной комиссии о пресечении противоправной агитационной деятельности, изъятии незаконных агитационных материалов, в отношении которых установлено, что они в действительности не являются экземплярами соответствующего периодического печатного издания (так называемые «газеты-двойники»), правоохранительные органы принимают соответствующие меры по пресечению противоправной агитационной деятельности, изъятию указанных материалов и иным действиям по отношению

к виновным лицам в соответствии с законодательством Российской Федерации⁴³.

Актуализируется взаимодействие избирательных комиссий с органами, осуществляющими регистрационный учет населения, при проверке достоверности сведений о гражданах при внесении добровольных пожертвований в избирательные фонды.

Финансирование подготовки и проведения выборов производится за счет средств, выделяемых из соответствующего бюджета (федерального бюджета, бюджета субъекта Российской Федерации, местного бюджета).

Они выделяются избирательным комиссиям, которые по окончании избирательной кампании отчитываются о расходовании денежных средств перед представительным органом власти соответствующего уровня.

Финансирование избирательных кампаний кандидатов, избирательных объединений ведется из избирательных фондов, создаваемых ими для указанной цели. Поступление денежных средств в фонды кандидатов зависит от их умения привлечь избирателей, иные группы поддержки.

Порядок создания избирательных фондов и расходования средств фондов регламентирован статьями 58, 59 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации». Законом вводятся ограничения на финансовую поддержку кандидатов, избирательных объединений.

Избирательный фонд представляет собой совокупность денежных средств, которые получают кандидаты и избирательные объединения в установленном законом порядке и направляют на ведение своих избирательных кампаний.

Избирательные фонды могут создаваться за счет: собственных средств кандидатов, избирательного объединения; средств, выделенных кандидату выдвинувшим его избирательным объединением; избирательного объединения; добровольных пожертвований граждан; добровольных пожертвований юридических лиц; средств, выделенных кандидату, избирательному объединению соответствующей комиссией в случае, если это предусмотрено законом.

⁴³ Письмо Председателя Центральной избирательной комиссии Российской Федерации от 5 июня 2006 года № 01-23/1572.

Пункт 6 статьи 58 Федерального закона об основных гарантиях содержит исчерпывающий перечень субъектов, которым запрещается вносить пожертвования в избирательные фонды. Это – иностранные государства и иностранные организации, лица без гражданства, лица, не достигшие возраста 18 лет, международные организации, органы государственной власти и органы местного самоуправления, государственные и муниципальные учреждения, государственные и муниципальные унитарные предприятия, российские юридические лица с иностранным участием, если доля (вклад) иностранного участия в их уставном (складочном) капитале превышает 30 процентов на день официального опубликования (публикации) решения о назначении выборов, воинские части и военные учреждения, правоохранительные органы, благотворительные и религиозные организации, анонимные жертвователи и другие.

Избирательные фонды создаются кандидатами после письменного уведомления избирательной комиссии об их выдвижении до представления документов для их регистрации комиссией. Избирательные объединения, выдвинувшие списки кандидатов, обязаны создавать фонды после регистрации их уполномоченных представителей по финансовым вопросам соответствующей комиссией. Статьей 67 Федерального закона «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» и статьей 61 Федерального закона «О выборах Президента Российской Федерации» регламентируется порядок внесения добровольных пожертвований в избирательные фонды, в соответствии с которыми добровольные пожертвования граждан в избирательный фонд кандидата вносятся в отделение связи, кредитную организацию лично гражданином Российской Федерации из собственных средств, при этом он указывает сведения о себе. Добровольные пожертвования юридических лиц осуществляются в безналичном порядке путем перечисления денежных средств на специальный избирательный счет с указанием необходимых сведений о юридическом лице. Добровольные пожертвования зачисляются на специальный счет не позднее следующего операционного дня.

Органы регистрационного учета граждан Российской Федерации по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации – территориальные органы Федеральной миграционной службы, которые в соответствии с частью 11 статьи 68 Федерального закона «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» и пунктом 9 статьи 62

Федерального закона «О выборах Президента Российской Федерации» по представлению соответствующей избирательной комиссии обязаны в пятидневный срок осуществить проверку сведений, указанных гражданами при внесении добровольных пожертвований в избирательные фонды и сообщить о результатах проверки в соответствующую комиссию.

Формы сведений, по которым предстоит проверка, устанавливаются ЦИК России, при этом может использоваться ГАС «Выборы». Руководителям территориальных органов Федеральной миграционной службы рекомендуется заблаговременно установить взаимодействие с соответствующими избирательными комиссиями и провести совместные консультации своих сотрудников в целях оперативного и качественного проведения проверки.

В соответствии со статьей 60 Федерального закона об основных гарантиях, статьей 71 Федерального закона «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации», статьей 65 Федерального закона «О выборах Президента Российской Федерации» для осуществления контроля за целевым расходованием денежных средств, выделенных на подготовку и проведение выборов при избирательных комиссиях создаются контрольно-ревизионные службы.

В их состав входят члены избирательных комиссий и специалисты из числа руководителей и работников государственных органов, организаций и учреждений различных систем, в том числе МВД России, Минюста России, Центробанка России, Сбербанка России и других финансовых учреждений.

Указанные органы, организации и учреждения (их территориальные подразделения) по запросу соответствующей избирательной комиссии не позднее, чем через один месяц со дня официального опубликования решения о назначении выборов обязаны, откомандировать специалистов в распоряжение избирательных комиссий.

При этом в распоряжение ЦИК России и избирательных комиссий субъектов Российской Федерации специалисты откомандировываются на срок не менее пяти месяцев, а в распоряжение иной комиссии (окружной, территориальной) – на срок не менее двух месяцев.

На срок работы в контрольно-ревизионных службах специалисты освобождаются от основной работы, за ними сохраняются место работы (должность), установленные должностные оклады и иные выплаты по основному месту работы.

При проведении выборов контрольно-ревизионная служба:

- проверяет финансовые отчеты политических партий, их региональных отделений, создавших избирательные фонды;
- организует проверку достоверности сведений о походах и имуществе кандидатов, источниках этих походов, о денежных вкладах и ценных бумагах, об имуществе кандидатов, находящемся за пределами территории Российской Федерации;
- контролирует соблюдение установленного порядка финансирования политическими партиями, их региональными отделениями предвыборной агитации, осуществления иных мероприятий, связанных с выборами;
- обращается в федеральные органы исполнительной власти, иные государственные органы и организации, а также к гражданам по вопросам, относящимся к ведению контрольно-ревизионной службы, запрашивает необходимые сведения и материалы по финансовому обеспечению выборов. Выполняет иные, установленные положением о контрольно-ревизионной службе, функции.

Ответы на обращения контрольно-ревизионной службы представляются в десятидневный срок, а за пять и менее дней до дня голосования — немедленно. Органы внутренних дел по обращениям контрольно-ревизионной службы организуют также проверку фактов изготовления подложных и незаконных предвыборных агитационных материалов.

В соответствии с пунктом 16 статьи 20 Федерального закона об основных гарантиях, государственные органы, их должностные лица обязаны оказывать содействие избирательным комиссиям, в частности, на безвозмездной основе обеспечивать охрану предоставляемых помещений, избирательной документации. Необходимо также оказать помощь в проверке технического состояния транспортных средств, выделяемых избирательным комиссиям для работы в день голосования, уточнений маршрутов доставки избирательной документации участковых комиссий в вышестоящие избирательные комиссии.

По обращениям избирательных комиссий органы внутренних дел обеспечивают охрану помещений комиссий со дня появления в них списков избирателей, открепительных удостоверений, избирательных бюллетеней и другой документации. С момента передачи списков избирателей, других документов строгой отчетности в тер-

риториальные и участковые избирательные комиссии сотрудники органов внутренних дел обеспечивают охрану общественного порядка и обеспечения общественной безопасности в соответствии с действующим законодательством Российской Федерации.

Сотрудники органов внутренних дел не должны находиться в помещении, где будет осуществляться подсчет голосов избирателей. В случае нарушений избирательного законодательства со стороны лиц, присутствующих при установлении итогов голосования, сотрудники органа внутренних дел по поручению председателя участковой комиссии принимают предусмотренные законодательством Российской Федерации меры для пресечения нарушения и привлечения виновных лиц к ответственности.

По окончании подсчета голосов, заполнения протоколов участковой комиссии вся избирательная документация упаковывается, печатается и доставляется в вышестоящую комиссию. В целях охраны документации в задачу органов внутренних дел входит обеспечение сопровождения машины участковой избирательной комиссии сотрудником органа внутренних дел и автомобилем сопровождения ГИБДД.

Федеральные законы «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации», «О выборах Президента Российской Федерации» и другие возлагают на избирательные комиссии три базовые функции: обеспечение реализации избирательных прав граждан; обеспечение защиты избирательных прав граждан; контроль за соблюдением избирательных прав граждан.

В пределах своей компетенции комиссии рассматривают поступившие к ним обращения о нарушении закона, проводят проверки по ним, дают письменные ответы лицам, направившим обращения в пятидневный срок. Если факты, содержащиеся в письмах, требуют дополнительной проверки, решения по ним принимаются не позднее чем в десятидневный срок.

Закон предоставляет право комиссиям в связи с обращениями граждан направлять представления о проведении соответствующих проверок и пресечении нарушений закона в правоохранительные органы.

Пункт 5 статьи 20 Федерального закона об основных гарантиях обязывает органы внутренних дел в пятидневный срок организовать проверку фактов о нарушении закона, изложенных в пред-

ставлении избирательной комиссии, принять меры по их пресечению и незамедлительно информировать о результатах избирательную комиссию.

Установленная законом обязанность органов внутренних дел, других правоохранительных органов оперативно принимать меры по пресечению нарушений законодательства о выборах призвана обеспечить защиту:

- конституционного права граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы государственной власти и органы местного самоуправления;
- права участвовать в выдвижении кандидатов, списков кандидатов;
- права участвовать в предвыборной агитации;
- права наблюдать за работой избирательных комиссий при организации голосования, установлении итогов голосования и определении результатов выборов, проведением других избирательных действий.

За нарушение законодательства о выборах устанавливается уголовная, административная либо иная ответственность в соответствии с федеральными законами. Юридическая ответственность выступает в качестве одной из правовых гарантий проведения свободных выборов. Мерами публично-правовой ответственности являются регламентированные в законодательстве принудительные санкции. Уголовная ответственность за нарушения избирательных прав граждан и законодательства о выборах регламентируется в Уголовном кодексе Российской Федерации.

Поскольку правомочия органов внутренних дел тесно связаны с обязанностью осуществлять по подведомственности производство по делам об административных правонарушениях, отметим, что Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях определяет целый ряд статей, по которым органы внутренних дел наделены компетенцией по составлению протоколов об административном правонарушении.

Полномочия должностных лиц по составлению протоколов об административных правонарушениях определены приказом МВД России от 2 июня 2005 года № 444 «О полномочиях должностных лиц МВД России и ФМС России по составлению протоколов по делам об административных правонарушениях и административному задержанию» (зарегистрирован в Минюсте России 21 июня 2005 г. № 6824).

По информации, поступившей в ЦИК России от Министерства внутренних дел Российской Федерации, при подготовке и проведении выборов депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации пятого созыва, состоявшихся 2 декабря 2007 года выявлено 2210 правонарушений. Привлечено граждан к уголовной ответственности по ст. 141 УК РФ – 4; к административной ответственности по статьям КоАП РФ: ст. 5.4-1, ст. 5.4-1, ст. 5.5-3, ст. 5.8-1, ст. 5.10–101, ст. 5.11–54, ст. 5.12–1023, ст. 5.14–37, ст. 5.16–39, ст. 20.2–164.

При подготовке и проведении выборов Президента Российской Федерации, состоявшихся 2 марта 2008 года выявлено 64 правонарушения. Привлечено граждан к уголовной ответственности по статьям УК РФ – 4, из них по ст. 142-3, ст. 158-1, ст. 282-1; к административной ответственности по статьям КоАП РФ: ст. 5.10-3, ст. 5.12–49, ст. 5.14-1, ст. 5.20-1, ст. 20.2-5.

2.4. Деятельность органов прокуратуры по обеспечению законности избирательного процесса

Действующая редакция Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации»⁴⁴ (далее – Закон о прокуратуре) определяет прокуратуру как единую федеральную централизованную систему органов, осуществляющих от имени Российской Федерации надзор за соблюдением Конституции Российской Федерации и исполнением законов, действующих на территории Российской Федерации и выполняющую иные функции, установленные федеральными законами (ч. 1 ст. 1).

В целях обеспечения верховенства закона, единства и укрепления законности, защиты прав и свобод человека и гражданина, а также охраняемых законом интересов общества и государства прокуратура Российской Федерации осуществляет:

⁴⁴ Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации» от 17.01.1992 № 2202-1 (в ред. Федеральных законов от 17.11.1995 № 168-ФЗ, от 10.02.1999 № 31-ФЗ, от 19.11.1999 № 202-ФЗ, от 02.01.2000 № 19-ФЗ, от 29.12.2001 № 182-ФЗ, от 28.06.2002 № 77-ФЗ, от 25.07.2002 № 112-ФЗ, от 05.10.2002 № 120-ФЗ, от 30.06.2003 № 86-ФЗ, от 22.08.2004 № 122-ФЗ, от 15.07.2005 № 85-ФЗ, от 04.11.2005 № 138-ФЗ, от 02.03.2007 № 24-ФЗ, от 05.06.2007 № 87-ФЗ, от 24.07.2007 № 214-ФЗ).

- надзор за исполнением законов федеральными министерствами, государственными комитетами, службами и иными федеральными органами исполнительной власти, представительными (законодательными) и исполнительными органами субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, органами военного управления, органами контроля, их должностными лицами, органами управления и руководителями коммерческих и некоммерческих организаций, а также за соответствием законам издаваемых ими правовых актов;
- надзор за соблюдением прав и свобод человека и гражданина федеральными министерствами, государственными комитетами, службами и иными федеральными органами исполнительной власти, представительными (законодательными) и исполнительными органами субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, органами военного управления, органами контроля, их должностными лицами, а также органами управления и руководителями коммерческих и некоммерческих организаций;
- надзор за исполнением законов органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность, дознание и предварительное следствие;
- надзор за исполнением законов судебными приставами;
- надзор за исполнением законов администрациями органов и учреждений, исполняющих наказание и применяющих назначаемые судом меры принудительного характера, администрациями мест содержания задержанных и заключенных под стражу;
- уголовное преследование в соответствии с полномочиями, установленными уголовно-процессуальным законодательством Российской Федерации;
- координацию деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью.

Полномочия прокурора, связанные с его участием в различных формах судопроизводства, определяются соответствующим процессуальным законодательством.

Как видим, прокурорский надзор, как самостоятельный институт государственной деятельности, имеет несколько направлений, что обусловлено существенными различиями в предмете, целях и задачах, а также пределах самостоятельных отраслевых надзорных полномочий прокурора. Одним из наиболее существенных направ-

лений прокурорской деятельности является прокурорский надзор за точным и единообразным исполнением законов при реализации избирательных прав граждан Российской Федерации.

Юридическим основанием осуществления прокурорского надзора за соблюдением законности при организации и проведении выборов являются правовые нормы, изложенные в ч. 2 ст. 1 Закона о прокуратуре, устанавливающие, что прокуратура осуществляет надзор за исполнением законов и за соблюдением прав и свобод человека и гражданина федеральными министерствами, государственными комитетами, службами и иными федеральными органами исполнительной власти, представительными (законодательными) и исполнительными органами субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, органами военного управления, органами контроля, их должностными лицами, органами управления и руководителями коммерческих и некоммерческих организаций, а также за соответствием законам издаваемых ими правовых актов. Кроме того, в правовую основу деятельности прокуратуры по осуществлению полномочий в исследуемой сфере следует отнести также ряд правовых норм уголовно-процессуального, гражданско-процессуального законодательства, а также законодательства об административных правонарушениях, определяющих соответствующую компетенцию прокурора. Избирательное законодательство также содержит некоторые нормативные предписания, касающиеся деятельности прокурора.

К примеру, п. 5 ст. 10 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» предусматривает полномочие прокурора обратиться в суд с заявлением о назначении выборов в случае, если уполномоченный на то орган или должностное лицо либо соответствующая избирательная комиссия не назначит в установленный срок выборы или если соответствующая избирательная комиссия отсутствует и не может быть сформирована в порядке, предусмотренном настоящим Федеральным законом. Далее, п.п. «е» п. 1 ст. 29 того же закона устанавливает правило, в соответствии с которым прокурор не может являться членом избирательной комиссии с правом решающего голоса, а п. 20 ст. 29 запрещает прокурору быть и членом комиссии с правом совещательного голоса. При этом п. 18 той же статьи предусматривает, что член избирательной комиссии с правом решающего голоса не может быть привлечен к уголовной ответственности и подвергнут административным наказаниям, на-

лагаемым в судебном порядке, без согласия прокурора субъекта РФ (а член ЦИК РФ – без согласия Генерального прокурора России). А п. 4 ст. 30 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» устанавливает, что прокурор не может быть назначен наблюдателем. Из предписаний п. 4 ст. 41 этого закона следует, что зарегистрированный кандидат не может быть привлечен без согласия прокурора (соответственно уровню выборов) к уголовной ответственности, арестован или подвергнут в судебном порядке административному наказанию. При даче согласия на привлечение зарегистрированного кандидата к уголовной ответственности, на его арест прокурор обязан известить об этом избирательную комиссию, зарегистрировавшую кандидата. Наконец, п. 11 ст. 75 данного закона предусматривает обязанность прокуратуры организовать свою работу таким образом, чтобы обеспечить своевременное рассмотрение жалоб. Иных правовых норм, закрепляющих статус и компетенцию прокурора в избирательном процессе, Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» не содержит. Федеральные нормативно-правовые акты, регулирующие выборы Президента РФ и депутатов ГД ФС РФ содержат нормы, дублирующие некоторые из приведенных предписаний Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации».

Особенности организации прокурорского надзора на исследуемом направлении деятельности органов прокуратуры в настоящее время достаточно подробно исследованы и детально рассмотрены в методических рекомендациях подготовленных Генеральной прокуратурой РФ⁴⁵, а также Российским центром обучения избирательным технологиям при Центральной избирательной комиссии Российской Федерации⁴⁶. Кроме того, в период проведения выборов общенационального масштаба организация прокурорского надзора, как правило, строится в соответствии с издаваемыми Генеральной

⁴⁵ Осуществление прокурорского надзора за соблюдением избирательных прав граждан. М., 2003. Прокуратура в системе обеспечения конституционной законности избирательного процесса в интересах безопасности государственного строительства. М., 2005.

⁴⁶ В.П. Волков, О.В. Дамаскин, Р.Р. Сеченова. Обеспечение конституционной законности избирательного процесса в интересах безопасности государственного строительства. НОРМА. М., 2007.

прокуратурой РФ специальными предметными указаниями инструктивного содержания⁴⁷. Эти внутриведомственные нормативные акты позволяют в сжатые сроки на местах организовать единообразную и оперативную прокурорскую деятельность, связанную с обеспечением законности при проведении избирательных процедур, помогают региональным органам прокуратуры грамотно выстроить схему работы в этот период, спланировать необходимые организационные мероприятия и их ресурсное обеспечение.

Между тем, при освещении вопроса о роли органов прокуратуры в обеспечении законности при организации и проведении выборов полагаем необходимым остановиться на анализе принципиально важных аспектов деятельности прокуратуры в анализируемой области общественных отношений: оснований, средств и пределов прокурорского вмешательства в избирательные правоотношения.

Так, Т. Пахоменко усматривает три основные ситуации, при которых вмешательство прокурора представляется целесообразным, необходимым и наиболее уместным: «во-первых, когда речь идет об издании на местах правовых актов, противоречащих действующему избирательному законодательству; во-вторых, если местными органами власти не принимаются обязательные организационные решения, что сдерживает процесс проведения выборов; в-третьих, когда совершено преступление»⁴⁸.

Представляется, что указанные приведенным автором ситуации являются безусловным основанием для прокурорского вмешательства, тем не менее, не могут расцениваться как исчерпывающий перечень обстоятельств, которыми ограничивается функция прокурорского надзора в исследуемой сфере общественных отношений.

На наш взгляд, при определении роли органов прокуратуры в обеспечении законности при организации и проведении выборов следует иметь в виду, что прокурорский надзор в этой области не является «всеохватывающим», «тотальным», т. е. по существу не яв-

⁴⁷ Указание Генерального прокурора РФ Об организации прокурорского надзора за соблюдением законодательства о выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации. № 153-7 от 28.09.2007. Указание Генерального прокурора РФ Об организации прокурорского надзора за соблюдением законодательства о выборах Президента Российской Федерации № 4/7 от 16.01.2008.

⁴⁸ Пахоменко Т. Избирательное законодательство и соблюдение законности // Законность. 2000. № 8. С. 20.

ляется своеобразным постоянным контролем за исполнением всеми участниками выборных отношений избирательных законов. В силу объективных причин такой контроль и невозможно организовать силами и средствами прокурорской деятельности, да это и не представляется целесообразным. В соответствии с положениями п. 2 ст. 26 Закона о прокуратуре, прокурор не вправе подменять иные государственные органы и должностных лиц, которые осуществляют контроль за соблюдением прав и свобод граждан, например избирательные комиссии⁴⁹.

⁴⁹ Центральная избирательная комиссия Российской Федерации, избирательные комиссии субъектов Российской Федерации, территориальные избирательные комиссии являются органами государственной власти, специально созданными для организации, подготовки и проведения выборов. Вместе с тем данные комиссии в структуру представительной или исполнительной ветвей власти не входят, что отмечает, например, *А.В. Иванченко*, а *А.С. Автономов* и *Ю.А. Веденеев* даже выделяют избирательные комиссии в самостоятельную ветвь власти – избирательную власть. (См. *Иванченко А.В. Избирательные комиссии в Российской Федерации: история, теория, практика*. М., 1996. С. 52, *Автономов А.С. Избирательная власть*. М.: Права человека, 2002; *Веденеев Ю.А. Избирательная власть: исторический контекст, политико-правовая сущность и механизм осуществления* // Бюллетень Центральной избирательной комиссии Российской Федерации. 1995. № 2(28).)

При таких обстоятельствах, исходя из смысла ст. ст. 1, 21 и 26 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации», можно сделать вывод, что избирательные комиссии органам прокуратуры не поднадзорны.

Возможно, что при принятии нормы, выводящей избирательные комиссии за пределы прокурорского надзора, законодатель преследовал цель не допустить вовлечения органов прокуратуры в политическую борьбу, ограничить возможность использования недобросовестными должностными лицами и кандидатами правовых полномочий прокуратуры в своих личных, корыстных целях.

Конечно, отсутствие избирательных комиссий в перечне объектов прокурорского надзора не означает их вывода из поля зрения органов прокуратуры. Прокурор в силу ст. ст. 45 и 259 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации вправе обратиться в суд с заявлением в защиту прав, свобод и законных интересов граждан, неопределенного круга лиц или интересов Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований, а также в случае, если решениями или действиями (бездействием) избирательной комиссии, комиссии референдума, должностного лица нарушаются избирательные права или право на участие в референдуме граждан Российской Федерации.

Кроме того, в соответствии со ст. 10 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Рос-

Основанием для применения мер прокурорского реагирования, прокурорского вмешательства служит поступающая в органы прокуратуры из различных источников информация о нарушении избирательного законодательства. Полагаем, что эта информация должна содержать сведения о:

- нарушении избирательного законодательства, имеющем признаки административного правонарушения, возбуждение производства по которому отнесено к компетенции прокурора;
- незаконном действии (бездействии) органа (должностного лица), осуществляющего контроль за соблюдением избирательных прав граждан;

сией Федерации» прокурор наделен правом инициировать назначение выборов, если уполномоченный на то орган, должностное лицо или соответствующая избирательная комиссия не назначат выборы в сроки, предусмотренные Законом.

Вместе с тем отсутствие возможности осуществлять прямой надзор за деятельностью избирательных комиссий значительно снижает действенность прокурорского надзора за соблюдением законодательства о выборах и конституционных прав граждан избирать и быть избранным, затрудняет работу органов прокуратуры по выявлению нарушений закона, установления обстоятельств, способствующих нарушениям, и привлечения лиц, нарушивших закон, к ответственности. Прокурор лишается установленного ст. 22 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» права требовать от избирательных комиссий статистических и иных сведений, без которых сложно вести информационно-аналитическую работу, не может требовать проведения проверок по поступившим в прокуратуру материалам и обращениям, ревизий нижестоящих комиссий, применять к избирательным комиссиям такие меры прокурорского реагирования, как протест, представление и предостережение.

Более того, в действующем законодательстве имеется правовая коллизия: как отмечено выше, прокуратура не вправе надзирать за соблюдением Конституции Российской Федерации, исполнением законов, действующих на территории Российской Федерации, соблюдением прав и свобод человека и гражданина Центральной избирательной комиссией Российской Федерации, избирательными комиссиями субъектов Российской Федерации, территориальными избирательными комиссиями, которые не включены в приведенный в Законе перечень объектов прокурорского надзора, однако вправе осуществлять надзор за деятельностью избирательных комиссий муниципальных образований, которые относятся к органам местного самоуправления и, следовательно, в силу ст. ст. 1, 21 и 26 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» прокуратуре поднадзорны.

- нарушении избирательного законодательства, в котором усматриваются признаки преступлений, предусмотренных ст. ст. 141—142.1 УК РФ⁵⁰;
- совершении членом избирательной комиссии или зарегистрированным кандидатом преступления или административного правонарушения.

Кроме того, представляется, что с учетом содержания надзорных полномочий соответствующего прокурора, органы прокуратуры вправе проводить проверку любого иного сообщения о нарушении избирательного законодательства при наличии до статочных оснований полагать, что такое нарушение имеет особую социальную значимость, затрагивает права и законные интересы значительного числа граждан, либо в иных случаях поручать проведение проверки соответствующему контролирующему органу.

Среди источников получения информации о нарушениях избирательного законодательства следует назвать обращения граждан и юридических лиц, сообщения контролирующих органов и нижестоящих органов прокуратуры, решения избирательных комиссий, нормативно-правовые акты, регулирующие избирательные отношения, материалы уголовных и гражданских дел, материалы проведения проверок в порядке, предусмотренном ст. ст. 144—145 УПК РФ⁵¹, материалы дел об административных правонарушениях; публикации и соответствующие материалы средств массовой информации.

В связи с этим представляется целесообразным распространить предписания о создании специальных рабочих групп с участием представителей правоохранительных органов и органов государственной власти на период проведения всех выборов, в которых задействована федеральная и региональная избирательная система. Опыт работы таких групп в ходе прошедших избирательных кампаний свидетельствует о значительном повышении эффективности прокурорского надзора на этом участке. Деятельность специальной рабочей группы, организованная на основе тесного взаимодействия

⁵⁰ Уголовный кодекс Российской Федерации / В ред. Федерального закона № 162-ФЗ от 08.12.2003 г. // СЗ РФ. 17.06.1996. № 25, ст. 2954; РГ от 11.12.2003. Более подробно см.: Шапиев С.М. Вопросы уголовной ответственности за нарушения законодательства о выборах в судебной практике // Избирательное право в судебной практике. — М., 2008. — С. 256—292.

⁵¹ Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации // Парламентская газета, № 241-242, 22.12.2001.

с правоохранительными, контролирующими органами, избирательными комиссиями, координации их работы, оперативного анализа и обмена поступающей информации о ходе выборов, позволяет своевременно выявлять и пресекать правонарушения в сфере избирательного законодательства, способствуя обеспечению законности избирательного процесса.

При осуществлении надзора за соблюдением законности в ходе выборов прокурор вправе применять «стандартные» меры прокурорского реагирования – принесение протеста, внесение представления об устранении нарушения закона, объявление предостережения о недопустимости нарушения закона, основания и порядок применения которых регламентированы соответственно статьями 23, 24 и 25.1 Закона о прокуратуре, а также реализует полномочия, закрепленные в соответствующем процессуальном законодательстве и законодательстве об избирательных отношениях.

Протест приносит прокурором или его заместителем на противоречащий закону правовой акт в орган или должностному лицу, которые издали этот акт, либо в вышестоящий орган (вышестоящему должностному лицу). Протест должен быть рассмотрен не позднее чем в 10-дневный срок с момента его поступления, а в случае принесения протеста на решение представительного органа власти – на ближайшем его заседании, о результатах рассмотрения протеста незамедлительно сообщается прокурору в письменной форме (ст. 23 Закона о прокуратуре).

Представление об устранении нарушений закона вносится прокурором или его заместителем в орган или должностному лицу, которые полномочны устранить допущенные нарушения, и подлежит безотлагательному рассмотрению. В течение месяца со дня внесения представления должны быть приняты конкретные меры по устранению допущенных нарушений закона, их причин и условий, им способствующих; о результатах принятых мер в письменной форме уведомляется прокурор (ст. 24 Закона о прокуратуре).

В соответствии с предписаниями ст. 25.1 Закона о прокуратуре в целях предупреждения правонарушений и при наличии сведений о готовящихся противоправных деяниях прокурор или его заместитель направляют в письменной форме должностным лицам предостережение о недопустимости нарушений закона. В случае неисполнения изложенных в предостережении требований должностное лицо, которому оно было объявлено может быть привлечено к ответственности в установленном законом порядке.

Уголовно-процессуальным кодексом Российской Федерации расследование уголовных дел о преступлениях, связанных с нарушениями избирательного законодательства, отнесено к исключительной подследственности органов прокуратуры (органов Следственного комитета при Генеральной прокуратуре РФ) (ст. 151 ч. 2 п. 1 п.п. «а» УПК РФ). Это преступления, предусмотренные ст. 141 УК РФ – воспрепятствование осуществлению избирательных прав или работе избирательных комиссий, ст. 141.1 УК РФ – нарушение порядка финансирования избирательной кампании кандидата, избирательного объединения, избирательного блока, деятельности инициативной группы по проведению референдума, иной группы участников референдума, ст. 142 УК РФ – фальсификация избирательных документов, документов референдума, 142.1 УК РФ – фальсификация итогов голосования. Организация расследования, доследственных проверок, порядок привлечения виновных к уголовной ответственности осуществляются в строгом соответствии с предписаниями уголовно-процессуального законодательства.

Широкими полномочиями наделен прокурор законодательством об административных правонарушениях, в том числе в сфере производства по делам о нарушениях избирательного законодательства. В соответствии с положениями ст. 28.4 Кодекса РФ об административных правонарушениях дела об административных правонарушениях, предусмотренных статьями 5.1 (нарушение права гражданина на ознакомление со списком избирателей, участников референдума), 5.7 (отказ в предоставлении отпуска для участия в выборах, референдуме), 5.21. (несвоевременное перечисление средств избирательным комиссиям, комиссиям референдума, кандидатам, избирательным объединениям, инициативным группам по проведению референдума, иным группам участников референдума), 5.23 (сокрытие остатков тиражей избирательных бюллетеней, бюллетеней для голосования на референдуме), 5.24 (нарушение установленного законом порядка подсчета голосов), 5.25 (непредоставление сведений об итогах голосования или о результатах выборов), 5.45 (использование преимуществ должностного или служебного положения в период избирательной кампании, кампании референдума), 5.48 (нарушение прав зарегистрированных кандидатов, избирательных объединений, инициативных групп по проведению референдума, иных групп участников референдума при выделении площадей для размещения агитационных материалов), 5.52 (не-

выполнение должностным лицом требований законодательства о выборах об обеспечении равных условий предвыборной деятельности зарегистрированных кандидатов, избирательных объединений) КоАП РФ, возбуждаются прокурором. Однако, как следует из второго предложения ч. 1 ст. 28.4 КоАП РФ, при осуществлении надзора за соблюдением Конституции Российской Федерации и исполнением законов, действующих на территории Российской Федерации, прокурор также вправе возбудить дело о любом другом административном правонарушении, ответственность за которое предусмотрена настоящим Кодексом или законом субъекта Российской Федерации. О возбуждении дела об административном правонарушении прокурором выносится постановление.

Помимо этого, в соответствии с положениями ст. 25.11 КоАП РФ прокурор в пределах своих полномочий вправе:

- возбуждать производство по делу об административном правонарушении;
- участвовать в рассмотрении дела об административном правонарушении, заявлять ходатайства, давать заключения по вопросам, возникающим во время рассмотрения дела;
- приносить протест на постановление по делу об административном правонарушении независимо от участия в деле, а также совершать иные предусмотренные федеральным законом действия.

Специфичным средством прокурорского реагирования на нарушение избирательного законодательства является обращение в суд с заявлением о назначении выборов в случае, предусмотренном п. 5 ст. 10 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», когда уполномоченный на то орган или должностное лицо либо соответствующая избирательная комиссия не назначили в установленный срок выборы или если соответствующая избирательная комиссия отсутствует и не может быть сформирована в предусмотренном законом порядке.

Особо следует отметить специальные полномочия прокурора, закрепленные в п. 18 ст. 29, п. 4 ст. 41 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» (и коррелирующие им нормы, содержащиеся в других избирательных законах), направленные на обеспечение правового статуса члена избирательной комиссии с правом решающего голоса и зарегистрированного кандидата.

Так, п. 18 ст. 29 закона предусматривает, что член избирательной комиссии с правом решающего голоса не может быть привлечен к уголовной ответственности и подвергнут административным наказаниям, налагаемым в судебном порядке, без согласия прокурора субъекта РФ (а член ЦИК РФ – без согласия Генерального прокурора России). Пункт 4 ст. 41 этого закона предусматривает правило, в соответствии с которым зарегистрированный кандидат не может быть привлечен без согласия прокурора (соответственно уровню выборов) к уголовной ответственности, арестован или подвергнут в судебном порядке административному наказанию. При даче согласия на привлечение зарегистрированного кандидата к уголовной ответственности, на его арест прокурор обязан известить об этом избирательную комиссию, зарегистрировавшую кандидата.

В целом приведенный выше и проанализированный нами «арсенал» прокурорских полномочий представляется достаточным для организации надлежащего прокурорского надзора за законностью в избирательном процессе.

Органами прокуратуры в 2007 году проведена значительная работа по надзору за исполнением законодательства о выборах и по защите избирательных прав граждан. Это определялось тем фактором, что в 2007 году в России проводились многочисленные избирательные кампании и выборы. Так, 11 марта 2007 года прошли выборы в законодательные (представительные) органы власти в 14 субъектах Российской Федерации и в 72-х – в органы местного самоуправления. 2 декабря 2007 г. состоялись выборы депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации.

В период проведения названных избирательных кампаний органами прокуратуры выявлено свыше 500 нарушений законодательства, объявлено более 600 предостережений, опротестовано около 100 незаконных актов органов местного самоуправления и избирательных комиссий, внесено свыше 600 представлений, возбуждено около 40 уголовных дел и свыше 250 дел об административных правонарушениях. Внесенные прокурорами протесты и представления рассмотрены и удовлетворены.

Надзор за исполнением избирательного законодательства во всех субъектах Российской Федерации был организован в соответствии с Указанием Генерального прокурора РФ от 28.09.2007 № 153/7 «Об организации прокурорского надзора за соблюдением законодательства о выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации».

В целях своевременного выявления, предупреждения и устранения нарушений в прокуратурах субъектов Федерации были созданы рабочие группы, налажен систематический обмен информацией о состоянии законности в период избирательной кампании и выборов с правоохранительными и контролирующими органами, избирательными комиссиями; проводились заседания межведомственных рабочих групп; дежурства в течение всего периода избирательной кампании. Это позволило обеспечить действенный надзор за законностью проведения избирательной кампании, своевременно рассматривать сигналы о нарушениях законодательства в названной сфере и принимать по ним необходимые меры реагирования.

Обобщение показало, что за время подготовки и проведения выборов прокуроры надлежащим образом организовали надзор за исполнением законодательства, оперативно реагировали на нарушения закона, практически во всех субъектах Федерации были выявлены факты нарушения законодательства о выборах. Типичным и наиболее распространенным нарушением законодательства о выборах было несоблюдение органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации и местного самоуправления законодательства, предусматривающего обязанности по оснащению помещений избирательных комиссий необходимыми средствами защиты, пожарной и охранной сигнализации, обеспечения функционирования ГАС «Выборы».

В связи с обращением председателя ЦИК России В.Е. Чурова и поручением Генеральной прокуратуры Российской Федерации прокурорами субъектов Российской Федерации по данному вопросу были проведены плановые проверки. В результате по выявленным нарушениям было внесено свыше 900 представлений, объявлено более 80 предостережений, направлено 13 заявлений в суд о признании незаконным бездействия администраций муниципальных районов и городов, выразившегося в непринятии мер по обеспечению избирательных комиссий надлежащими служебными помещениями для размещения и эксплуатации КСА ГАС «Выборы», отвечающими установленным нормативам, возбуждено 9 дел об административных правонарушениях по ч. 1 ст. 20.4 КоАП РФ (нарушение требований пожарной безопасности). Это позволило в последующем свести такие правонарушения к минимуму.

Были выявлены случаи несоблюдения порядка составления списков избирателей. К примеру, органами прокуратуры Республики Саха (Якутия) выявлены факты нарушений сроков и порядка направления сведений об избирателях уполномоченными органами

главам муниципальных образований и главами местных администраций – в избирательные комиссии. В целях устранения таких нарушений прокурорами внесено 35 представлений.

Подобные нарушения имели место в г. Благовещенске Амурской области (35 представлений); Гагаринском районе Смоленской области (4 представления).

Прокурорами выявлены нарушения порядка создания избирательных фондов и финансирования выборов. Так, например, в отношении трех глав муниципальных образований прокуратурой Солнечного района Хабаровского края возбуждены дела об административном правонарушении по ст. 5.21 КоАП РФ (несвоевременное перечисление денежных средств избирательным комиссиям).

Своевременно было выявлено несоблюдение порядка формирования избирательных комиссий, участков. По протестам Северобайкальского межрайонного прокурора Республики Бурятия главы 6 муниципальных образований района отменили постановления об образовании избирательных участков на территории поселений, принятые с превышением полномочий, определенных ст. 13 Федерального закона от 18.05.2005 № 51-ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации». Аналогичное нарушение имело место в Оренбургской, Костромской, Курской областях.

В ходе проведенных избирательных кампаний 2007 года имели место нарушения порядка и условий проведения предвыборной агитации.

Наибольшее распространение получили такие нарушения, как несоблюдение условий проведения предвыборной агитации (ст. 5.8 КоАП РФ); проведение агитации лицами, которым участие в ее проведении запрещено федеральным законом (ст. 5.11 КоАП РФ); изготовление, распространение или размещение агитационных материалов с нарушением требований законодательства о выборах (ст. 5.12 КоАП РФ); подкуп избирателей (ст. 5.16 КоАП РФ). Основное количество дел об административных правонарушениях рассмотрено судами, нарушители привлечены к административной ответственности. Так, прокуратурой Тобольского района Тюменской области возбуждено дело об административном правонарушении по ст. 5.11 КоАП РФ в отношении директора школы за привлечение к предвыборной агитации учащихся школы.

Прокурорские проверки исполнения законодательства, регулирующего деятельность избирательных комиссий, показали, что они

зачастую исполняли возложенные на них обязанности с нарушением установленного порядка. Нарушения законодательства в действиях и решениях избирательных комиссий выявлены в Республике Тыва, Красноярском крае, Иркутской, Омской, Читинской областях, Агинском Бурятском автономном округе. В этой связи прокурорами возбуждены дела об административных правонарушениях, предусмотренных ст. 5.6 (нарушение прав наблюдателя) и 5.22 (незаконная выдача гражданину бюллетеня) КоАП РФ.

Прокуратурой г. Железнодорожного и Чеховской городской прокуратурой Московской области возбуждены дела об административных правонарушениях по ч. 2 ст. 5.24 КоАП РФ (нарушение установленного законом порядка подсчета голосов) в отношении председателей 11 участковых избирательных комиссий.

В 2007 году в связи с большим количеством проводимых избирательных компаний в субъектах Федерации произошло некоторое возрастание уровня криминализации избирательного процесса, увеличилось количество совершенных уголовно-наказуемых деяний, связанных с нарушением законодательства о выборах.

Часть уголовных правонарушений законодательства о выборах совершалась должностными лицами и членами участковых комиссий. Так, в отношении членов избирательных комиссий Республики Дагестан, Карачаево-Черкесской Республики были возбуждены 2 уголовных дела: одно – по ст. 142-1 УК РФ (фальсификация итогов голосования), второе – по ч. 1 ст. 142 УК РФ (фальсификация избирательных документов).

В Пермском и Хабаровском краях, Санкт-Петербурге, Вологодской, Ленинградской, Московской, Тверской областях выявлены случаи совершения уголовно наказуемых деяний на стадии предвыборной агитации: распространение заведомо ложных сведений, порочащих честь и достоинство кандидата в депутаты; воспрепятствование осуществлению избирательных прав или работе избирательных комиссий, в т. ч. сопряженное с подкупом избирателей; вымогательство. Возбуждено 22 уголовных дела: 15 – по ч. 2 ст. 129 УК РФ (клевета), 4 – по ч. 1 ст. 130 УК РФ (оскорбление), 2 – по ч. 2 ст. 141 УК РФ (воспрепятствование осуществлению избирательных прав или работе избирательных комиссий), 1 – по ч. 2 ст. 163 УК РФ (вымогательство).

Особое внимание прокуроры уделяли фактам экстремистских проявлений, связанных с избирательной кампанией. Так, в г. Москве неустановленными лицами, в ночь с 6 ноября на 7 ноября 2007 г.

были осуществлены противоправные действия по отношению к офисам территориальных отделений партии «Единая Россия». По данному факту возбуждены уголовные дела по ч. 2 ст. 214, ч. 2 ст. 282.2 УК РФ.

В период проведения выборов органам прокуратуры приходилось заниматься рассмотрением материалов в порядке ст. 144–145 УПК РФ. К примеру, прокуратурой Вологодской области 12.10.2007 по заявлению Н. о распространении листовок провокационного характера в отношении политической партии «Справедливая Россия» вынесено постановление о направлении руководителю следственного управления Следственного комитета при прокуратуре Российской Федерации по области материалов для проведения проверки в порядке ст. 144–145 УПК РФ.

По факту незаконного задержания сотрудниками ГИБДД г. Волгодонска транспортного средства, предназначенного для агитационной работы с плакатами кандидатов в депутаты от одной из партий, материалы проверки направлены в следственное управление Следственного комитета при прокуратуре Российской Федерации по Ростовской области для вынесения решения в порядке ст. 144–145 УПК РФ.

По информации, поступившей в ЦИК России от Генеральной прокуратуры Российской Федерации, общее количество возбужденных дел о привлечении к административной ответственности за правонарушения, совершенные при подготовке и проведении выборов депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации пятого созыва, состоявшихся 2 декабря 2007 года, составило 1592, из них членами избирательных комиссий – 79, органами внутренних дел – 1185, прокурорами – 321.

Принятые органами прокуратуры меры позволили существенно сократить противоправные посягательства на правоотношения в сфере избирательного процесса по выборам депутатов Государственной Думы и Президента Российской Федерации.

Наряду с положительными аспектами взаимодействия избирательных комиссий с органами прокуратуры есть и негативные аспекты. Так, если говорить о некоторых негативных примерах взаимодействия органов прокуратуры с избирательными комиссиями, то можно привести ряд примеров:

1) в ходе ряда избирательных кампаний органы прокуратуры направляют в адреса избирательных комиссий запросы о периодическом предоставлении информации. Запрашиваемая информация,

как правило, не имеет отношения к проводимым органами прокуратуры проверкам. Таким образом, органы прокуратуры возлагают на себя фактически контрольную функцию, что явно выходит за пределы их компетенции;

2) на территории Ненецкого автономного округа, в ходе проверки жалобы о нарушении прав членов политической партии «Либерально-демократическая партия России», прокуратура выявила факты, позволяющие сделать вывод о нарушении требований Устава партии, вследствие чего предписала избирательной комиссии принять решение об отказе в регистрации списка кандидатов в депутаты. Центральная избирательная комиссия Российской Федерации рассмотрела возникшую ситуацию и приняла решение о том, что выявленные прокуратурой обстоятельства не могут являться основанием для принятия избирательной комиссией округа решения об отказе в регистрации списка кандидатов;

3) в период проведения выборов в органы местного самоуправления Республика Саха (Якутия), совмещенных с выборами депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации пятого созыва, выявлены случаи дестабилизации работы избирательных комиссий республики в связи с действиями прокуратуры. В частности, прокуратура настаивала на досрочном голосовании избирателей при проведении выборов, а также на включении в списки граждан, не имеющих постоянной регистрации на территории соответствующего избирательного округа, несмотря на то, что это является нарушением законодательства Российской Федерации о выборах. И только после вмешательства Центральной избирательной комиссии Российской Федерации и Генеральной прокуратуры Российской Федерации в данную ситуацию было достигнуто правильное понимание и применение норм федерального законодательства.

Общие правила и порядок расформирования избирательных комиссий предусмотрены ст. 31 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации». Законом предусмотрены три случая, при которых судом может быть принято решение о расформировании избирательной комиссии:

а) нарушение комиссией избирательных прав граждан, права граждан на участие в референдуме, повлекшего за собой признание Центральной избирательной комиссией Российской Федерации, избирательной комиссией субъекта Российской Федерации в порядке,

установленном настоящим Федеральным законом, иным законом (в том числе на основании решения суда), недействительными итогов голосования на соответствующей территории либо результатов выборов, референдума;

б) неисполнение комиссией решения суда или вышестоящей комиссии, решений Центральной избирательной комиссии Российской Федерации, избирательной комиссии субъекта Российской Федерации, принятых в соответствии с пунктом 7 статьи 75 настоящего Федерального закона;

в) невыполнения комиссией обязанности по назначению выборов, повлекшего за собой назначение выборов временной избирательной комиссией в порядке, установленном пунктом 9 статьи 10 настоящего Федерального закона.

Пункт 2 статьи 31 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» предусматривает, что с заявлением в суд о расформировании Центральной избирательной комиссии Российской Федерации вправе обратиться группа численностью не менее одной трети от общего числа членов Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации или депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации.

Пункт 3 этой же статьи устанавливает, что с заявлением в суд о расформировании избирательной комиссии субъекта Российской Федерации, окружной избирательной комиссии по выборам в федеральные органы государственной власти вправе обратиться группа численностью не менее одной трети от общего числа членов Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации или депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, либо группа депутатов численностью не менее одной трети от общего числа депутатов законодательного (представительного) органа государственной власти данного субъекта Российской Федерации, либо группа депутатов любой из избираемых палат указанного органа численностью не менее одной трети от общего числа депутатов этой палаты, а также Центральная избирательная комиссия Российской Федерации.

С заявлением в суд о расформировании окружной избирательной комиссии по выборам в законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации, представительный орган местного самоуправления, избирательной комиссии муниципального образования, территориальной, участко-

вой комиссии вправе обратиться соответственно либо группа депутатов численностью не менее одной трети от общего числа депутатов законодательного (представительного) органа государственной власти данного субъекта Российской Федерации, либо группа депутатов любой из избираемых палат указанного органа численностью не менее одной трети от общего числа депутатов этой палаты, либо группа депутатов соответствующего представительного органа местного самоуправления численностью не менее одной трети от общего числа депутатов этого органа, а также Центральная избирательная комиссия Российской Федерации, избирательная комиссия субъекта Российской Федерации (п. 4 ст. 31 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»).

Представляется необходимым обратить внимание и на следующую проблему организации деятельности прокуратуры, связанной с обеспечением законности избирательного процесса.

Современное российское избирательное законодательство является одним из наиболее динамично развивающихся нормативно-правовых комплексов. Усложняющаяся из года в год система избирательного законодательства диктует необходимость последовательного и своевременного повышения профессиональной квалификации прокурорских работников, занятых на анализируемом участке деятельности прокуратуры. Осуществление грамотного и качественного прокурорского надзора за соблюдением избирательных прав граждан и исполнением избирательного законодательства невозможно без детального знания во многом специфического и быстро меняющегося массива нормативно-правовых предписаний, а также складывающейся практики избирательных правоотношений. В связи с этим, нам представляется целесообразной не только своеобразная «специализация» прокурорских работников прокуратур уровня субъектов РФ, но и организация централизованных периодических учебных курсов «Роль органов прокуратуры в обеспечении законности избирательного процесса» на базе Института повышения квалификации руководящих кадров Академии Генеральной прокуратуры РФ. Как представляется, это позволило бы, с одной стороны, упорядочить систему подготовки профессиональных кадров на этом направлении, а с другой – обеспечить регулярное повышение квалификации и обновление правовых знаний занятых на данном участке деятельности прокурорских работников, что, безусловно, повысит качество и эффективность деятельности

органов прокуратуры, связанной с обеспечением законности избирательного процесса.

Таким образом, рассмотрение роли органов прокуратуры в обеспечении законности при организации и проведении выборов позволяет сделать вывод о востребованности и значимости функции прокурорского надзора в этой области общественных отношений. В ходе избирательных кампаний органы прокуратуры выступают в качестве одного из основных и наиболее эффективных институтов обеспечения законности избирательного процесса, реализации избирательных прав граждан.

2.5. Судебная защита избирательных прав участников избирательного процесса

Важнейшим средством защиты избирательных прав и укрепления законности в сфере избирательных отношений в России становится обращение заинтересованных субъектов в органы судебной власти. Судебная защита прав и свобод гарантируется Конституцией РФ и детально регламентирована действующим законодательством.

Исследование и анализ обобщений судебной практики, публикаций в средствах массовой информации, а также и научных публикаций позволяет выявить наиболее уязвимые места избирательного процесса и его правового регулирования, критически рассмотреть возможности судебной формы защиты избирательного права и ее правовую регламентацию⁵².

Представляется достаточно полным и всесторонне отражающим правовое содержание судебной защиты прав и свобод человека определение, предложенное Ю.А. Дмитриевым и В.Б. Израеляном. Указанные исследователи видят в ней «...гарантированный каждому индивиду ... механизм охраны его прав и свобод, который выражается в деятельности органов судебной власти по предотвращению нарушений прав и свобод, устранению препятствий для их реализации либо восстановлению нарушенного права посредством установленных законом форм судопроизводства»⁵³.

⁵² См., например: *Треушников М.К.* Судебная защита избирательного права // Журнал российского права 2000, № 3, С. 12; Более подробно о различных аспектах судебной защиты избирательных прав см.: *Избирательное право в судебной практике / Научно-практическое пособие.* — М.: РЦОИТ, 2008. — 320 с.

⁵³ *Дмитриев Ю.А., Израелян В.Б.* Избирательное право и процесс в Российской Федерации. Ростов-на-Дону, 2004. С. 778.

Как показывает многовековая практика деятельности человечества, столкновения разных интересов, различное понимание права неизбежны. Такие столкновения порождают разнообразные правовые конфликты⁵⁴. Соответственно и сфера избирательного права не является исключением из классического правила. Более того, именно в этой властеобразующей части публичного права сталкиваются порой противоположные интересы, антагонистические политические платформы, сама реализация правовых норм, их последующее истинное или ложное отстаивание в судебном порядке приобретает ярко выраженный политизированный характер. За формулой о правовом государстве должны стоять не только гарантии демократизации законодательных и правореализационных процессов, но и целая политическая программа развития общества.

Действительно, все конституционно-правовые конструкции – социальная, властно-политическая, федеративная, судебная и другие – должны быть ориентированы на обеспечение демократического консенсуса в обществе⁵⁵. Конституция Российской Федерации 1993 года в статье 46 провозгласила: «Каждому гарантируется судебная защита его прав и свобод». После принятия Конституции РФ законодателем предпринят ряд действенных мер – включение соответствующих разделов в Гражданско-процессуальный кодекс РСФСР, иные нормативные отраслевые акты для реального обеспечения такой защиты. Так, в новый Гражданско-процессуальный кодекс РФ 2002 года включена глава 26 «Производство по делам о защите избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации».

Конечно, от декларированного в статье 10 Конституции РФ принципа разделения властей до полного и фактического (а не юридического) баланса самостоятельности каждой из ветвей власти предстоит еще достаточно долгий и непростой путь. Однако уже сегодня не подлежит сомнению, что краеугольным камнем принципа разделения властей должна являться сильная независимая судебная власть.

Сложившаяся к настоящему времени система избирательного законодательства создает достаточную правовую базу для судебного обеспечения законных прав граждан при проведении выборов, в том числе она предусматривает право на обжалование допущенных по отношению к ним нарушений в избирательном процессе. Изби-

⁵⁴ Баглай М.В. Конституционное право России. М.: Норма, 1998. С. 612.

⁵⁵ Ржевский В.А., Чепурнова Н.М. Судебная власть в Российской Федерации: конституционные основы организации и деятельности. М.: Юрист, 1998.

рательные споры неизбежно сопутствуют практически любой избирательной кампании. Это обусловлено тем, что в ходе подготовки и проведения выборов или референдумов граждан, кандидатов, избирательные объединения, политические партии, инициативные группы избирателей не всегда устраивают принимаемые избирательными комиссиями решения⁵⁶.

Принципиально новая правовая ситуация в Российской Федерации после принятия всенародным голосованием Конституции в декабре 1993 года уже внесла ряд серьезных корректив в деятельность судебных органов страны⁵⁷.

При рассмотрении проблемы судебной защиты избирательных прав возникает ряд теоретических и узкопрофессиональных вопросов. Причем решение одних имеет значение для совершенствования законодательства, других — прикладной или практический характер. К теоретическим проблемам можно отнести такие, как соотношение судебной и несудебной форм защиты права, имеющих профилактическое, предупредительное значение по отношению к судопроизводству, вопросы правовой природы средств обжалования (оспаривания) действий (бездействия) субъектов избирательного процесса, анализ вида судопроизводства по делам данной категории, системы процессуальных норм, регламентирующих судебный порядок защиты избирательного права, роль судебного усмотрения при разрешении требований о защите избирательного права.

Прикладными вопросами можно считать такие, как особенности оспаривания нормативных правовых актов, регламентирующих отдельные аспекты избирательного процесса, подсудность заявляемых требований, доказывание по отдельным видам требований, сроки обращения в суд и рассмотрения требований судом. Эти актуальные проблемы рассматриваются и обсуждаются коллективными усилиями специалистов по конституционному праву и гражданскому процессу⁵⁸.

Судебная статистика свидетельствует о возрастании количества поступавших в суды общей юрисдикции дел о защите избиратель-

⁵⁶ Избирательное законодательство в Российской Федерации и практика рассмотрения избирательных споров: Доклад Центральной избирательной комиссии Российской Федерации // Вестник Центральной избирательной комиссии Российской Федерации. 1997. № 9. С. 37.

⁵⁷ См., например: *Вешняков А.А.* Избирательные стандарты в международном праве и их реализация в законодательстве Российской Федерации. М.: Весь мир, 2000.

⁵⁸ *Треушников М.К.* Судебная защита избирательного права // Журнал российского права, 2000, № 3. С. 14.

ных прав и об увеличении количества удовлетворенных судом заявлений, то есть случаев вынесения положительных для субъектов избирательного процесса решений.

Так, по данным судебной статистики в Российской Федерации в 2007 года по ст. 141 УК РФ «воспрепятствование осуществлению избирательных прав или работе избирательных комиссий» было зарегистрировано 36 преступлений, по ним осуждено 18 человек; по ст. 141-1 УК РФ «нарушение порядка финансирования избирательной кампании кандидата, избирательного объединения, избирательного блока, деятельности инициативной группы по проведению референдума, иной группы участников референдума» было зарегистрировано одно преступление, к уголовной ответственности не был привлечен ни один человек; по ст. 142 УК РФ фальсификация избирательных документов, документов референдума было зарегистрировано 20 преступлений, осуждено 17 человек; по ст. 142-1 УК РФ фальсификация итогов голосования было зарегистрировано 18 преступлений и было осуждено 5 человек.

Однако следует отметить, что социальная значимость судебных решений о защите избирательных прав определяется не их количеством, а той ролью, которую они играют в становлении демократического избирательного процесса. Недопустимо втягивание судов в явно заказные процессы по устранению реальных кандидатов путем закрепления судами незаконных решений избирательных комиссий и препятствования рассмотрению поступающих в вышестоящие избирательные комиссии жалоб граждан, законно пытаются разрешить избирательные споры.

В связи с этим полагаем, что немаловажным является вопрос о системе источников права, содержащих нормы гражданского процессуального характера, регулирующие правоотношения между судом и участниками избирательного процесса.

Право избирать и быть избранным относится к числу основных конституционных прав граждан любого государства. 10 декабря 1948 года Генеральной Ассамблеей ООН была принята и провозглашена Всеобщая Декларация прав человека, в ст. 8 которой декларировано, что каждый человек имеет право на эффективное восстановление в правах компетентными национальными судами в случае нарушения его основных прав, предоставленных ему конституцией или законом. Между тем, в судебном порядке до 1994 года в некоторой степени защищалось только активное избирательное право — право избирать, но в нормативных источниках не содержалось никаких

правовых норм, которые были бы направлены на защиту пассивного избирательного права.

Процессуальные нормы содержатся в ряде законов, регламентирующих избирательный процесс. В связи с этим некоторыми исследователями предлагается при принятии законов о выборах, предварительно вносить соответствующие изменения и дополнения в ГПК, а не располагать многочисленными процессуальными нормами в отраслевом (конституционном) законодательстве⁵⁹. Соглашаясь с высказанной идеей, отметим, что в настоящее время ее реализация вряд ли возможна, поскольку преобразование законов, касающихся выборов, происходит достаточно интенсивно и нормы процессуального характера уже вписаны в систему избирательного законодательства.

Современное избирательное законодательство содержит весьма широкий перечень субъектов избирательного процесса, а, следовательно, и судебной защиты избирательных прав. Субъектами, участвующими в делах о судебной защите избирательного права, могут быть избиратели (граждане), кандидаты, их доверенные лица, избирательные объединения, иные общественные объединения, инициативные группы по проведению референдума, наблюдатели, избирательные комиссии, органы государственной власти РФ, органы местного самоуправления.

При наличии общей нормы, закрепленной в ст. 46 Конституции Российской Федерации, законодатель ввел в нормативные акты, регулирующие избирательный процесс и относящиеся к области конституционного права, большой массив процессуальных норм. При этом использован следующий прием юридической техники: в п. 5 ст. 75 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» говорится: «В случаях, предусмотренных настоящим Федеральным законом, иными законами суд может отменить решение соответствующей комиссии об итогах голосования, о результатах выборов, референдума или иное решение комиссии»⁶⁰.

Стандартная классификация этих требований — деление их на два вида: а) о защите активного избирательного права (права изби-

⁵⁹ См., например: *Киселева Л.А.* Судебная защита избирательных прав граждан Российской Федерации: Автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. М., 1999. С. 15–16.

⁶⁰ Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации». М., ЦИК. 2002. С. 260.

рать) и б) о защите пассивного избирательного права (права быть избранным).

Следует отметить, что классификация избирательного права на активное и пассивное для определения особенностей возбуждения дел, порядка их рассмотрения и разрешения оказывает незначительное влияние.

Имеются такие избирательные права, которые вообще трудно отнести к активному либо к пассивному праву. Так, в п. 28 ст. 2 ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» в перечне избирательных прав указаны такие как право участвовать в выдвижении кандидатов, списков кандидатов, в наблюдении за проведением выборов, работой избирательных комиссий. Данные права являются элементами избирательно-правового статуса гражданина России и подлежат судебной защите в случае их нарушения. В то же время их сложно отнести к какому-либо конкретному виду избирательных прав – активному или пассивному.

Заметим, однако, что в научно-практических публикациях встречаются и иные подходы к классификации избирательных споров. Так, Д. Абрамов предлагает, исходя из предмета обжалования, все избирательные споры подразделять на: 1) дела, связанные с обжалованием решений органов местного самоуправления по формированию соответствующих избирательных комиссий; 2) дела, связанные с обжалованием решений избирательных комиссий об отказе в регистрации кандидатом на выборную должность либо в связи с отказом в принятии документов для регистрации; 3) дела об отмене регистрации кандидатов в связи с нарушениями правил проведения агитации или финансирования избирательной кампании; 4) дела, связанные с обжалованием решений избирательных комиссий об итогах голосования или результатах выборов⁶¹.

Отметим, что при таком подходе категории дел, связанных с избирательными спорами, можно дополнить такими, как: дела, связанные с включением в списки избирателей; дела об оспаривании текста бюллетеня, недействительности бюллетеня; дела об оспаривании иных решений избирательных комиссий и др.

Представляется, что для реализации целей судебной защиты целесообразно подразделить избирательные споры на две группы в зависимости от субъектов защиты:

⁶¹ Абрамов Д. Проблемы разрешения судами избирательных споров // Законность. 1999. № 6. С. 20.

- о защите субъективных прав конкретных участников избирательного процесса;
- о защите избирательных прав неопределенного числа участников процесса.

К первой группе относятся многочисленные избирательные споры, связанные с защитой нарушенных или оспоренных избирательных прав граждан, избирательных объединений, наблюдателей, избирательных комиссий, органов государственной власти, местного самоуправления и т. д.

Ко второй группе относятся, прежде всего, дела об оспаривании нормативных правовых актов, принимаемых в связи с проведением выборов.

Разрешение судом требований об оспаривании законности нормативных правовых актов полностью или в их части имеет сугубо публично — правовой характер. По этим делам функция суда сводится к толкованию нормативного правового акта, к проверке компетенции органа, издавшего акт, выявлению соответствия нормативного правового акта Конституции РФ и т. д. Следует отметить, что по таким делам не устанавливаются факты как основания применения правовых норм.

Процессуальные аспекты обращения в суд за защитой нарушенных или оспариваемых избирательных прав предусмотрены, как указывалось выше главой 26 ГПК РФ от 14.11.2002 года, включившей 3 статьи (ст. ст. 259–261), посвященные регламентации производства по делам о защите избирательных прав и права на участие в референдуме⁶².

К примеру, в статье 259 ГПК РФ определен перечень лиц, которые могут обратиться с заявлением о защите избирательных прав и прав на участие в референдуме граждан РФ. Так, впервые ГПК РФ специально предусмотрел наличие такого права у прокурора, политических партий, их региональных отделений. Перечисленные в указанной статье ГПК РФ субъекты вправе обратиться в суд, если полагают, что решениями или действиями (бездействием) органа государственной власти, органа местного самоуправления, общественных объединений, избирательной комиссии, комиссии референдума, должностного лица нарушаются избирательные права или право на участие в референдуме граждан Российской Федерации.

⁶² Гражданский процессуальный кодекс РФ // «Российская газета». 20.11.2002. № 220.

В суды субъектов РФ подаются заявления об оспаривании решений (уклонения от принятия решений) избирательных комиссий субъектов Российской Федерации, окружных избирательных комиссий по выборам в федеральные органы государственной власти, окружных избирательных комиссий по выборам в законодательные (представительные) органы государственной власти субъектов Российской Федерации, соответствующих комиссий референдума, за исключением решений, оставляющих в силе решения нижестоящих избирательных комиссий или соответствующих комиссий референдума. Верховный Суд РФ рассматривает дела об обжаловании решений (уклонения от принятия решений) Центральной избирательной комиссии РФ, за исключением решений, оставляющих в силе решения нижестоящих избирательных комиссий или соответствующих комиссий референдума. Остальные дела рассматриваются районными судами. Мировые судьи дела о защите избирательных прав и права на участие в референдуме не рассматривают.

В соответствии с предписаниями ст. 260 ГПК РФ, определяются сроки обращения в суд и его судебного рассмотрения. Определение сроков имеет важное практическое значение, поскольку непосредственно взаимосвязано со сроками проведения выборов и референдумов, в связи с чем в большинстве своем сроки рассмотрения дел данной категории являются сокращенными по сравнению с общими сроками (ст. 154 ГПК РФ). По истечении определенного в законе срока суд может отказать в удовлетворении заявления.

Так, заявление в суд может быть подано в течение трех месяцев со дня, когда заявителю стало известно или должно было стать известно о нарушении избирательного законодательства, законодательства о референдуме либо избирательных прав или права на участие в референдуме заявителя. Заявление, касающееся решения избирательной комиссии, комиссии референдума о регистрации, об отказе в регистрации кандидата (списка кандидатов), инициативной группы по проведению референдума, об отмене регистрации кандидата (списка кандидатов), может быть подано в течение десяти дней со дня принятия избирательной комиссией, комиссией референдума соответствующего решения.

При этом установлено правило, в соответствии с которым заявление избирательной комиссии, зарегистрировавшей кандидата (список кандидатов), заявление кандидата, зарегистрированного по тому же избирательному округу, избирательного объединения, списки которых зарегистрированы по тому же избирательному округу,

об отмене регистрации кандидата (списка кандидатов) может быть подано в суд не позднее чем за восемь дней до дня голосования.

После опубликования результатов выборов, референдума заявление, касающееся нарушения избирательных прав или права на участие в референдуме, имевшего место в период избирательной кампании, подготовки и проведения референдума, может быть подано в суд в течение года со дня опубликования результатов соответствующих выборов, референдума.

Заявление о неправильности в списках избирателей, участников референдума должно быть рассмотрено в течение трех дней со дня их подачи, но не позднее дня, предшествующего дню голосования, а в день голосования — немедленно.

Часть 2 статьи 260 ГПК РФ устанавливает, что заявление, поданное в суд в ходе избирательной кампании или подготовки референдума, должно быть рассмотрено в течение пяти дней со дня его подачи, но не позднее дня, предшествующего дню голосования, а заявление, поступившее в день голосования или в день, следующий за днем голосования, — немедленно. В случае, если факты, содержащиеся в заявлении, требуют дополнительной проверки, решение относительно заявления принимается не позднее чем через десять дней со дня подачи заявления.

Решение по результатам рассмотрения заявления избирательной комиссии, зарегистрировавшей кандидата (список кандидатов), заявления кандидата, зарегистрированного по тому же избирательному округу, избирательного объединения, списки которых зарегистрированы по тому же избирательному округу, об отмене регистрации кандидата (списка кандидатов) принимается не позднее чем за пять дней до дня голосования. Заявление, которым оспаривается решение избирательной комиссии, комиссии референдума об итогах голосования, о результатах выборов, референдума должно быть рассмотрено в течение двух месяцев со дня его подачи.

Далее, гражданский процессуальный закон определил, что заявление рассматривается судом с участием заявителя, представителя соответствующих органа государственной власти, органа местного самоуправления, общественного объединения, избирательной комиссии, комиссии референдума, должностного лица, прокурора. Важно отметить, что ГПК РФ прямо указал на необходимость участия прокурора при рассмотрении заявлений по делам о защите избирательных прав и права на участие в референдуме. Участие прокурора в рассмотрении дел о защите избирательных прав и права

на участие в референдуме граждан Российской Федерации является обязательным, согласно ст. 259; 260 ГПК РФ. При этом необходимо руководствоваться нормами ГПК РФ (ст. 24, 26 и 27) и Федеральным законом «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» от 12 июня 2002 года № 67-ФЗ (ст. 75). Вместе с тем, неявка в суд прокурора, как и других указанных в приведенной норме лиц, надлежащим образом извещенных о времени и месте судебного заседания, не является препятствием к рассмотрению и разрешению дела.

Верховному суду республики, краевому, областному суду, судам города федерального значения, автономной области, автономного округа подсудны дела об оспаривании решений избирательных комиссий субъектов Российской Федерации, окружных избирательных комиссий по выборам в федеральные органы государственной власти, окружных избирательных комиссий по выборам в законодательные (представительные органы государственной власти субъектов Российской Федерации, соответствующих комиссий референдума. За исключением решений, оставляющих в силе решения нижестоящих избирательных комиссий или соответствующих комиссий референдумов. Остальные дела отнесены к подсудности районных судов. При этом, разрешая споры суды, наряду с Конституцией Российской Федерации и федеральными законами, должны применять законы о выборах, принятые субъектами Российской Федерации, при условии, если они не противоречат федеральному законодательству.

Верховный Суд Российской Федерации рассматривает в качестве суда первой инстанции гражданские дела об обжаловании решений Центральной избирательной комиссии Российской Федерации, за исключением решений, оставляющих в силе решения нижестоящих избирательных комиссий или соответствующих комиссий референдума.

Из нормативно-правовых установлений, содержащихся в статье 261 ГПК РФ, следует, что суд должен признать оспариваемое решение или действие (бездействие) незаконным, если установлена обоснованность заявления, обязать удовлетворить требование заявителя либо иным путем восстановить в полном объеме нарушенные избирательные права или право на участие в референдуме. Суд отказывает в удовлетворении заявления, если установит, что оспариваемое решение или действие (бездействие) является законным.

Решение суда, вступившее в законную силу, направляется руководителю соответствующего органа государственной власти, органа местного самоуправления, общественного объединения, председателю избирательной комиссии, комиссии референдума, должностному лицу и подлежит реализации в указанные судом сроки.

Срок подачи кассационной жалобы на решение суда по делу о защите избирательных прав или права на участие в референдуме граждан Российской Федерации в ходе избирательной кампании или подготовки и проведения референдума является сокращенным и составляет пять дней со дня принятия судом решения (ч. 3 ст. 261 ГПК РФ).

Содержание решения по делам о защите избирательных прав и права на участие в референдуме должно соответствовать общим требованиям, изложенным в ст. 198 ГПК РФ. В решении суд указывает срок, в течение которого решение суда должно быть исполнено. Решение суда исполняется руководителем соответствующей организации в установленный срок. Дела о включении гражданина Российской Федерации в список избирателей, участников референдума в соответствии со ст. 211 ГПК РФ подлежат немедленному исполнению. В случае неисполнения решения без уважительных причин суд, принявший решение, либо судебный пристав-исполнитель применяет в отношении руководителя организации или руководителя коллегиального органа меры, предусмотренные федеральным законом.

Впрочем, действующее гражданско-процессуальное законодательство не лишено недостатков, активно обсуждаемых в научно-практической литературе. К числу таковых, например, относят проблемы, связанные с необходимостью унификации сроков подачи и рассмотрения заявлений о нарушении избирательных прав.

Специалисты в области гражданского процесса поднимают вопросы о необходимости установления коллегиального порядка рассмотрения избирательных споров в целях обеспечения их более качественного разрешения⁶³. Обсуждается и ряд других аспектов регулирования процедуры судебной защиты избирательных прав.

Как показали результаты проведенного исследования материалов указанных дел, районные суды по-разному подходили к юридической оценке различных имевших существенное значение для разрешения

⁶³ См., например, *Матейкович М.* Необходимо усовершенствовать механизм судебной защиты избирательных прав граждан // Российская юстиция. 2003. № 3; *Треушников М.К.* Судебная защита избирательного права // Журнал российского права. 2000. № 3; *Грудцына Л.Ю.* Судебная защита прав и свобод личности: теоретический аспект // Законодательство и экономика. 2003. № 8.

дела фактов. Так, неоднозначная правовая оценка давалась судами фактам нарушения правил оформления подписных листов. Действовавшие нормативно-правовые предписания не допускали сокращения имени, отчества, названий улиц в адресах лиц, поставивших свои подписи в указанных листах. В одних случаях суды признавали правильным исключение избирательными комиссиями этих подписей независимо от характера сокращений, ссылаясь на то, что по закону сокращения не допускаются. В других случаях решение указанного вопроса ставилось в зависимость от того, привело ли сокращение к неоднозначному пониманию соответствующих записей. Аналогичным образом складывается судебная практика и в других регионах России, включая Ростовскую область, Ярославскую область, Иркутскую область, республики Дагестан, Тыва и ряд других субъектов РФ⁶⁴.

Заметим при этом, что при рассмотрении указанных дел также возникали вопросы о критериях признания существенности недостоверности сведений, представленных кандидатом в депутаты, и обстоятельствах, подлежащих учету в этих случаях; о распределении обязанностей по доказыванию по делам данной категории (например, по вопросам о соблюдении порядка проведения голосования, порядка подсчета голосов и т. д.); о праве суда поручить членам избирательной комиссии пересчет бюллетеней в присутствии заинтересованных участников процесса вне рамок судебного заседания и ряд других вопросов. В соответствии с пунктом 4 статьи 32 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» законом субъекта Российской Федерации должна была быть предусмотрена процедура проверки достоверности подписей избирателей, собранных в поддержку кандидатов, а также предельная величина недостоверных подписей, превышение которой влекло отказ в регистрации кандидата.

⁶⁴ См., например, *Абрамов Д.* Проблемы разрешения судами избирательных споров // Законность. 1999. № 6; *Матейкович М.* Необходимо усовершенствовать механизм судебной защиты избирательных прав граждан // Российская юстиция. 2003. № 3; *Юсов С.В.* Принципы избирательного права и их реализация в условиях формирования новой Российской государственности. Дисс... к.ю.н. Ростов-на-Дону. 1999; *Юсов С.В., Гладкий А.А.* Практика судебных споров по избирательным процедурам при проведении выборов депутатов Законодательного Собрания Ростовской области второго созыва. Ростов-на-Дону, 1998; *Избирательное право в судебной практике / Научно-практическое пособие.* — М.: РЦИОИТ, 2008. — 320 с.

Важным аспектом судебной деятельности вообще и участия суда в разрешении избирательных споров в частности является то обстоятельство, что судебная власть стоит в стороне от политической составляющей конкурентной борьбы кандидатов в депутаты. Она формируется иначе, чем законодательная и исполнительная власти, и призвана выступать гарантом законности проведения выборов.

Выборы в Российской Федерации на всех уровнях приобрели характер состязания, борьбы отдельных личностей, социальных групп, общественных движений, партий, отстаивающих противоположные экономические, политические и общественные интересы. Своеобразным арбитром во время проведения избирательных кампаний в России выступает суд общей юрисдикции. Ему отводится важная роль как инструменту исправления ошибок, допускаемых в ходе выборов, подтверждения законности действий субъектов избирательного процесса. Суд своими решениями убеждает сомневающихся лиц в честности проведенных выборов и законности избирательной процедуры.

Верховный Суд Российской Федерации, рассмотрев в открытом судебном заседании гражданское дело по заявлению политической партии «СОЮЗ ПРАВЫХ СИЛ», Белых Никиты Юрьевича, Прохорова Вадима Юрьевича и Казакова Сергея Павловича, об отмене постановления Центральной избирательной комиссии Российской Федерации от 8 декабря 2007 г. № 72/591-5 «О результатах выборов депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации пятого созыва», признании результатов выборов депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации пятого созыва, состоявшихся 2 декабря 2007 г., недействительными, установил объективно, полно и всесторонне существенные обстоятельства дела и на основе глубокого анализа представленных сторонами доказательств аргументированно обосновал свое решение оставить заявление без удовлетворения⁶⁵.

Утверждение заявителей о том, что в ходе избирательной кампании ЦИК России не выполняла возложенные на нее законом обязанности и уклонялась от контроля за соблюдением избирательного законодательства и защиты избирательных прав партии «СПС»

⁶⁵ Решение Верховного Суда Российской Федерации. Дело № ГКПИ08-1472. 3 июня 2008.

и избирателей, не нашло подтверждения в судебном заседании. Другие доводы заявителей о незаконности оспариваемого решения ЦИК России, нарушении их избирательных прав и наличии оснований для признания результатов выборов депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации пятого созыва недействительными также не нашли своего подтверждения при рассмотрении дела.

При таких обстоятельствах удовлетворение требований заявителей не имело под собой правовых оснований и нарушило бы результаты волеизъявления более чем 69 миллионов избирателей, принявших участие в голосовании. Довод заявителей о том, что ЦИК России обязана контролировать соблюдение избирательного законодательства правоохранительными органами и имеет на это полномочия, установленные, в частности, пунктом 3 статьи 20 и пунктом 9 статьи 21 Закона об основных гарантиях избирательных прав, не соответствует содержанию названных норм. Не наделена такими полномочиями ЦИК России и Законом о выборах депутатов Государственной Думы.

Верховный Суд Российской Федерации рассмотрел в открытом судебном заседании гражданское дело по заявлению политической партии «Коммунистическая партия Российской Федерации», Зюганова Геннадия Андреевича, Мельникова Ивана Ивановича, Кашина Владимира Ивановича, Соловьева Вадима Георгиевича, Рашкина Валерия Федоровича, Уласа Владимира Дмитриевича об оспаривании результатов выборов депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации пятого созыва, постановлений Центральной избирательной комиссии Российской Федерации от 8 декабря 2007 года № 72/591-5 «О результатах выборов депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации пятого созыва», от 21 ноября 2007 года № 62/544-5 «Об избирательном бюллетене для голосования на выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации пятого созыва», от 28 ноября 2007 года № 66/573-5 «О внесении изменений в постановление Центральной избирательной комиссии Российской Федерации от 12 сентября 2007 года № 29/203-5 «О количестве избирательных бюллетеней для голосования на выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации пятого созыва», от 28 ноября 2007 года № 66/574-5 «О внесении изменений в постановление Центральной избиратель-

ной комиссии Российской Федерации»⁶⁶. Суд установил, что нарушения избирательного законодательства, не позволяющие выявить действительную волю избирателей, на что ссылаются заявители, могут повлечь за собой нарушение прав политических партий и зарегистрированных кандидатов, включенных в федеральные списки кандидатов.

Такой же смысл проявляется и при анализе части 1 статьи 4, части 1 статьи 259 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации в их взаимосвязи. Эти процессуальные нормы наделяют заинтересованных лиц, включая избирателей и других участников избирательного процесса, правом обратиться в суд с заявлением, если решениями или действиями (бездействием) органа государственной власти, органа местного управления, общественных объединений, избирательных комиссий, должностного лица нарушаются их избирательные права.

В каждом случае нарушения активного избирательного права, например в связи с неправильностями в списках избирателей, не предоставлением возможности получить информацию либо проголосовать на избирательном участке и т. п., заинтересованное лицо может обратиться за судебной защитой своего этого конкретного права, а не в защиту прав, свобод и интересов неопределенного круга избирателей.

Все заявители – граждане Российской Федерации приняли участие в голосовании, реализовав свое активное избирательное право. Результаты выборов, определенные ЦИК России, в принципе, не могут затрагивать активное избирательное право. Искажение результатов волеизъявления избирателей могло отразиться лишь на пассивном избирательном праве граждан – заявителей по настоящему делу. Однако все они избраны депутатами Государственной Думы пятого созыва, их пассивное избирательное право нарушено не было.

Исходя из вышеизложенного, руководствуясь статьями 194–199, 261 Гражданского процессуального кодекса РФ, Верховный Суд Российской Федерации решил: заявление политической партии «Коммунистическая партия Российской Федерации», Зюганова Геннадия Андреевича, Мельникова Ивана Ивановича, Кашина

⁶⁶ Решение Верховного Суда Российской Федерации. Дело № ГКПИ08-1403. 16 июля 2008 г.

Владимира Ивановича, Соловьева Вадима Георгиевича, Рашкина Валерия Федоровича, Уласа Владимира Дмитриевича об оспаривании результатов выборов депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации пятого созыва, постановлений Центральной избирательной комиссии Российской Федерации от 8 декабря 2007 года № 72/591-5 «О результатах выборов депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации пятого созыва», от 21 ноября 2007 года № 62/544-5 «Об избирательном бюллетене для голосования на выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации пятого созыва», от 28 ноября 2007 года № 66/573-5 «О внесении изменений в постановление Центральной избирательной комиссии Российской Федерации от 12 сентября 2007 года № 29/203-5 «О количестве избирательных бюллетеней для голосования на выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации пятого созыва», от 28 ноября 2007 года № 66/574-5 «О внесении изменений в постановление Центральной избирательной комиссии Российской Федерации от 12 сентября 2007 года № 29/204-5 «О количестве специальных знаков (марок) для избирательных бюллетеней на выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации пятого созыва» оставить без удовлетворения.

Важной особенностью судебной защиты избирательных прав является универсальность этого средства восстановления нарушенного права: при помощи судебного механизма может быть защищено как субъективное право конкретного участника избирательного процесса, так и приняты эффективные меры, направленные на защиту избирательных прав неопределенного числа участников избирательных правоотношений.

Рассмотрение проблем обеспечения прав субъектов избирательного процесса в судебной практике позволяют сделать вывод о том, что судебная защита в современных условиях является одним из самых надежных и эффективных инструментов восстановления нарушенных или оспариваемых избирательных прав граждан, а судебная практика в этой сфере активно способствует выявлению недостатков правового регулирования избирательных отношений и совершенствованию избирательного законодательства.

Глава 3. Наблюдение за соблюдением законности избирательного процесса и его легитимация

3.1. Участие российских и иностранных (международных) наблюдателей в наблюдении за соблюдением законности избирательного процесса

При подведении итогов выборов депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации пятого созыва и определении задач избирательных комиссий по подготовке и проведению выборов Президента Российской Федерации Председателем Центральной избирательной комиссии Российской Федерации отмечалось, что гораздо больше людей (более чем в два раза, относительно 2003 года – более 60 процентов) по пост-опросу признали атмосферу на участках праздничной. Около 30 процентов опрошенных оценили атмосферу на участках как непраздничную. Значительно сократилось количество жалоб на то, что наблюдатель не мог получить протокол или его не допускали к наблюдению.

Международные наблюдатели в качестве наиболее распространенного недостатка отметили избыточное присутствие людей в форме на избирательных участках. Группе международных наблюдателей в Москве довелось побывать на избирательном участке на Воробьевых горах и они дружно написали, что 10 человек в форме находились внутри зала для голосования и 15 – снаружи. Это известный участок на Воробьевых горах, где ожидали приезда Президента РФ. Были заявления и из других регионов от международных наблюдателей о том, что в зале для голосования присутствовали до 5 человек в форме. Это обусловило потребность разъяснить правила поведения сотрудников органов внутренних дел в помещении для голосования.

Четыре зоны, которые обозначены как зоны безопасности, имеют различный режим присутствия в них сотрудников внутренних дел. Первая – в радиусе 200–400 метров от помещения для голосования. Это внешняя зона, где особое внимание уделяется несанкционированным пикетам, митингам, попыткам агитации, подкупа избирателей и так далее. Вторая зона, непосредственно примыкает к помещению для голосования, где могут быть различные провокации. Третья и четвертая зоны – само помещение для голосования и внутри помещения – зал для голосования. Вот четыре

зоны, в каждой из которых поведение и присутствие не членов участковой избирательной комиссии должно быть четко определено и разъяснено.

Немногочисленные попытки двойного голосования имели явно провокационный характер. В частности, представитель одной партии по сговору с другим представителем этой партии, членом участковой избирательной комиссии, приходил и пытался проголосовать второй раз.

Другие члены участковой избирательной комиссии и наблюдатели проявили бдительность и составили соответствующие протоколы об административном правонарушении по отношению и к члену участковой избирательной комиссии, и к провокатору. Поэтому необходимо и впредь ужесточать контроль за подобными технологиями.

Проверка подлинности открепительных удостоверений позволила установить, что фальшивые открепительные удостоверения делались на цветном принтере или на цветном ксероксе. Если человек знаком со степенью защиты открепительного удостоверения, то легко определит фальшивку. Например, настоящее удостоверение с микрошрифтом. Вместо микрошрифта при копировании появляется прерывистая черная полоса.

Степень защиты открепительных удостоверений секретна, но только до их передачи в территориальные избирательные комиссии. После этого гриф секретности с них снимается. Поэтому председателю, заместителю и секретарю участковой избирательной комиссии следует детально знать методику обнаружения фальшивого открепительного удостоверения.

В президентской избирательной кампании открепительные удостоверения содержали еще большую степень защиты, чем в избирательной кампании по выборам депутатов Государственной Думы.

Кроме того, введено заполнение паспортных данных избирателя, получившего открепительное удостоверение. При этом оправдала себя технология защиты избирательного бюллетеня специальной маркой. На наших избирательных участках не все кабины оборудованы шторками, поскольку инструкция этого не требует. Но это не всегда правильно разъяснено наблюдателям. Поэтому необходимо, чтобы председатели участковых избирательных комиссий, представители вышестоящих избирательных комиссий компетентно поясняли, что по нашему законодательству, по инструкции, тайна голосования соблюдается разным технологическим оборудованием, как и в других странах.

Например, на выборах в Польше на избирательных участках нет закрытых кабин. Наоборот, оборудование их участков для инвалидов заключается в том, что нет кабин для голосования, а стоят низкие столики с картонными крестообразными перегородками. Возможно, в будущем мы будем вынуждены вообще отказаться от зашториваемых кабин в связи с появлением новых противоправных технологий. Первая противоправная технология – когда человек в провокационных целях разбрасывает там агитационный материал иной партии, его фотографирует, потом передает материал газетам. Кроме того, были отдельные сигналы о том, что бюллетени при заполнении фотографируют. В Армении наши коллеги столкнулись с этой технологией еще несколько лет назад и пошли на отмену (законодательно) закрывающихся кабин для голосования. Это ведет к необходимости предупреждения всех сотрудников участковых избирательных комиссий и наблюдателей о том, что не следует допускать, чтобы журналисты и наблюдатели заглядывали через плечо избирателей. Надо быть готовыми к четкому соблюдению тайны голосования при отсутствии кабины или при открытой кабине.

Актуальным остается решение вопроса о статусе бюллетеня. Правовых оснований для того, чтобы воспрепятствовать выносу бюллетеня, нет. Очевидно, необходимо придание бюллетеню статуса государственного документа, чтобы и члены избирательной комиссии, и сотрудники правоохранительных органов законно могли препятствовать попыткам выноса бюллетеня за пределы избирательного участка.

В процессе подсчета голосов, случались нарушения порядка подсчета голосов, предусмотренного в Рабочем блокноте. Имелись случаи, когда та или иная операция начинается раньше, чем другая. Наиболее распространено опережение подсчета бюллетеней по отношению к закрытию списков избирателей, то есть подведению итогов по спискам избирателей.

Не всегда обеспечивается снятие печатей в присутствии наблюдателей. Следует отметить, что в шесть раз уменьшилось число повторных вводов протоколов в систему ГАС «Выборы» по сравнению с 2003 годом. Было более 12 тысяч – стало менее 2 тысяч. Как правило, это повторные вводы через сутки и более. При этом результат по бумажным протоколам, абсолютно совпадает с данными ГАС «Выборы».

Помещения системы ГАС «Выборы» были подготовлены надежно, однако, как выяснилось, два случая возгорания на участках из 96 тысяч были результатом того, что после проверки и составления

письменного акта о неготовности помещения с точки зрения противопожарной безопасности эти участки были все равно открыты и не были предприняты меры администрациями и избиркомаами по переносу участков в другие помещения. По сравнению с 2003 годом это мизерное число, как и мизерное число отказов связи и мизерное число отключения энергопитания.

Социологические опросы показывают, что 60 с лишним процентов избирателей после выборов довольны их результатами. Это в два раза больше, чем в 2003 году. Если в 1999 году считали выборы сфальсифицированными около 40 процентов, в 2003 году – 18 процентов, то в 2007 году по пост-опросу – только 11 процентов. Удовлетворенность в два раза выше.

В большинстве стран Западной Европы нет такой прозрачности выборов, как в России. Интернет-портал есть практически у всех, но чтобы данные в Интернет вводились с каждого участка и чтобы журналисты в течение ночи видели на счетчике цифры каждого протокола с каждого участка – это есть только в России. Поэтому наша избирательная система является сейчас, с точки зрения прозрачности и проверяемости, самой совершенной.

Впервые в истории российских демократических выборов, под эгидой Российского фонда свободных выборов, была развернута система «горячей линии» связи с избирателем. Причем большая общественная система, которая выстраивалась не под эгидой власти. Главное, что было сделано, – это не просто сбор информации, не просто анализ того, что происходит и с чем встречаются избиратели, а попытка создать механизм по предупреждению и пресечению нарушений в избирательной сфере, обеспечению прав участников избирательного процесса.

Создана система, которая не позволила целому ряду организаций раскачивать ситуацию вокруг выборов, подпитывать наших зарубежных критиков и оппонентов негативной информацией, лишила их возможности развернуть свою работу в тех масштабах, которые противоречили бы интересам Российской Федерации. Это позволило показать и нашим гражданам, и международному сообществу, что в России есть общественные инструменты, которые вполне реально могут взаимодействовать с властью, с организаторами выборов и добиваться желаемых результатов.

Было создано 38 пунктов «горячей линии» по всей стране. За время их работы поступило около 32 тысяч обращений граждан. В день голосования поступало свыше 10 тысяч звонков, факсов и посланий по электронной почте. Впервые возникло конструктивное

сотрудничество общественных организаций, объединенных в систему конструктивного сотрудничества с избирательной системой. На каждом избирательном участке был информационный лист с координатами пунктов «горячей линии».

Фактически был создан сегмент контроля со стороны гражданского общества за законностью избирательного процесса. Было налажено взаимодействие с полномочными представительствами в федеральных округах. Все это продемонстрировало активность и интерес, в том числе со стороны средств массовой информации. В день голосования, в Информационном центре ЦИК России, был развернут общественный мобильный пункт Российского центра свободных выборов. Там был видеоинтернет связи с пунктами «горячей линии», что привлекло внимание корреспондентов средств массовой информации.

Средства массовой информации довольно активно использовали возможности этого новшества. Состоялось 38 прямых выходов в телеэфир, 314 информационных сюжетов на телевидении, 250 сообщений информационных агентств и публикаций. К сожалению, в 48 субъектах Федерации развернуть систему не удалось по разным причинам: либо организации были не готовы, либо возникали конфликтные ситуации между группами влияния, общественниками, властью. В частности, в крупнейших городах Дальнего Востока и Поволжья.

Доступность выхода на «горячую линию» была организационно обеспечена. ЦИК России на своем сайте, на главной странице поместил кнопку, на которую каждый пользователь Интернета мог нажать и всегда выйти на эту «горячую линию». Это обеспечило доступность связи для избирателей, ею воспользовались Общественная палата и некоторые председатели избирательных комиссий. Очевидно, в дальнейшем целесообразно использовать такой канал общественной активности, чтобы укрепить доверие избирателей к выборам и способствовать законности избирательного процесса.

В наблюдении за выборами приняли участие международные наблюдатели, представляющие Межпарламентскую Ассамблею государств (МПА) — участников Содружества Независимых Государств (СНГ), Шанхайскую организацию сотрудничества (ШОС). Их целью было определение соответствия избирательного процесса требованиям национального законодательства и международным обязательствам Российской Федерации, а также оказания возможного содействия организаторам выборов по вопросам дальнейше-

го совершенствования избирательного законодательства и избирательных процедур. В состав группы наблюдателей от СНГ входили 30 представителей парламентов Азербайджанской Республики, Республики Армения, Республики Беларусь, Республики Казахстан, Кыргызской Республики, Республики Молдова, Республики Таджикистан и Украины.

В своей деятельности международные наблюдатели от МПА СНГ руководствовались принципами объективности, открытости, справедливости и беспристрастности, закрепленными в Конвенции о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах – участниках СНГ (далее – Конвенции СНГ), Декларации принципов международного наблюдения за выборами ООН, Рекомендациях для международных наблюдателей СНГ по наблюдению за выборами и референдумами, Руководящих принципах Венецианской комиссии Совета Европы, итоговом Документе Копенгагенского совещания Конференции по человеческому измерению СБСЕ (далее – Копенгагенский документ), а также в других международно-правовых актах.

В период, предшествующий голосованию, мониторинг выборов проводился Международным институтом мониторинга развития демократии, парламентаризма и соблюдения избирательных прав граждан государств – участников МПА СНГ (МИМРД МПА СНГ).

Экспертами и наблюдателями Института с 12 декабря 2007 г. по 29 февраля 2008 г. были проведены:

- анализ законодательства и его изменений на предмет соответствия принципам Конвенции о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах – участниках СНГ, а также иным международным обязательствам Российской Федерации в сфере избирательного права и электорального наблюдения;
- мониторинг участия в избирательной кампании кандидатов на должность Президента Российской Федерации;
- мониторинг деятельности избирательных комиссий;
- мониторинг печатных и электронных СМИ.

Экспертами МИМРДа был также подготовлен предназначенный для членов Группы международных наблюдателей МПА СНГ обзорный доклад, включающий в себя анализ политической системы Российской Федерации, обзор избирательного законодательства и основных выводов международных и местных наблюдателей на предшествующих выборах Президента Российской Федерации в 2004 году.

11–12 февраля 2008 г. Межпарламентской Ассамблеей СНГ совместно с ЦИК Российской Федерации был организован обучающий семинар для международных наблюдателей от МПА СНГ. В нем приняли участие парламентарии из стран Содружества, руководители центральных избирательных комиссий стран – участников СНГ, в том числе члены Центральной избирательной комиссии Российской Федерации во главе с ее председателем В. Е. Чуровым, Исполнительного комитета СНГ, ряда неправительственных организаций и научных центров Российской Федерации. Кроме того, в работе семинара участвовали руководители таких международных организаций, участвующих в мониторинге выборов, как Совет Европы и ОБСЕ, представленные также на уровне структурных подразделений, непосредственно специализирующихся в сфере электорального наблюдения (Венецианская комиссия Совета Европы и Бюро по демократическим институтам и правам человека ОБСЕ). В ходе семинара были рассмотрены особенности российской избирательной системы, а также состоялся обмен опытом наблюдения за выборами в странах СНГ и ОБСЕ.

Участники семинара посетили Избирательную комиссию Санкт-Петербурга и Избирательную комиссию Ленинградской области. В ходе этих визитов участники семинара, в том числе депутаты парламентов, позднее аккредитованные в качестве международных наблюдателей от МПА СНГ, встретились с руководителями избирательных комиссий и ознакомились с ходом подготовки к выборам Президента Российской Федерации.

Координатор Группы международных наблюдателей от МПА СНГ У.Б. Мухамеджанов 26 февраля 2008 г. встретился с Председателем ЦИК Российской Федерации В.Е. Чуровым. В ходе встречи В.Е. Чуров проинформировал об основных направлениях деятельности ЦИК и региональных избирательных комиссий по подготовке выборов Президента Российской Федерации, получил информацию о ходе международного мониторинга, а также ответил на вопросы наблюдателей от МПА СНГ.

Результаты мониторинга, проведенного в период, предшествующий голосованию позволили наблюдателям констатировать соответствие законодательства о выборах международным обязательствам Российской Федерации.

Законодательной основой проведения выборов Президента Российской Федерации являются: Конституция Российской Федерации, Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных

прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», Федеральный закон «О выборах Президента Российской Федерации», а также международные договоры, к которым присоединилась Российская Федерация.

Наиболее существенные изменения, затрагивающие основополагающие положения Федерального закона «О выборах Президента Российской Федерации», были внесены федеральными законами от 21 июля 2005 г. № 93-ФЗ и от 12 июля 2006 г. № 107-ФЗ, т. е. более чем за один год до выборов, что соответствует п. 2.в Руководящих принципов Венецианской комиссии. Позднее чем за один год до выборов был дополнен перечень ограничений пассивного избирательного права, затронувший незначительное количество граждан Российской Федерации (федеральные законы от 26 апреля 2007 г., № 64-ФЗ и от 24 июля 2007 г., № 211-ФЗ).

По заключению наблюдателей в действующем законодательстве о выборах в Российской Федерации отражены основополагающие принципы.

Всеобщее избирательное право

Принцип всеобщего избирательного права, являющийся одним из основополагающих в системе международных избирательных стандартов, отражен как в Конституции Российской Федерации, так и в Федеральном законе «О выборах Президента Российской Федерации» (п. 1 ст. 1). При этом право избирать Президента Российской Федерации, т. е. активное избирательное право, предоставлено гражданам Российской Федерации, достигшим возраста 18 лет. Так как совершеннолетием в Российской Федерации считается возраст 18 лет, именно с этого возраста гражданин Российской Федерации осуществляет свои права и обязанности в полном объеме. Установленный возрастной ценз соответствует требованиям международных стандартов, в частности п. 25.в Международного пакта о гражданских и политических правах, п. 7.3 Копенгагенского документа СБСЕ и п. 1.1.а Руководящих принципов Венецианской комиссии. Кроме того, в Федеральном законе «О выборах Президента Российской Федерации» воспроизведено конституционное ограничение всеобщего избирательного права применительно к праву избирать: его лишены граждане, признанные судом недееспособными, и граждане, содержащиеся в местах лишения свободы по приговору суда (в обоих случаях основанием лишения избирательных прав являет-

ся вступивший в законную силу судебный акт), что соответствует условиям, рекомендуемым в п. 1.1.d Руководящих принципов Венецианской комиссии.

Право быть избранным, т. е. пассивное избирательное право, предоставлено Конституцией Российской Федерации гражданам Российской Федерации, достигшим возраста 35 лет и постоянно проживающим в Российской Федерации не менее 10 лет. Лишение же пассивного избирательного права граждан, проживающих за пределами Российской Федерации, соответствует как ее международным обязательствам, так и общепринятой мировой практике.

Вместе с тем, Федеральным законом «О выборах Президента Российской Федерации» установлен ряд иных ограничений пассивного избирательного права. Так, правом быть избранными на должность Президента Российской Федерации не обладают граждане, имеющие гражданство иностранного государства либо вид на жительство или иной документ, подтверждающий право на постоянное проживание гражданина Российской Федерации на территории иностранного государства; осужденные к лишению свободы за совершение тяжкого или особо тяжкого преступления либо преступления экстремистской направленности и имеющие на день голосования неснятую или непогашенную судимость за указанное преступление; подвергнутые административному наказанию за пропаганду и публичное демонстрирование нацистской атрибутики и символики, производство и распространение экстремистских материалов, а также в отношении которых решением суда установлен факт нарушения ограничений, связанных с противодействием экстремизму, если они совершены в течение четырех лет до дня голосования (ст. 3). Оценивая данные ограничения с точки зрения соответствия международным стандартам и международной практике, в частности п. 1.1.d Руководящих принципов Венецианской комиссии, международные наблюдатели отмечают, что эти ограничения установлены законом и допускаются лишь по прямому решению суда.

В целях реализации всеобщего избирательного права граждане Российской Федерации наделены возможностью ознакомиться со списком избирателей, заявить об ошибке в нем, а также правом на обжалование в вышестоящую избирательную комиссию или в суд отказа участковой комиссии внести уточнения в список избирателей. В Российской Федерации применяется автоматическая регистрация граждан в качестве избирателей, не требующая от них специального

заявления или подтверждения своего желания; в списки избирателей включаются все граждане, обладающие активным избирательным правом. При этом списки избирателей в соответствии с рекомендациями Венецианской комиссии обновляются дважды в год, а избирателям, сменившим место жительства, предоставляется возможность, подтвердив указанное обстоятельство соответствующей отметкой в паспорте, быть внесенными в список избирателей дополнительно без каких-либо ограничительных условий по сроку обращения или необходимости обращения в какой-либо иной орган.

Международные наблюдатели констатируют, что в российском избирательном законодательстве не реализованы рекомендации, содержащиеся в п. 1.2 Руководящих принципов Венецианской комиссии, об опубликовании списков избирателей и о недопустимости регистрации избирателей в день голосования на избирательном участке. Однако международные наблюдатели полагают, что публикация списков избирателей для всеобщего сведения, с учетом содержащихся в них сведений об избирателях конфиденциального характера, противоречила бы принципу охраны персональных данных, закрепленному в международном праве и в российском законодательстве. Кроме того, возможность внесения избирателя в список избирателей (т. е. фактически регистрации избирателя) в день голосования на избирательном участке на основании паспорта, содержащего отметку о регистрации по месту жительства на территории избирательного участка (т. е. без решения суда или какого-либо иного органа, кроме соответствующей участковой избирательной комиссии), является дополнительной гарантией реализации принципа всеобщего избирательного права, предусматривая возможность оперативного и наиболее простого для избирателя устранения ошибки, возникшей по вине органов, составляющих список избирателей.

Важным изменением, внесенным в Федеральный закон после выборов Президента Российской Федерации 2004 года, является предоставленная кандидатам возможность внесения уточнений и дополнений в документы, содержащие сведения о кандидате, представленные в Центральную избирательную комиссию Российской Федерации, а также обязанность ЦИК России известить кандидата о выявлении неполноты представленных сведений или о нарушениях в оформлении документов, представленных кандидатом. Внесение данных положений было рекомендовано Бюро по демократическим институтам и правам человека ОБСЕ в Итоговом отчете

Миссии БДИПЧ ОБСЕ по наблюдению за выборами Президента Российской Федерации 14 марта 2004 года, обнародованном 2 июня 2004 года.

Международные наблюдатели отмечают как положительное обстоятельство то, что в российском законодательстве отсутствуют различия в объеме избирательных прав по основаниям приобретения гражданства Российской Федерации.

Равное избирательное право

Гражданин Российской Федерации на выборах Президента Российской Федерации обладает одним голосом, имеющим одинаковый вес с голосами других избирателей, что соответствует международным стандартам (п. 1 ст. 3 Конвенции СНГ, п. 2.1 Руководящих принципов Венецианской комиссии). При отсутствии соответствующей прямой нормы в Федеральном законе «О выборах Президента Российской Федерации» соблюдение указанного принципа обеспечивается положениями о выдаче каждому избирателю одного избирательного бюллетеня после проверки того, что избиратель не проголосовал ранее или не имеет возможности проголосовать второй раз (например, вне помещения для голосования или по открепительному удостоверению), и о голосовании путем внесения знака в квадрат избирательного бюллетеня, относящийся к кандидату, в пользу которого сделан выбор.

Гражданину, не могущему по различным причинам прибыть в день голосования на избирательный участок, обеспечивается такая возможность с использованием особых форм голосования: голосования по открепительному удостоверению на любом избирательном участке в день голосования, голосования вне помещения для голосования в день голосования, а также досрочного голосования отдельных групп избирателей на избирательном участке и досрочного голосования всех избирателей на избирательном участке, что создает условия для реализации равного избирательного права и соответствует п. 3 ст. 3 Конвенции СНГ.

Равные возможности кандидатов на должность Президента Российской Федерации обеспечиваются, в частности, путем предоставления равных условий доступа к средствам массовой информации (п. 5 ст. 13 Конвенции СНГ), при распределении эфирного времени и печатной площади в государственных средствах массовой информации посредством выделения равного объема эфирного времени и

печатной площади на безвозмездной основе, предоставления возможности получить эфирное время и печатную площадь в пределах равных квот на платной основе (п. 2.3 Руководящих принципов Венецианской комиссии). Негосударственные средства массовой информации предоставляют кандидатам эфирное время и печатную площадь на равных условиях оплаты. Иные формы государственной поддержки, в частности государственное финансирование избирательных кампаний кандидатов, в Российской Федерации не предусмотрены.

Транспарентность финансирования избирательных кампаний, являющаяся одной из гарантий равных возможностей партий и кандидатов (п. 2.3 Руководящих принципов Венецианской комиссии), обеспечивается обязанностью кандидатов предоставлять в ЦИК Российской Федерации два финансовых отчета и соответствующей обязанностью ЦИК передать их копии в средства массовой информации, а также обязанностью государственных средств массовой информации публиковать предусмотренные законом сведения о поступлении и расходовании средств избирательных фондов.

Финансирование избирательных кампаний кандидатов осуществляется за счет специально создаваемых ими для этих целей избирательных фондов. Отдельной гарантией равных возможностей кандидатов является установленная предельная сумма всех расходов кандидата из средств избирательного фонда (400 млн руб. или 500 млн руб. для кандидата, по которому назначено повторное голосование), а также предельные размеры каждого из источников формирования избирательного фонда. При этом государство не оказывает прямую финансовую поддержку кандидатам на должность Президента Российской Федерации. Превышение указанных предельных размеров и использование в целях проведения избирательной кампании средств помимо избирательного фонда влечет за собой ответственность кандидата, вплоть до отказа в регистрации или отмены регистрации, что соответствует п. 2 ст. 12 Конвенции СНГ.

Нейтральное отношение государства и его органов к кандидатам на должность Президента Российской Федерации обеспечивается, в частности, запретом проведения предвыборной агитации государственным служащим с использованием преимуществ должностного или служебного положения.

Отвечает рекомендациям Венецианской комиссии и применяемое, в том числе и в период выборов, положение Конституции Российской Федерации о запрете принуждения к указанию своей национальной принадлежности.

Прямое избирательное право

В связи с тем, что, согласно Конституции Российской Федерации выборы Президента Российской Федерации являются прямыми, Федеральный закон «О выборах Президента Российской Федерации» предусматривает в соответствии со стандартами прямых выборов (ст. 4 Конвенции СНГ) голосование на них непосредственно за кандидата, баллотирующегося на указанную должность, путем проставления знака в соответствующем квадрате избирательного бюллетеня.

Одно из изменений, затрагивающее порядок голосования, внесенное в Федеральный закон после предыдущих выборов Президента Российской Федерации, состоявшихся в 2004 г., заключается в отмене возможности проголосовать «против всех» кандидатов. Данное изменение вызвано тем, что основной целью выборов является избрание Президента Российской Федерации, а голосование против всех кандидатов фактически устраняет избирателей от указанного процесса, и следовательно, участие таких избирателей в выборах не направлено на достижение их основной цели. Правомерность таких изменений и соответствие их Основному закону Российской Федерации – Конституции Российской Федерации, были подтверждены Постановлением Конституционного суда Российской Федерации (№ 10-П от 14 ноября 2005 г.).

Тайное голосование

Принцип тайного голосования является одним из основополагающих в системе международных стандартов демократических выборов (п. 7.4 Копенгагенского документа СБСЕ, ст. 5 Конвенции СНГ).

С целью обеспечения соблюдения принципа тайного голосования, т. е. исключения какого-либо контроля за волеизъявлением избирателей, Федеральный закон «О выборах Президента Российской Федерации» предусматривает обязательное наличие в помещениях для голосования кабин или иных специально оборудованных мест

для тайного голосования, в которых имеется оборудование, создающее условия для голосования избирателя (освещение, письменные принадлежности). Федеральный закон также содержит императивные положения о том, что избиратель голосует лично и заполняет избирательный бюллетень в кабине или ином специально оборудованном месте для тайного голосования, где присутствие других лиц недопустимо, что соответствует п. 1 ст. 5 Конвенции СНГ, п. 45 Руководящих принципов Венецианской комиссии. Вместе с тем последнее положение не носит в Российской Федерации характера юридической обязанности, невыполнение которой влечет за собой определенные санкции (в частности, в виде признания бюллетеня недействительным), как рекомендуется в п. 4а Руководящих принципов Венецианской комиссии.

Оценивая данное обстоятельство, международные наблюдатели исходят из того, что реализация гражданином возможности голосовать тайно или отказ от реализации этого права (при обеспечении со стороны участковой избирательной комиссии и государства в целом соответствующей возможности) должны оставаться правом гражданина, а не обязанностью, равно как реализация права участвовать в выборах является его правом, а не обязанностью (так, не является нарушением всеобщего избирательного права отказ избирателя принять участие в выборах, если ему предоставлена такая возможность).

Федеральным законом предусмотрена обязанность участковой избирательной комиссии обеспечить тайну голосования (п. 4 ст. 5 Конвенции СНГ). Гарантеей соблюдения рассматриваемого принципа является также отсутствие в законодательстве положения об опубликовании или ином обнародовании списков проголосовавших избирателей, что отвечает п. 4.с Руководящих принципов Венецианской комиссии.

Свободное голосование

Свобода избирателей формировать свое мнение обеспечивается гарантированной Федеральным законом «О выборах Президента Российской Федерации» и Федеральным законом «О средствах массовой информации» свободой деятельности средств массовой информации, в том числе по информированию граждан о выборах в целом, о кандидатах на должность Президента Российской Федерации, об избирательных действиях и мероприятиях, а также равными

условиями доступа кандидатов к средствам массовой информации с целью ведения предвыборной агитации.

Одним из составляющих элементов принципа свободного голосования является простота ее процедуры. Процедура голосования, предусмотренная Федеральным законом «О выборах Президента Российской Федерации», может быть охарактеризована как достаточно простая, что отвечает п. 3.21 Руководящих принципов Венецианской комиссии: избирателю после получения бюллетеня достаточно поставить любой знак в квадрате, относящемся к кандидату, в пользу которого сделан выбор. Такая процедура голосования используется на всех выборах в Российской Федерации начиная с 1993 г. Поэтому она известна и понятна избирателям, не вызывает затруднений у абсолютного их большинства.

В качестве основной формы голосования используется голосование на избирательном участке в день голосования. Предусмотренные Федеральным законом иные способы носят дополнительный характер и направлены на обеспечение голосования отдельных избирателей (п. 3.2 Руководящих принципов Венецианской комиссии). При этом голосование по почте и по доверенности на выборах Президента Российской Федерации не предусмотрено, а голосование вне помещения для голосования обусловлено исчерпывающим перечнем причин и достаточно четко урегулировано.

Гарантиями от злоупотреблений при таком голосовании являются, в частности, его проведение не менее чем двумя членами участковой избирательной комиссии (УИК), присутствие членов УИК с правом совещательного голоса и наблюдателей, возможность выдачи бюллетеня только избирателям, обратившимся с такой просьбой в установленном порядке, признание всех бюллетеней недействительными в случае, если в переносном ящике содержится больше бюллетеней, чем соответствующих заявлений избирателей.

Гарантией свободного голосования является недопущение внесения изменений в избирательные бюллетени членами участковых избирательных комиссий (п. 3.2 Руководящих принципов Венецианской комиссии). Так, заполненные избирательные бюллетени находятся в закрытых ящиках для голосования до момента начала подсчета голосов, а при подсчете голосов членам участковой избирательной комиссии запрещено пользоваться письменными принадлежностями. Рекомендация Венецианской комиссии запретить вынос неиспользованных избирательных бюллетеней с территории избирательного участка (п. 3.21х Руководящих принципов) частич-

но воплощена в российском законодательстве посредством императивного положения о том, что избиратель заполняет бюллетень и опускает его в ящик для голосования. Данные положения могут быть истолкованы как порядок голосования и как обязанность избирателя совершить указанные действия. Однако законодательством не предусмотрена ответственность избирателя за нарушение указанных положений.

Непосредственный подсчет голосов производится в помещении для голосования, в специально оборудованном месте при условии обеспечения полного доступа членов УИК с правом совещательного голоса и наблюдателей, а также полного обзора совершаемых действий со стороны данных лиц. На избирательных участках, как в период голосования, так и во время подсчета голосов имеют право присутствовать наблюдатели, представители СМИ, иные специальные субъекты избирательного процесса; протокол об итогах голосования и иные документы открыто передаются территориальной избирательной комиссии в присутствии наблюдателей и иных уполномоченных субъектов. Указанные положения соответствуют п. 3.2 Руководящих принципов Венецианской комиссии.

Согласно рекомендациям п. 3.2ху Руководящих принципов Венецианской комиссии законодательством Российской Федерации предусмотрена уголовная ответственность за фальсификацию результатов выборов.

Периодические и обязательные выборы

В соответствии с п. 1 ст. 6 Конвенции СНГ Федеральным законом «О выборах Президента Российской Федерации» установлена обязательность их проведения в предусмотренные сроки. В целях обеспечения реализации данного принципа установлена обязанность уполномоченного органа – Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации назначить выборы Президента Российской Федерации, приняв решение об этом в установленный законом десятидневный срок. При этом Федеральным законом четко определен день голосования. Кроме того, законом предусмотрены гарантии проведения выборов в установленный срок в случае непринятия Советом Федерации решения об их назначении: в таком случае выборы назначаются на тот же день Центральной избирательной комиссией Российской Федерации. Гарантией реализации указанного принципа является установленный срок, в

течение которого назначаются досрочные выборы Президента Российской Федерации в случае появления оснований для их назначения. Единственным исключением, допускаемым международными документами (ст. 6 Конвенция СНГ), является отложение выборов в случае действия на всей территории Российской Федерации чрезвычайного или военного положения. При этом Федеральным законом четко установлен срок проведения выборов после прекращения действия указанного режима.

Периодичность выборов также обеспечивается жесткой привязкой срока проведения очередных выборов к установленному Конституцией Российской Федерации четырехлетнему сроку полномочий Президента Российской Федерации. Таким образом, выборы проводятся с установленной периодичностью и регулярно, что отвечает п. 7.1 Копенгагенского документа СБСЕ и п. 5 Руководящих принципов Венецианской комиссии.

Открытые и гласные выборы

Принцип открытых и гласных выборов (п. 1 ст. 7 Конвенции СНГ) закреплен в Федеральном законе «О выборах Президента Российской Федерации». Реализация данного принципа в законе осуществляется посредством обязательности опубликования решения о назначении выборов и нормативно-правовых актов, связанных с проведением выборов, а также доведением другими способами до всеобщего сведения актов, связанных с проведением выборов. Гласность проведения выборов обеспечивается также достаточно широкими полномочиями журналистов и иных представителей средств массовой информации как в течение всей избирательной кампании, так и в день голосования и во время подсчета голосов. Соответствующие избирательные комиссии обязаны публиковать данные об итогах голосования, содержащиеся в протоколах, и данные об избранных кандидатах, что отвечает требованиям п. 4 ст. 7 Конвенции СНГ.

Федеральный закон «О выборах Президента Российской Федерации» гарантирует осуществление международного наблюдения за выборами, а также наблюдения за выборами со стороны зарегистрированных кандидатов и политических партий, выдвинувших таких кандидатов. Вместе с тем в Российской Федерации не в полной мере созданы условия для осуществления общественного наблюдения за выборами в смысле осуществления контроля со стороны

российских общественных объединений. Такие объединения, за исключением участвующих в выборах, не обладают правом назначения наблюдателей на избирательные участки, что ограничивает возможность внутреннего объективного контроля за процедурами, осуществляемыми в день голосования и при подсчете голосов избирателей. Данные обстоятельства позволяют рекомендовать в дальнейшем расширить круг субъектов наблюдения для полного и всестороннего соответствия положений Федерального закона, регулирующих назначение и деятельность наблюдателей, п. 5 ст. 7 и п. 1 ст. 14 Конвенции СНГ.

Свободные выборы

В целях реализации принципа свободных выборов в Федеральном законе «О выборах Президента Российской Федерации» установлено, что участие гражданина в таких выборах является свободным и добровольным, никто не вправе оказывать воздействие на гражданина с целью принудить его к участию или неучастию в выборах Президента Российской Федерации, а также препятствовать его свободному волеизъявлению, что отвечает положениям ст. 8 Конвенции СНГ. Гарантией реализации данной нормы является юридическая ответственность, в том числе уголовная, за нарушение указанных запретов.

Подлинные выборы

С целью обеспечения принципа подлинных выборов законодательством Российской Федерации запрещены неправомерные способы воздействия на избирателей, в частности, принуждение к голосованию, контроль за волеизъявлением избирателей, подкуп избирателей, агитация с нарушением требований закона. Эти запреты направлены на обеспечение выявления свободно выраженной воли народа, сформированной на основе закона, и непосредственное ее осуществление (п. 1 ст. 9 Конвенции СНГ).

Политический плюрализм, являющийся неотъемлемым признаком подлинных выборов, обеспечивается проведением альтернативных выборов при участии не менее двух кандидатов. Вместе с тем Федеральный закон «О выборах Президента Российской Федерации» предусматривает возможность проведения повторного голосо-

вания по одному кандидату в случае выбытия других кандидатов, что, при условии признания его избранным в случае голосования за него более половины избирателей, не противоречит международным избирательным стандартам.

Установленные законодательством сроки осуществления избирательных действий в рамках начала избирательной кампании за 90–100 дней до дня голосования и начала предвыборной агитации со дня выдвижения кандидата (за исключением агитации в СМИ) позволяют кандидатам развернуть полноценную агитационную кампанию. Условия выдвижения и регистрации кандидатов, рассмотренные выше, представляются ясными и не дают возможности для создания привилегий или ограничений дискриминационного характера.

При подготовке выборов, в частности при изготовлении избирательных бюллетеней, официальных материалов избирательных комиссий, используется государственный язык Российской Федерации. При этом в необходимых случаях Федеральный закон предусматривает возможность печатать избирательные бюллетени на государственных языках республик в составе Российской Федерации и на языках народов Российской Федерации на территориях их компактного проживания. Данное положение обеспечивает участие в подлинных выборах представителей национальных меньшинств, не владеющих свободно русским языком. На выборах Президента Российской Федерации 2 марта 2008 г. в 11 субъектах страны (Республика Башкортостан, Республика Бурятия, Республика Калмыкия, Республика Коми, Республика Марий Эл, Республика Саха (Якутия), Республика Татарстан, Республика Тыва, Удмуртская Республика, Республика Хакасия, Чувашская Республика) были изготовлены избирательные бюллетени с текстом на двух и более языках. Кандидаты в соответствии с Федеральным законом самостоятельно определяют формы и методы предвыборной агитации, включая содержание агитационных материалов, при этом законодательство не ограничивает их в выборе используемого языка.

Проведение выборов избирательными органами

Подготовку и проведение выборов осуществляют избирательные комиссии – коллегиальные, независимые от органов государственной власти и местного самоуправления органы. В условиях Российской Федерации создание системы независимых, беспристрастных

избирательных комиссий представляется оптимальным способом возложения ответственности за соблюдение избирательного законодательства на беспристрастный орган, что отвечает требованиям п. 1 ст. 11 Конвенции СНГ, п. 3.1 Руководящих принципов Венецианской комиссии. Система избирательных комиссий возглавляется Центральной избирательной комиссией Российской Федерации – постоянно действующим органом, в состав которого входят, в частности, представители политических партий, представленных в парламенте. Решения избирательных комиссий, принятые в пределах их компетенции, обязательны на территории Российской Федерации, в том числе для органов государственной власти и органов местного самоуправления.

Федеральное законодательство создает политическим партиям возможность быть представленными во всех избирательных комиссиях на равных условиях на основе принципа, пропорционального равенства (приоритет и практически гарантированное представительство в избирательных комиссиях на соответствующей территории имеют политические партии, представленные в Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации, законодательном (представительном) органе субъекта Российской Федерации, представительном органе муниципального образования). Равенство представительства политических партий в избирательных комиссиях обеспечивается также ограничением максимального числа представителей каждой из них в избирательной комиссии (не более одного). Вместе с тем такое представительство является одним из способов осуществления контроля за деятельностью избирательных комиссий со стороны крупнейших политических партий.

Важной гарантией независимости избирательных комиссий является предусмотренное федеральным избирательным законодательством ограничение числа государственных и муниципальных служащих в составе избирательной комиссии: они не могут составлять более половины от общего числа членов избирательной комиссии с правом решающего голоса.

Одной из гарантий независимости избирательных комиссий как органов, организующих выборы, является исчерпывающий перечень оснований прекращения полномочий члена избирательной комиссии и невозможность лишения данного статуса по свободному усмотрению органа, назначившего члена комиссии.

В соответствии с требованиями п. п. 4 и 5 ст. 11 Конвенции СНГ кандидатам на должность Президента Российской Федерации

предоставлена возможность назначить в каждую избирательную комиссию по одному члену с правом совещательного голоса, который наделяется существенным объемом прав, определяемых как права члена комиссии с правом решающего голоса за некоторыми исключениями.

Эффективность системы обжалования (п. 3.3 Руководящих принципов Венецианской комиссии) обеспечивается правом каждого кандидата, избирателя и иного заинтересованного субъекта обжаловать решения, действия и бездействие, нарушающие их избирательные права, в вышестоящую избирательную комиссию или в суд, коротким (пятидневным, по общему правилу) сроком рассмотрения жалоб и принятия по ним решений, предоставлением возможности каждой из сторон изложить свои доводы независимо от органа, рассматривающего жалобу, а также полномочиями вышестоящей избирательной комиссии и суда отменить обжалуемое решение.

В целом международные наблюдатели считают, что избирательное законодательство, регулирующее выборы Президента Российской Федерации, соответствует международным избирательным стандартам, закрепленным в Конвенции СНГ, и иным международным обязательствам Российской Федерации в сфере демократических выборов.

Оценивая организационное обеспечение выборов, международные наблюдатели считают необходимым отметить позитивный вклад в обеспечение избирательного процесса разработанной ЦИК России инструктивно-методической документации по вопросам подготовки и проведения выборов Президента Российской Федерации.

Кроме того, международные наблюдатели обращают внимание на то, что на протяжении всей избирательной кампании ЦИК России эффективно обеспечивал контроль за финансированием избирательных кампаний кандидатов, в том числе за источниками поступления, учетом и использованием денежных средств избирательных фондов, осуществляла всестороннюю проверку финансовых отчетов кандидатов.

Международные наблюдатели отмечают положительный эффект деятельности информационного центра «Выборы-2008», организованного ЦИК России в период со 2 по 3 марта 2008 г. и обеспечивавшего оперативное информирование граждан и международного сообщества о ходе и предварительных итогах голосования. Увели-

чению уровня информированности способствовала также организация по инициативе Общественной Палаты России с участием ЦИК России Международного информационного центра (с 29 февраля по 2 марта 2008 г.).

Международные наблюдатели от МПА СНГ не зафиксировали фактов влияния на деятельность избирательных комиссий со стороны каких-либо органов государственной власти или органов местного самоуправления. Также не выявлено фактов деятельности каких-либо структур (органов, организаций), которые подменяли бы избирательные комиссии либо полностью или частично осуществляли их полномочия, либо препятствовали их законной деятельности или противоправно вмешивались в нее, либо иным образом присваивали статус, функции и полномочия избирательных органов.

Вместе с тем международные наблюдатели отмечают, что на уровне субъектов Российской Федерации эффективное содействие избирательным комиссиям в решении организационных и материально-технических вопросов подготовки и проведения выборов Президента Российской Федерации оказывали специальные межведомственные группы. На муниципальном уровне, включая внутригородские муниципальные образования в городах федерального значения Москва и Санкт-Петербург, также действовали рабочие группы по оперативному содействию избирательным комиссиям.

Мониторинг стадий избирательного процесса, предшествующих голосованию, включая период выдвижения и регистрации кандидатов, агитационный период, этап досрочного голосования позволил констатировать отсутствие выявленных отступлений от международных обязательств Российской Федерации и от требований российского законодательства.

На этапе досрочного голосования выдачу открепительных удостоверений избирателям Российской Федерации производили территориальные избирательные комиссии. С 11 февраля 2008 г. участковые избирательные комиссии начали выдачу открепительных удостоверений, полиграфическая защита которых была существенно повышена. Было напечатано 2 млн 600 тыс. открепительных удостоверений, из них 2 млн 400 тыс. передано в территориальные избиркомы, 200 тыс. оставались в резерве в целях предотвращения имевших место на парламентских выборах 2 декабря 2007 г. случаев отказа в выдаче открепительных удостоверений в связи

с их отсутствием. Всего было выдано 785,8 тысяч открепительных удостоверений.

Этап досрочного голосования был начат 15 февраля 2008 г. в 49 субъектах Российской Федерации. Прежде всего оно проводилось в отдаленных и труднодоступных местностях (эти места, как и конкретные даты голосования, определяются законами 28 субъектов Федерации), также проводилось досрочное голосование избирателей, находившихся в связи со спецификой своей трудовой деятельности далеко от избирательных комиссий (четыре субъекта Федерации). На этапе проведения досрочного голосования международные наблюдатели посетили 86 избирательных участков.

Таким образом, мониторинг, проведенный при содействии МИМРД МПА СНГ в период, предшествовавший голосованию, выявил высокий уровень подготовленности всей российской избирательной системы к проведению выборов и реализации избирательных прав и свобод граждан.

Международное наблюдение за голосованием на выборах Президента Российской Федерации

Репрезентативность международного наблюдения за голосованием, осуществленного МПА СНГ на выборах Президента Российской Федерации, подтверждает соотношение территориального охвата проведенного мониторинга и количества проживающих на соответствующих территориях избирателей. В рамках мониторинга выборов Президента Российской Федерации международные наблюдатели посетили девять субъектов Федерации, входящих в состав четырех федеральных округов.

На территории данных федеральных округов проживает 65 процентов населения страны. Численность избирателей, проживающих в девяти субъектах Федерации, избранных наблюдателями МПА СНГ для проведения процедур электорального мониторинга, составляет более 21 процент от общего количества избирателей Российской Федерации.

В день проведения выборов международные наблюдатели посетили 168 избирательных участков в регионах проведения мониторинга, а также 26 территориальных избирательных комиссий. Свои замечания международные наблюдатели заносили в специально разработанные анкеты и опросные формы, поступавшие для ана-

лиза в МИМРД МПА СНГ. По предварительным данным, в выборах приняло участие 67 процентов избирателей.

В день голосования все посещенные избирательные участки открылись в соответствии с избирательным законодательством России не позднее 08.00 часов по местному времени. Из посещенных международными наблюдателями избирательных участков не было ни одного участка, где по каким-либо причинам голосование не проводилось.

Центральная избирательная комиссия Российской Федерации организовала применение комплексов обработки избирательных бюллетеней (КОИБ), использующих элементы электронного голосования, на 1453 избирательных участках в восьми российских регионах: городах Москва (949 участков), Гатчина (34 участка), Сосновый Бор (20 участков), Владимир (128 участков), Муром (57 участков), Гусь-Хрустальный (25 участков), Ковров (63 участка) и Иваново (177 участков).

Каждый избиратель имел право на равный и беспрепятственный доступ на избирательный участок, а также в помещение для голосования с тем, чтобы реализовать свое право на участие в свободных выборах.

Голосование осуществлялось в надлежащим образом оборудованных кабинках для тайного голосования, что обеспечило соблюдение принципа тайного голосования и отвечало требованию о недопустимости контроля за волеизъявлением избирателя.

В соответствии с принципом свободных выборов избирателям было обеспечено право без принуждения, угрозы его применения, а также иного противоправного воздействия сделать свой выбор относительно участия или неучастия в выборах, не опасаясь наказания, воздействия, принуждения, в том числе в зависимости от итогов голосования и результатов выборов.

Фактов прямых или косвенных ограничений права на участие в голосовании в зависимости от расы, национальности, пола, языка, происхождения, имущественного и должностного положения, места жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям не зафиксировано.

Ни на одном из посещенных международными наблюдателями участков не выявлены факты вмешательства в работу избирательных комиссий административных либо правоохранительных органов.

Ни одному международному наблюдателю от МПА СНГ не было отказано в получении информации о процессе голосования.

На всех посещенных участках, а также в вышестоящих комиссиях, присутствовали национальные наблюдатели, что обеспечило прозрачность и гласность избирательного процесса, а также способствовало повышению доверия общества к полученному результату.

Международные наблюдатели положительно оценивают устройство избирательных участков в зданиях аэровокзальных и железнодорожных вокзальных комплексов, предназначенных для избирателей из числа пассажиров авиатранспорта и железнодорожного транспорта, не имеющих возможности проголосовать по месту постоянного жительства и обладающих открепительными удостоверениями.

Также по рекомендации ЦИК были оснащены специальным оборудованием 134 избирательных участка для лиц с ограниченными физическими возможностями: смонтированы пандусы для прохода в помещения для голосования, оборудованы подъемники и специальные кабины для голосования.

В целом по мнению международных наблюдателей от МПА СНГ процедуры голосования на выборах Президента Российской Федерации осуществлялись в соответствии с национальным избирательным законодательством, а также международными обязательствами Российской Федерации.

В процессе наблюдения за ходом голосования на выборах Президента Российской Федерации международными наблюдателями от МПА СНГ был зафиксирован ряд нарушений.

Наиболее часто встречавшимся в ходе избирательной кампании по выборам Президента Российской Федерации нарушением были неточности в списках избирателей. При этом международные наблюдатели принимают во внимание, то, что аналогичные проблемы характеризуют практически все современные выборы, вне зависимости от страны их проведения.

Кроме того, на некоторых из посещенных международными наблюдателями избирательных участках отсутствовал полный комплект нормативных правовых актов, регламентирующих порядок проведения голосования.

Также на некоторых из посещенных международными наблюдателями избирательных участках отмечались очереди, что создавало некомфортные условия для осуществления выбора. При этом не было отмечено ни одного случая отказа от голосования по этой причине.

Вместе с тем международные наблюдатели от МПА СНГ отмечают, что все звенья избирательной системы Российской Федерации оперативно реагировали на жалобы (заявления) о нарушениях, поступавшие от участников избирательного процесса при подготовке выборов Президента Российской Федерации. В день выборов бесперебойно функционировали органы судебной власти страны. Работали все мировые судьи, было налажено дежурство судей районного звена судебной системы, работали Верховный Суд и Конституционный Суд Российской Федерации. Международные наблюдатели положительно оценили факт наделения органов судебной власти Российской Федерации полномочиями по выдаче исполнительных листов о немедленном восстановлении нарушенных прав участников избирательной кампании и иных субъектов избирательного процесса. Возможность незамедлительной реализации соответствующих судебных постановлений обеспечивалась дежурными судебными приставами.

Согласно информации Центральной избирательной комиссии Российской Федерации, за период предвыборной кампании в ЦИК были рассмотрены 149 жалоб (заявлений) о нарушениях, из которых, после проведенного расследования, две жалобы были удовлетворены в связи с подтверждением фактов нарушений. По данным ЦИК, избирательными комиссиями субъектов Российской Федерации получена 151 жалоба (заявление) участников избирательного процесса на нарушения, которые были оперативно рассмотрены избирательными комиссиями, и по 44 случаям жалобы (заявления) были удовлетворены.

Кроме того, начиная с 26 февраля 2008 г., на сайте Российского фонда свободных выборов, авторитетной общественной организации, заключившей соглашение о сотрудничестве с ЦИК России, размещались ежесуточные сводки о нарушениях, а в день голосования эти сводки размещались с интервалом в три часа. Таким образом, всю информацию о нарушениях в ходе выборов в режиме онлайн мог получить любой желающий. На избирательных участках был вывешен информационный листок с телефонами горячей линии Фонда, по которым можно было сообщать о замеченных нарушениях.

Международные наблюдатели от Межпарламентской Ассамблеи государств – участников СНГ констатируют наличие в российском законодательстве и правоприменительной практике механизмов предупреждения правонарушений в сфере законодательства о выборах, своевременного их пресечения, а также исправления их

последствий. В качестве таких, успешно проявивших себя в ходе выборов Президента Российской Федерации механизмов, по мнению международных наблюдателей МПА СНГ, зарекомендовали себя, помимо органов судебной власти, рабочие группы по информационным спорам ЦИК и избирательных комиссий субъектов Федерации, рабочие группы при органах прокуратуры с участием представителей правоохранительных органов и органов государственной власти, координационные центры при Министерстве внутренних дел Российской Федерации и его региональных структурах.

Решения об устранении нарушений реализовывались оперативно и в полном объеме. В связи с чем международные наблюдатели от МПА СНГ считают возможным оценить предусмотренный законодательством Российской Федерации механизм защиты избирательных прав граждан, в том числе судебный, как действенный и позволяющий гражданам эффективно защищать свои права в случае их нарушения.

В целом, как показал мониторинг хода голосования, проведенный Группой наблюдателей от МПА СНГ, в процессе голосования на выборах Президента Российской Федерации не выявлено скольнибудь серьезных отступлений от требований норм национального и международного права, регулирующих организацию и проведение демократических выборов.

Существо нарушений, выявленных в ходе голосования, степень их распространенности, а также содержание уже принятых судами решений, позволяют международным наблюдателям констатировать отсутствие у данных нарушений системности и массовости, а также то, что вскрытые недостатки в силу своего преимущественно технического характера, не способны поставить под сомнение законность организации и проведения выборов Президента Российской Федерации, а также их итоги.

В целях дополнительного совершенствования избирательного законодательства, регулирующего выборы Президента Российской Федерации, по мнению международных наблюдателей от МПА СНГ, было бы целесообразно рассмотреть возможность:

- введения юридического запрета выносить бюллетени (как заполненные, так и незаполненные) из помещения для голосования и возможные санкции за его нарушение;
- предоставления права назначать международных наблюдателей общественным организациям и политическим партиям, не выдвинувшим кандидатов на должность Президента Рос-

- сийской Федерации, но отвечающим установленным законом критериям (по уставным целям, территории деятельности);
- внесения поправок в избирательное законодательство, нацеленных на увеличение интервалов между президентскими и парламентскими выборами;
 - пересмотра нормы избирательного законодательства, устанавливающей запрет на указание в ходе предвыборной агитации на негативные последствия избрания участвующего в избирательной кампании кандидата;
 - правового регулирования статуса, полномочий и оснований присутствия на территории избирательных участков в день голосования представителей органов государственной власти, органов местного самоуправления, правоохранительных органов, организаций, обеспечивающих исправную работу помещения для голосования.

На основе проведенного наблюдения международные наблюдатели от МПА СНГ пришли к общему заключению о том, что при организации и проведении выборов Президента Российской Федерации, прошедших 2 марта 2008 года, было обеспечено свободное волеизъявление избирателей.

Органами государственной власти Российской Федерации на всем протяжении организации и проведения выборов Президента Российской Федерации обеспечивалось соблюдение статуса и полномочий международных наблюдателей, предусмотренных соответствующими международно-правовыми актами.

Подвергнутые международному наблюдению выборы Президента Российской Федерации в полной мере соответствовали общепризнанным демократическим принципам и нормам подготовки и проведения свободных и справедливых выборов, международным обязательствам Российской Федерации по обеспечению прав и свобод всех участников избирательного процесса, а также национальному законодательству.

В связи с заявлением презелекторальной миссии Парламентской Ассамблеи Совета Европы (ПАСЕ) от 8 февраля 2008 года о признании Бюро по демократическим институтам и правам человека (БДИПЧ) Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ) невозможным направлением в Россию своей миссии долгосрочных наблюдателей, ввиду ограничений их деятельности и отсутствия приглашения представителей Европейского парламента, представляется необходимым отметить следующее.

Россия последовательно исполняет взятые международные обязательства в области реализации и защиты политических прав и свобод граждан, закрепленные в международных актах, включая соответствующее обязательство как государства-участника ОБСЕ «приглашать наблюдателей от любых других государств-участников наблюдать за ходом их национальных выборов в объеме, допускаемом законом» (документ Копенгагенского совещания 1990 года). Вместе с тем никакими консенсусными документами ОБСЕ модальности мониторинговых миссий не определены. Поэтому каждое государство-участник ОБСЕ, включая, естественно, и Россию, вправе само выдвинуть предложение о формате наблюдения. С российской стороны руководству БДИПЧ ОБСЕ неоднократно об этом напоминалось. Указывалось на необходимость соблюдения «соразмерности» и единого, по отношению ко всем странам, подхода в вопросе наблюдения за выборами.

Приглашение от ЦИК России было передано БДИПЧ ОБСЕ заблаговременно – 28 января, т. е. более чем за месяц до дня голосования 2 марта. Первоначальная реакция не была ориентирована на отказ от приглашения – БДИПЧ согласилось с нашим предложением по численному составу миссии (около 70 человек). Однако сразу после этого партнеры явно целенаправленно и к тому же в обход коллективных органов ОБСЕ пошли на срыв направления своих наблюдателей в Россию.

Это было не наше решение, мы своего приглашения не отменяли, а лишь предлагали и продолжаем предлагать выйти в рамках ОБСЕ на общее понимание того, каким должно быть международное наблюдение и на каких критериях оно должно основываться. Что касается Европейского парламента, то Россия приглашает наблюдателей из тех международных организаций, участницей которых является.

Практика деятельности БДИПЧ приобретает явно предвзятый, политизированный характер. Поэтому представляется назревшей потребность реформирования института внешнего наблюдения⁶⁷.

При общей позитивной оценке российского законодательства о выборах и практики его применения, международные наблюдатели констатируют, что в российском избирательном законодательстве не реализованы рекомендации, содержащиеся в п. 1.2 Руководящих

⁶⁷ В.В. Красинский. Институт внешнего наблюдения за выборами: Проект Реформирования // Журнал о выборах. 2008. № 2–3.

принципов Венецианской комиссии, об опубликовании списков избирателей и о недопустимости регистрации избирателей в день голосования на избирательном участке. Однако наблюдатели полагают, что публикация списков для всеобщего сведения противоречила бы принципу охраны персональных данных, а возможность внесения избирателя в список избирателей в день голосования на избирательном участке на основании паспортных данных о регистрации по месту жительства является дополнительной гарантией устранения ошибки при составлении списка избирателей. Количество подписей избирателей, необходимое для регистрации кандидата на пост Президента Российской Федерации (два миллиона подписей), не вписывается в рекомендованное Венецианской комиссией количество не более 1% подписей от числа избирателей в избирательном округе, так как составляет 1,83% от числа избирателей в федеральном избирательном округе. В Российской Федерации не в полной мере созданы условия для осуществления общественного наблюдения за выборами в смысле осуществления контроля со стороны российских общественных объединений.

Такие объединения, за исключением участвующих в выборах, не обладают правом назначения наблюдателей на избирательные участки, что ограничивает возможность внутреннего объективного контроля за процедурами, осуществляемыми в день голосования и при подсчете голосов избирателей. Наиболее часто встречавшимся нарушением были неточности в списках избирателей. На некоторых избирательных участках отсутствовал полный комплект нормативных правовых актов, регламентирующих порядок проведения голосования.

Итогами международного наблюдения являются рекомендации:

- введение юридического запрета выносить бюллетени (как заполненные, так и незаполненные) из помещения для голосования;
- предоставление права общественным организациям и политическим партиям, не выдвинувшим кандидатов на должность Президента Российской Федерации, назначать своих наблюдателей на выборах;
- внесение поправок в избирательное законодательство с целью увеличения временного интервала между парламентскими и президентскими выборами.

По мнению наблюдателей от Содружества Независимых государств, выборы Президента Российской Федерации прошли орга-

низованно, в спокойной обстановке, с соблюдением норм национального законодательства.

На избирательных участках, которые посетили наблюдатели, избирательные комиссии, органы государственного управления обеспечили защиту и реализацию избирательных прав граждан.

Миссия наблюдателей от Содружества Независимых Государств:

- считает, что выборы Президента Российской Федерации, состоявшиеся 2 марта 2008 года, проведены в соответствии с действующим в государстве избирательным законодательством и общепризнанными нормами проведения демократических выборов;
- отмечает, что состоявшиеся президентские выборы были обеспечены комплексом мер, демонстрирующих открытость избирательного процесса;
- констатирует, что данные выборы явились важным фактором дальнейшей демократизации общественной жизни в Российской Федерации;
- признает прошедшие президентские выборы свободными, открытыми и транспарентными;
- предлагает другим международным наблюдателям, разделяющим выводы и оценки Миссии наблюдателей от СНГ, присоединиться к данному Заявлению.

Миссия наблюдателей от Шанхайской организации сотрудничества считает, что выборы Президента Российской Федерации были легитимными, свободными, открытыми и гласными и в целом соответствовали требованиям национального законодательства Российской Федерации и общепринятым международным избирательным стандартам. Нарушений, ставящих под сомнение результаты голосования, на выборах Президента Российской Федерации не выявлено.

3.2. Легитимация результатов выборов

Конституция Российской Федерации устанавливает, что «человек, его права и свободы являются высшей ценностью. Признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина – обязанность государства» (ст. 2)⁶⁸, «Права и свободы человека и гражданина могут быть ограничены федеральным законом только в той

⁶⁸ Конституция Российской Федерации. М., Юр. лит., 1993.

мере, в какой это необходимо в целях защиты конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства» (ст. 55)⁶⁹.

Федеральный закон «О безопасности» 1992 года определяет безопасность как «состояние защищенности жизненно важных интересов личности, общества и государства от внутренних и внешних угроз» (ст. 1).

Под национальной безопасностью Российской Федерации понимается безопасность ее многонационального народа как носителя суверенитета и единственного источника власти в Российской Федерации⁷⁰.

Национальные интересы России — это совокупность сбалансированных интересов личности, общества и государства в экономической, внутривнутриполитической, социальной, международной, информационной, военной, пограничной, экологической и других сферах. Они носят долгосрочный характер и определяют основные цели, стратегические и текущие задачи внутренней и внешней политики государства.

Национальные интересы обеспечиваются институтами государственной власти, осуществляющими свои функции в том числе во взаимодействии с действующими на основе Конституции Российской Федерации и законодательства Российской Федерации общественными организациями.

Интересы личности состоят в реализации конституционных прав и свобод, в обеспечении личной безопасности, в повышении качества и уровня жизни, в физическом, духовном и интеллектуальном развитии человека и гражданина.

Интересы общества состоят в упрочении демократии, в создании правового, социального государства, в достижении и поддержании общественного согласия, в духовном обновлении России.

Интересы государства состоят в незыблемости конституционного строя, суверенитета и территориальной целостности России, в политической, экономической и социальной стабильности, в безусловном обеспечении законности и поддержании право-

⁶⁹ Конституция Российской Федерации. М., Юр. лит., 1993.

⁷⁰ Концепция национальной безопасности Российской Федерации. Утверждена Указом Президента Российской Федерации от 17 декабря 1997 г. № 1300 (в редакции Указа Президента Российской Федерации от 10 января 2000 г. № 24).

порядка, в развитии равноправного и взаимовыгодного международного сотрудничества.

В современных условиях трансформации российского общества и глобализации стала реальной угрозой выживаемости людей, обострилась тенденция к сокращению населения нашей страны. Неконтролируемое, хищническое использование природных ресурсов ведет к их истощению, лишению будущих поколений материальных основ существования.

Извращается духовно-мотивационная сфера личности, материальная выгода индивидуалистической направленности оттесняет истинные духовные ценности. Распространяется культ насилия, в том числе вооруженного, применение силы рассматривается как доминирующий способ существования, как средство решения межличностных и межнациональных противоречий. Резко возросла преступность, в первую очередь преступления против жизни, здоровья и материальных основ существования человека.

Участились крупномасштабные аварии и катастрофы, террористические акты, уносящие жизни многих людей. Снизились потребительские качества товаров, особенно продуктов питания.

Существенно ограничилось возможности получения качественных медицинских услуг. Рыночная перестройка экономики пока не улучшает, а ухудшает положение значительной части законопослушного населения, ведет к их дальнейшему обнищанию.

Свобода предпринимательства, не контролируемая государством, ведет к свободе общества и государства от ответственности перед личностью. Российское общество подходит к черте, за которой актуализируется проблема обеспечения безопасности человека, общества и самого государства.

Опасное состояние экономики, политики и экологии, усиливающиеся угрозы жизни и здоровью человека сопряжены с негативными явлениями в социальных сферах, включая нравственную, духовную.

Современное состояние нравственности и духовности деформируемое, идеями псевдodemократии и вседозволенности, очевидно, не позволит быстро вернуться к идеям коллективизма. Однако российское общество, вероятно, не удовлетворится материальным благополучием, строящимся на крайнем индивидуализме и эгоизме, утрате традиционных нравственных и духовных ценностей, зависимости экономической, политической и духовной от других стран. При этом сознание выступает как фактор поведения предо-

пределяемого интеллектуальной и нравственной составляющей. Это актуализирует проблему выбора достойных представителей в органы власти.

Соблюдение пяти основополагающих принципов общеевропейского опыта в области выборов (всеобщее, равное, свободное, тайное и прямое голосование) является важнейшим элементом демократии⁷¹.

Такой подход допускает разнообразные формы демократического волеизъявления, в пределах рекомендуемых принципов. Эти пределы обуславливаются:

- толкованием содержания указанных принципов;
- соблюдением минимальных норм, обеспечивающих соблюдение указанных принципов;
- соответствием национального законодательства о выборах, указанным принципам;
- комплексом мер, обеспечивающих доверие к избирательному процессу;
- эффективной реализацией установленных норм законодательной базы.

Интенсивность, с которой Россия в последние годы ведет поиск оптимальных моделей различных институтов избирательного права, позволяет утверждать, что она входит в число стран, успешно реализующих избирательные стандарты⁷².

Центральной избирательной комиссией Российской Федерации создана структура, которая занимается вопросами правовой культуры участников избирательного процесса, – Российский центр обучения избирательным технологиям. Президентом Российской Федерации еще в 1995 году была утверждена федеральная программа повышения правовой культуры избирателей, организаторов избирательного процесса и представителей общественных объединений. Постановлением ЦИК России был принят Комплекс мер по профессиональной подготовке организаторов выборов и референдумов и правовому обучению избирателей в Российской Федерации

⁷¹ Свод рекомендуемых норм при проведении выборов. Руководящие принципы и пояснительный доклад принятые Венецианской комиссией. 2002.

⁷² Институт выборов в истории России: Библиографический указатель. М., 2002. Политические институты, избирательное право и процесс в трудах западноевропейских мыслителей XVII – начала XX века: Хрестоматия. М., 2003. Политические институты, избирательное право и процесс в трудах российских мыслителей XIX – начала XX века: Хрестоматия. М., 2003.

на 2000–2005 годы, а затем Комплекс мер по повышению правовой культуры избирателей (участников референдума) и обучению организаторов выборов и референдумов в Российской Федерации на 2006–2008 годы.

В Российской Федерации сложилась непрерывная, многоуровневая система обучения кадров избирательных комиссий от федерального до местного уровней. В рамках издательской деятельности ЦИК России Российский центр обучения избирательным технологиям выпускает литературу в помощь организаторам выборов, внедряющую передовой отечественный и зарубежный опыт организации работы по обучению участников выборов и референдумов. При этом существенное значение приобретает преодоление предвзятости западных наблюдателей, позиции двойных стандартов в оценке российской практики реализации законодательства о выборах, повышение объективности и достоверности их суждений и оценок.

Имплементация международных стандартов в законодательство о выборах и практику избирательного процесса является необходимым условием легитимации избирательного процесса, обеспечения конституционных избирательных прав граждан в Российской Федерации. Понятие легитимности носит оценочный, этический и политический характер, легальность – формально-юридический и этически нейтральный. Государственная власть, даже не популярная, как правило, легальна. В то же время она может быть нелегитимной, то есть не приниматься народом, хотя может издавать законы по своему усмотрению и использовать их как орудие организованного насилия, творить произвол. Легитимность публичной власти – это социальное признание ее права на руководящую роль в обществе.

Государственная власть не может рассчитывать на длительное существование и эффективную деятельность, полагаясь только на принуждение. Необходимо добровольное согласие большинства законопослушного населения. При этом основной предпосылкой добровольного согласия является уверенность народа в том, что представители власти с полным основанием занимают свои посты, что они вырабатывают и претворяют в жизнь свои решения в сфере законных жизненно важных интересов общества. Там, где легитимность власти не бесспорна, воцаряется беззаконие и опасность революционных потрясений⁷³.

Нередко понятия «легитимность» и «легальность» рассматриваются как две взаимодополняемые характеристики публичной власти.

⁷³ См.: Шаран. П. Сравнительная политология. Ч. 1. М., 1992. 113–114.

При этом легитимность — это не только законность данной власти с формально-юридической точки зрения, но и явление социально-психологическое, состоящее в принятии обществом данной политической власти или, как минимум, пассивном повиновении ей. Так, вновь возникающие режимы (вследствие революций, военных переворотов и т. п.) могут стать легитимными, если обеспечат себе поддержку значительной части общества.

В связи с этим сама природа легитимности, ее источники и способы обеспечения могут быть весьма различными в зависимости от культурного уровня, традиций, психологии населения⁷⁴. Являясь сложным социальным феноменом, легитимность может характеризовать, с одной стороны, авторитет власти, доверительность, признанность, а с другой стороны — преданность этой власти, способность и желание подвластных субъектов идти за ней и выполнять ее требования.

Легитимация государственной власти — сложный социальный процесс, результатом которого является признание власти легитимной. Структура процесса легитимации предполагает наличие таких основных элементов, как субъект, объект, средства, методы, условия, принципы, процедуры. Эти элементы находятся в постоянной взаимосвязи, они взаимодействуют между собой, каждый выполняет свою функцию, чем способствует функционированию всей системы государственной власти.

В современных условиях низкий уровень жизни значительной части населения нашей страны ведет к концентрации усилий людей на их материальном обеспечении и снижению заинтересованности к общегосударственным вопросам, в том числе государственного строительства.

Низкий уровень правосознания значительной части граждан дает возможность использования выборов для «декоративного» придания формированию органов власти легитимного характера и манипулирования волей избирателей в интересах узкой группы олигархов, национально ориентированных кланов, криминальных структур, что обуславливает потребность адекватного противодействия в правовых рамках избирательного процесса, в интересах его безопасности⁷⁵.

⁷⁴ См.: Вебер М. Избранные произведения. М., 1990. С. 639.

⁷⁵ Красинский В.В. Нормативно-правовое обеспечение национальной безопасности в процессе организации и проведения выборов в Российской Федерации. М., 2005.

В настоящее время Россия вырабатывает новое самосознание, пытаясь найти свое место в мире. Это сложный процесс, который ведет к глубоким переменам во внутренней и внешней политике. Он не сравним с периодом, когда политической элите страны, тогда еще сплошь либеральной, казалось, что она не нуждается в собственном национальном сознании и мировоззрении, а может положиться на чужой, заимствованный исторический опыт.

Для национальной политики, ориентированной на внутренние проблемы, характерны иные приоритеты, чем для либеральной политики, ориентированной на внешний рынок. Это, прежде всего, повышение качества жизни населения, восстановление промышленности и обеспечение правопорядка. Однако сейчас наша национальная элита находится в таком состоянии, когда особенно остро ощущается разрыв между стремлением к самостоятельности и готовностью к ней, между желаниями и возможностями, между апломбом и ответственностью. Поэтому возникло противоречие между постановкой цели и способом ее достижения, между стратегией и тактикой, как основная проблема современной ситуации.

В правящей элите России сейчас конкурируют две стратегии развития страны. Согласно одной из них, России нужно извлечь максимальную выгоду, наращивая разведку и добычу полезных ископаемых. Сторонники второй стратегии предлагают срочно восстанавливать на сырьевые деньги высокотехнологические и наукоемкие отрасли. Актуализируются проблемы развития промышленности, в том числе наукоемких производств и прорывных технологий. Очевидно, что дальше выживать за счет нефти уже нельзя. Это обуславливает необходимость организующего участия государства в экономике и поддержке высокотехнологичных отраслей.

Промышленное возрождение осуществляется через формирование российских транснациональных корпораций, так как только мощные международные корпорации способны сегодня быть конкурентоспособными в масштабах мировой экономики. Однако конкурентоспособные предприятия создаются путем образования монополий и сокращения реальной конкуренции на рынке, что в значительной мере девальвирует основной замысел.

Восстановление государственного порядка, в широком смысле этого слов, начиная от восстановления единства власти и заканчивая борьбой с произволом олигархических групп, происходит за счет усиления роли государства во всех сферах общественной жизни.

Очевидно, это необходимое и оптимальное решение в современных условиях России. Но оно в значительной мере осложняется тем, что приводит к замене произвола частных лиц произволом бюрократии, что актуализирует проблему борьбы с коррупцией.

В настоящее время в обществе возникает понимание того, что многочисленные неудачи и провалы государственных инициатив вызываются не столько частными и каждый раз новыми ошибками отдельных должностных лиц, сколько общей фундаментальной причиной — низкой эффективностью функционирования аппарата государственного управления.

Современное состояние государственного аппарата способствует коррупции. Органами прокуратуры в 2007 году в сфере государственной и муниципальной службы и противодействия коррупции выявлено 106 509 правонарушений, что на 15,1% больше, чем в 2006 году. Из них незаконные правовые акты составляют 18 877, то есть 18%⁷⁶. Все это ведет общество к разочарованию в искренности намерений и конструктивной дееспособности реформаторов и лишает их широкой поддержки населения.

Актуальной проблемой остается формирование гражданского общества. Попытки искусственно ускорить этот процесс путем организации отдельных внешних его элементов оказались непродуктивными. Предстоит кропотливый путь формирования гражданского общества на основе осознания людьми их социального гражданского статуса. В современных условиях можно констатировать существенное снижение избирательной активности населения.

Разочарование части граждан и спад их активности как избирателей вызывается снижением их доверия к надежности демократической сущности выборов. Общеизвестным является влияние на организацию и результаты выборов размеров их финансирования заинтересованными лицами, использование «административного ресурса», ангажированного воздействия средств массовой информации, давление на решения избирательных комиссий и судов. Это усугубляется стремлением к проникновению в органы власти представителей криминальных и коррумпированных структур. Складывающаяся ситуация актуализирует проблемы соблюдения конституционных прав граждан и укрепления законности в организации

⁷⁶ Состояние законности и правопорядка и работа органов прокуратуры. 2007 год: Информационно-аналитический доклад. М., 2008.

и проведении выборов в органы государственной власти и органы местного самоуправления.

Именно профессиональную слабость государственного аппарата следует признать важнейшей управленческой проблемой сегодняшней России, влияющей на все сферы общественной жизни и усугубляющей действие ряда негативных факторов. Исходя из необходимости создания эффективного, компактного и работающего государственного аппарата актуализируются задачи: модернизации системы власти в нашей стране в целом; эффективности и четкой технологии разработки, принятия и исполнения решений; анализа ныне реализуемых государственных функций и сохранения только необходимых; анализа и учета результативности административной и судебной реформы.

Судьбы народов в значительной мере определяют лидеры, без которых не может развиваться общество. Кто-то может за несколько десятилетий сотворить экономическое чудо в нищей стране, а кто-то, еще скорее, может политически уничтожить богатое государство. Поэтому без своих самоотверженных выдающихся лидеров нация будет обречена на вымирание.

Вот почему в современных условиях актуализируется проблема нравственного лидерства, признаваемого большинством законопослушного населения и обеспечивающего легитимацию власти. К сожалению, эта проблема не находит еще своего надлежащего решения, так как предполагает не игру, не манипулирование общественным мнением, посредством использования средств массовой информации, а осуществление реальных, социально значимых и полезных дел, признаваемых большинством населения и поддерживаемых им. Без такого признания и поддержки любые начинания власти будут, в конечном счете, обречены на провал.

В наше время нарастающее расслоение общества на узкий слой долларовых миллиардеров, погрязших в эгоцентризме, и широкий слой людей, лишаящихся жизненно важных благ в сфере здравоохранения, образования, жилищно-коммунального хозяйства, создает угрозу социальных конфликтов.

Дефицит нравственности, аморальность и нечистоплотность абсолютны недопустимы, когда борьба с коррупцией превращается в высший человеческий приоритет для каждого, кому безразлична судьба России.

При этом невозможно бороться с международными и отечественными криминальными структурами в условиях, когда честные

люди, попавшие в беду, не уверены, что они будут защищены. Вера в торжество справедливости, основывающейся на нравственных идеалах, является необходимым условием духовного возрождения нашего общества.

Население нашей страны, пережившей в начале 90-х годов полномасштабную катастрофу, начинает собираться вокруг тех людей, которые сумели сохранить общественно значимый нравственный и организационный потенциал. В этом процессе сообщество людей, выбравших в качестве профессии защиту государства, его безопасности, оказалось в социальном плане наиболее консолидированным, хотя и понесло тяжелые потери. Именно эти люди, действуя в системе органов государственной власти, обеспечили сохранение жизненно важных функций нашего государства, предотвратили его распад.

В этом состоит не всегда и не всеми осознаваемая притягательная лидерская сила В.В. Путина, его историческая заслуга как Президента Российской Федерации (2000–2008 гг.). Поэтому актуализируется потребность нравственных начал формирования полноценного гражданского общества.

Для этого необходимо, прежде всего, оздоровление, очищение органов государственной власти и управления, аппарата государственной службы на основе внедрения в повседневную общественную практику признанных нравственных норм, носителями которых должны быть государственные служащие, несущие повышенную ответственность за их соблюдение.

В трудные для нашей страны годы борьба с коррупцией во многом определила судьбу российского государства. Опора на организованное сообщество нравственно и профессионально ориентированных государственных служащих является жизненно важной потребностью всего общества, как условия его позитивного развития и безопасности.

Современный период государственного строительства нуждается в приходе к власти в стране высоконравственных, образованных, ответственных людей, способных восстановить связь времен. Объективная оценка прошлого позволяет лучше понять настоящее и определить направление развития будущего. Только восстановив историческое самосознание, можно сформировать национальное самосознание как руководство к действию, лежащее в основе национальной безопасности личности, общества и государства.

При этом Запад не признает новые цели России, сосредоточив свое внимание преимущественно на критике объективно существующих трудностей формирующейся российской национальной политики, сводит дискуссию к обсуждению отдельных дефектов политики, представляя ее агрессивной, враждебной демократии.

Такой подход позволяет Западу уклоняться от глубокой дискуссии о месте России в современном мире, о ее праве на собственную позицию, на собственную культуру и собственную систему ценностей. Анализ направленности содержания международных встреч последнего времени убеждает в том, что позиция Запада сводится к тому, что России надо продемонстрировать, что Европа будет иметь с ней дело только в том случае, если Россия разделит европейские ценности.

Однако дело с Россией придется иметь в любом случае. Очевидно, Запад оказался не готов к такому повороту событий, решив, что Россия перестала быть самостоятельной политической силой. Европа и США переносят на российское руководство свое раздражение неточностью собственных расчетов и прогнозов. Поэтому Западу целесообразно задуматься о признании национальных интересов России, поскольку В.В. Путин и Д.А. Медведев своей политикой отражают настроения многомиллионного населения нашей огромной страны.

С этими настроениями придется считаться, независимо от того, вписываются они в европейские ценности или нет. Вот почему необходим заинтересованный, глубокий и компетентный диалог России и Запада в интересах конструктивного сотрудничества в условиях глобализации.

В.В. Путин в выступлении на конференции по вопросам политики безопасности 10 февраля 2007 года в Мюнхене сказал: «Россия — страна с более чем тысячелетней историей, и практически всегда она пользовалась привилегией проводить независимую внешнюю политику. Мы не собираемся изменять этой традиции и сегодня. Вместе с тем мы хорошо видим, как изменился мир, реалистично оцениваем свои собственные возможности и свой собственный потенциал».

По материалам опросов ВЦИОМ большинство россиян лояльно В.В. Путину и с надеждой смотрит в будущее⁷⁷. Настоящее же

⁷⁷ Итоги. 4 марта 2008.

их не слишком радует. При этом возрастает роль нравственных ценностей в общественных отношениях и государственном строительстве. Вместе с тем, при лояльном отношении большинства к власти, представления о путях развития России у респондентов расходятся. Борьба за социально ориентированных избирателей заставляет «Единую Россию» смещаться влево. Моральный климат в обществе в значительной мере характеризуется апатией, жестокостью и агрессией. Но доминирует в динамике настроений усиление чувства надежды: его отметили около 40% опрошенных. Более половины респондентов заявляют о приверженности тезису: «Я лучше не добьюсь успеха в жизни, но не переступлю через моральные принципы». Но треть из них, в основном люди до 35 лет, отмечают, что для достижения успеха приходится переступать эту грань. Наиболее аморальными поступками большинству опрошенных граждан представляются употребление наркотиков и плохое воспитание детей. При этом половина респондентов вполне терпимо относится к уклонению от службы в армии, присвоению найденных вещей и денег, супружеской измене и сопротивлению милиции.

Характерной, хотя и ошибочной, является уверенность большинства граждан в том, что соблюдение социальных норм должно обеспечить не само общество, а государство, в том числе с помощью санкций к нарушителям.

На вопрос: «Насколько важно решение на властном уровне проблемы падения морали» — ответили: очень важно — 48%, довольно важно — 38%, не очень важно — 6%, совершенно не важно — 2%, затрудняюсь ответить — 6%.

В период подготовки и проведения выборов депутатов Государственной Думы и Президента Российской Федерации существенное значение имело отношение граждан к деятельности Президента РФ В.В. Путина, Правительства России, оценке своего материального положения и его перспектив.

Преобладающие установки и ориентации граждан нашли свое выражение в итогах состоявшихся 2 декабря 2007 года выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации. В Государственной Думе пятого созыва оказались четыре партии, декларирующие курс на социально ориентированную политику во внутренних делах и обеспечение суверенитета России во внешних делах, получив соответственно «Единая Россия» — 315, «КПРФ» — 57, «ЛДПР» — 40, «Справедливая Россия» — 30 депутатских

Вы в целом одобряете или не одобряете деятельность В.В. Путина на посту Президента России? (%)												
	III	IV	V	VI	VII	VIII	IX	X	XI	XII	I	II
2007–2008												
Одобрению	79	81	83	81	81	80	82	83	81	82	82	84
Не одобряю	13	13	11	12	11	12	11	9	10	10	10	10
Затрудняюсь ответить	8	6	6	7	8	8	7	8	9	8	8	6

Вы в целом одобряете или не одобряете деятельность Правительства России? (%)												
	III	IV	V	VI	VII	VIII	IX	X	XI	XII	I	II
2007–2008												
Одобрению	36	38	43	41	38	42	39	42	45	52	45	49
Не одобряю	42	42	38	37	39	39	38	34	34	27	32	27
Затрудняюсь ответить	22	20	19	22	23	21	23	24	21	21	23	24

Как бы Вы оценили в настоящее время материальное положение вашей семьи? (%)												
	III	IV	V	VI	VII	VIII	IX	X	XI	XII	I	II
2007–2008												
Очень хорошее	1	1	1	1	0	1	0	1	1	1	1	1
Хорошее	8	11	10	10	13	12	11	10	12	15	12	12
Среднее	62	56	60	61	60	64	59	62	62	59	62	62
Плохое	24	27	24	24	22	21	25	23	22	22	22	22
Очень плохое	4	4	4	3	3	2	3	4	3	3	2	3
Затрудняюсь ответить	1	1	1	1	2	0	2	0	0	0	1	0

Как Вы считаете, через год Вы (Ваша семья) будете жить лучше или хуже? (%)												
	III	IV	V	VI	VII	VIII	IX	X	XI	XII	I	II
2007–2008												
Значительно лучше	5	4	3	3	3	4	4	3	3	5	5	3
Несколько лучше	24	24	26	23	27	23	25	23	22	26	24	24
Так же, как и раньше	44	43	43	48	41	44	42	43	44	42	44	43
Значительно хуже	2	2	2	2	1	2	3	2	2	2	1	2
Затрудняюсь ответить	14	14	15	15	18	16	15	17	18	15	15	18

К какой из следующих групп населения Вы скорее могли бы себя отнести? (%)												
	III	IV	V	VI	VII	VIII	IX	X	XI	XII	I	II
2007–2008												
Мы едва сводим концы с концами, денег не хватает даже на продукты	12	10	9	9	11	10	13	13	9	10	7	9
На продукты денег хватает, но покупка одежды вызывает финансовые затруднения	30	30	30	30	25	28	26	32	29	28	28	27
Денег хватает на продукты и на одежду, но вот покупка вещей длительного пользования (телевизор, холодильник) является для нас проблемой	45	45	46	44	45	48	45	43	46	44	48	48
Мы можем без труда приобрести вещи длительного пользования, однако для нас затруднительно приобрести действительно дорогие вещи	11	13	13	14	16	12	15	11	13	15	13	15
Мы можем позволить себе достаточно дорогостоящие вещи: квартиру, дачу и многое другое	0	0	0	0	0	0	0	1	0	1	0	1

мандатов. Сокрушительное поражение понесли партии, скомпрометировавшие себя антисоциальными программами и действиями в период перестройки («СПС», «Яблоко» и др.). Это должно ориентировать Государственную Думу нового созыва на адекватное отражение в законотворческой деятельности жизненно важных интересов большинства законопослушного населения нашей страны.

В выборах Президента Российской Федерации 2 марта 2008 года приняли участие почти 70 процентов избирателей. По данным социологических опросов, свыше 88 процентов избирателей заранее знали за какого кандидата на должность Президента Российской Федерации они будут голосовать 2 марта 2008 года⁷⁸. Им стал Д.А. Медведев. По материалам ВЦИОМ на вопрос «Как вы думаете, насколько честно обычно проходят избирательные кампании по выборам Президента РФ?» ответили: безусловно честно – 15%, скорее честно – 49%, скорее нечестно – 15%, безусловно нечестно – 4%, затрудняюсь ответить – 17% опрошенных⁷⁹.

Обеспечение законности избирательного процесса актуализируется в интересах признания всеми слоями населения легитимности власти, в условиях возможного не легитимного давления на избирателей и избирательные комиссии, что обуславливает потребность активизации контроля и надзора за соблюдением законов в интересах безопасности государственного строительства, обуславливает возрастающую потребность координации прокуратурой соответствующей деятельности других правоохранительных органов в сфере обеспечения законности избирательного процесса⁸⁰. За совершение правонарушений в избирательном процессе установлена государственно-правовая, административная, уголовная ответственность в соответствии с федеральными законами.

⁷⁸ Чуров В.Е. Подготовка выборов – работа постоянная // Журнал о выборах. 2008. № 2.

⁷⁹ Итоги. 4 марта 2008.

⁸⁰ Волков В.П., Дамаскин О.В., Сеченова Р.Р. Обеспечение конституционной законности избирательного процесса в интересах безопасности государственного строительства. М., НОРМА. 2007. Красинский В.В. Нормативно-правовое обеспечение национальной безопасности в процессе организации и проведения выборов в Российской Федерации. М., 2005. Прокуратура в системе обеспечения законности в государственном строительстве и соблюдения прав человека. М., 2005.

Согласно Указанию Генерального прокурора Российской Федерации от 28.09.2007 года № 153-7 Об организации прокурорского надзора за соблюдением законодательства о выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, предусматривается взаимодействие с Центральной избирательной комиссией Российской Федерации⁸¹.

Исходя из особого статуса Центральной избирательной комиссии Российской Федерации, решаемых ею задач, представляется целесообразным осуществление ее деятельности на основе использования информационно-аналитических возможностей аппарата ЦИК РФ, Российского центра обучения избирательным технологиям, Генеральной прокуратуры РФ, других правоохранительных органов и научных учреждений в интересах обеспечения законности избирательного процесса и легитимации формирования органов государственной власти.

Достижению указанной цели соответствует решение следующих задач:

- исследование состояния и актуальных вопросов укрепления российской государственности в современных условиях в интересах национальной безопасности Российской Федерации;
- анализ концепций государственного суверенитета и оптимизация стратегии его обеспечения;
- анализ угроз безопасности российской государственности и определение значения законности и легитимности избирательного процесса для обеспечения национальной безопасности Российской Федерации;
- изучение актуальных вопросов развития избирательной системы в механизме формирования системы органов власти;
- изучение правового обеспечения организации и деятельности политических партий как интегрирующего фактора в механизме формирования системы органов власти;
- изучение мониторинга общественного мнения как способа обеспечения народовластия;

⁸¹ Указание Генерального прокурора РФ Об организации прокурорского надзора за соблюдением законодательства о выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации. № 153-7 от 28.09.2007. Указание Генерального прокурора РФ Об организации прокурорского надзора за соблюдением законодательства о выборах Президента Российской Федерации № 4/7 от 16.01.2008.

- исследование состояния и выявление тенденции развития системы органов законодательной власти (Федерального Собрания Российской Федерации, законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации);
- изучение мониторинга законодательства о выборах и практики его применения;
- обоснование необходимых организационно-правовых мер по совершенствованию формирования системы органов власти, в процессе организации и проведения выборов, в интересах укрепления российской государственности и обеспечения национальной безопасности Российской Федерации.

Комплексное научное и организационно-правовое обеспечение легитимации результатов избирательного процесса и оптимизации формирования органов государственной власти в Российской Федерации является необходимым условием устойчивого прогрессивного развития нашей страны в современном мире в обстановке глобализации.

Легитимное избрание в 2008 году новым Президентом России Д.А. Медведева, назначение Председателем Правительства России В.В. Путина, опирающихся на поддержку конституционного большинства Федерального Собрания Российской Федерации, открывает новые возможности консолидации усилий по реализации курса на достижение Россией достойного места в современном мире.

Заключение

Исследование материалов избирательных процессов, прошедших в 2002–2008 годах в Российской Федерации, показывает, что институт выборов, в целом, способен выполнять свою основную функцию по обеспечению конституционного права граждан Российской Федерации участвовать в управлении делами государства как непосредственно (в частности, при проведении выборов и референдумов), так и через своих представителей (выборных лиц).

Общая динамика развития электоральных отношений в обществе в основном отвечает требованиям Концепции национальной безопасности Российской Федерации от 10 января 2000 года № 24, в части обеспечения безопасности ее многонационального народа

как носителя суверенитета и единственного источника власти в России. Вместе с тем, в российском обществе существуют такие угрозы, как комплекс экономических, политических, социальных явлений и процессов, негативно воздействующих на социальные организации и структуры. В период проведения выборов или референдумов существенно обостряются основные противоречия общества. Применяемые в выборной борьбе технологии катализируют их, а порою провоцируют эксцессы, влекущие угрозы национальной безопасности.

В целях обеспечения национальной безопасности государства, необходима консолидация вокруг избирательных комиссий всех государственных структур в период подготовки и проведения выборов и референдумов. В подготовке и проведении федеральных выборов участвует около миллиона граждан, работающих в различных избирательных комиссиях. Поэтому недопустимо при проведении выборов любое противоправное противостояние по отношению к избирательным комиссиям со стороны отдельных органов государственной власти, местного самоуправления, правоохранительных органов и судов.

Необходимым условием оптимизации избирательного процесса формирования государственной власти является повышение качества законодательной работы, направленной на создание механизма правового регулирования этой области общественных отношений, закрепление в законодательстве о выборах международных избирательных стандартов.

Обеспечение избирательными комиссиями законности в избирательном процессе понимается в двух значениях — широком и узком. Понимаемая в широком значении деятельность избирательных комиссий, направленная на обеспечение законности при проведении выборов, по существу, синонимична всей деятельности избирательных комиссий, поскольку центральной функциональной задачей системы избирательных комиссий является организация выборов на основе закона и в соответствии с его нормативно-правовыми предписаниями. В более узком значении под деятельностью избирательных комиссий, направленной на обеспечение законности в ходе выборов, предлагается понимать упорядоченную на основе правовых предписаний систему юридических действий и решений избирательных комиссий, осуществляемых ими в ходе реализации контрольных и правозащитных полномочий.

Существенное значение для обеспечения законности избирательного процесса имеет деятельность правоохранительных органов. Рассмотрение содержания и проблем обеспечения законности избирательного процесса правоохранительными органами позволяет сделать вывод о востребованности и значимости функции прокурорского надзора в этой области общественных отношений. Однако правовая регламентация деятельности правоохранительных органов и прокурорского надзора нуждается в совершенствовании, основным содержанием которого должно стать закрепление в нормативных правовых актах конкретизированных полномочий прокуратуры по надзору за соблюдением законодательства об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации.

Исследование практики судебной защиты конституционных прав граждан в избирательном процессе показало, что современная правовая регламентация деятельности суда по разрешению избирательных споров в целом соответствует существующим потребностям общества.

Участие общественности в контроле за соблюдением законности в избирательном процессе является необходимым направлением становления и развития гражданского общества. Сохраняет свою актуальность деятельность международных наблюдателей. При этом институт внешнего наблюдения нуждается в реформировании в интересах преодоления позиции двойных стандартов.

Рассмотрение избирательного законодательства, регулирующего выборы в органы государственной власти Российской Федерации, практики его применения и обеспечения конституционных прав граждан выявляет проблемы, решение которых зависит не только от повышения качества законотворческой работы, но и от того, каким образом будут преодолены отдельные негативные тенденции в социально-экономической и политической сферах жизнедеятельности российского общества.

Развитие правового сознания законопослушного большинства граждан нашего общества, совершенствование избирательного законодательства, укрепление законности избирательного процесса становятся необходимым условием активного участия граждан в избирательном процессе, законности формирования власти, обеспечения безопасности личности, общества и государства в современных условиях.

Список использованных нормативных правовых актов и литературы

Международные правовые акты, нормативные правовые акты

Всеобщая декларация прав человека от 10 декабря 1948 года.

Конвенция «О защите прав человека и основных свобод» от 4 ноября 1950 года.

Международный пакт о гражданских и политических правах от 16 декабря 1966 года.

Конвенция «О стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах – участниках Содружества Независимых Государств» от 7 октября 2002 года.

Конституция Российской Федерации. М., ЦИК РФ., 2003.

Федеральный закон «О политических партиях» // Собрание законодательства РФ от 16.07.2001. № 29. Ст. 2950.

Федеральный закон «О Государственной автоматизированной системе Российской Федерации «Выборы» // Собрание законодательства РФ от 13.01.2003. № 2. Ст. 172.

Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ от 17.06.2002. № 24. Ст. 2253.

Федеральный закон «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ от 23 мая 2005 г. № 21. Ст. 1919.

Федеральный закон «О выборах Президента Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ от 13.01.2003. № 2. Ст. 171.

Федеральный закон «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ от 07.07.2003. № 27. Ч. 2. Ст. 2708.

Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации» от 17.01.1992 № 2202-1 // Ред. Федеральных законов от 17.11.1995 № 168-ФЗ, от 10.02.1999 № 31-ФЗ, от 19.11.1999 № 202-ФЗ, от 02.01.2000 № 19-ФЗ, от 29.12.2001 № 182-ФЗ, от 28.06.2002 № 77-ФЗ, от 25.07.2002 № 112-ФЗ, от 05.10.2002 № 120-ФЗ, от 30.06.2003 № 86-ФЗ, от 22.08.2004 № 122-ФЗ, от 15.07.2005 № 85-ФЗ, от 04.11.2005 № 138-ФЗ, от 02.03.2007 № 24-ФЗ, от 05.06.2007 № 87-ФЗ, от 24.07.2007 № 214-ФЗ).

Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации // «Российская газета», № 220, 20.11.2002.

Уголовный кодекс Российской Федерации / В ред. Федерального закона № 162-ФЗ от 08.12.2003 г. // СЗ РФ. 17.06.1996. № 25. Ст. 2954; РГ от 11.12.2003.

Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации // Парламентская газета. № 241–242, 22.12.2001.

Концепция национальной безопасности Российской Федерации. Утверждена Указом Президента Российской Федерации от 17 декабря 1997 г. № 1300 / В редакции Указа Президента Российской Федерации от 10 января 2000 г. № 24.

Регламент Центральной избирательной комиссии Российской Федерации. Утвержден постановлением Центральной избирательной комиссии Российской Федерации от 14 апреля 2003 года № 3-14-4.

Решения и постановления судов, указания Генерального прокурора РФ

Решение Верховного Суда Российской Федерации. Дело № ГКПИ08-1472. 3 июня 2008.

Решение Верховного Суда Российской Федерации. Дело № ГКПИ08-1403. 16 июля 2008.

Постановление Конституционного Суда РФ от 25.02.2004 № 4-П // Российская газета. № 42. 03.03.2004.

Указание Генерального прокурора РФ Об организации прокурорского надзора за соблюдением законодательства о выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации. № 153-7 от 28.09.2007.

Указание Генерального прокурора РФ Об организации прокурорского надзора за соблюдением законодательства о выборах Президента Российской Федерации № 4/7 от 16. 01.2008.

Книги, статьи

Абрамов Д. Проблемы разрешения судами избирательных споров // Законность, 1999, № 6. С. 20.

Баглай М.В. Конституционное право России. М.: Норма, 1998. С. 612.

Белкин А.А., Журавлев М.П., Колибаб К.Е., Осипян С.А., Шапкин М.А. Проблемы конституционной законности // Состояние законности в Российской Федерации (1198–1999 годы): Аналитический доклад. М., 2000. С. 5–10.

Биктагиров Р.Т. Стадии избирательного процесса: Правовая природа и проблемы классификации // Журнал о выборах. 2008. № 3.

Биктагиров Р.Т., Фомин А.А., Шапиев С.М. Организация выборов депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации по пропорциональной системе. Казань: «Идеал – Прогресс». 2007. С. 551.

Биктагиров Р.Т., Фомин А.А., Шапиев С.М. Выборы депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации (обзор новейшего законодательства). М., 2007. С. 232.

Витрук Н.В. Законность: понятие, защита и обеспечение // Общая теория права: Курс лекций / Под общ. ред. В.К. Бабаева. Нижний Новгород, 1993. С. 513–534.

Волков В.П., Дамаскин О.В. Проблемы обеспечения конституционной законности избирательного процесса в интересах укрепления российской государственности. М.: РЦОИТ. 2008.

Волков В.П., Дамаскин О.В., Сеченова Р.Р. Обеспечение конституционной законности избирательного процесса в интересах безопасности государственного строительства. М.: НОРМА. 2007.

Вешняков А.А. Избирательные стандарты в международном праве и их реализация в законодательстве Российской Федерации. М.: Весь мир, 2000.

Вебер М. Избранные произведения. М., 1990. С. 639.

Горшенев В.М. Законность как достояние правового государства // Проблемы обеспечения законности в механизме правоприменения. Волгоград, 1991. С. 5–6.

Грудцына Л.Ю. Судебная защита прав и свобод личности: Теоретический аспект // Законодательство и экономика. 2003. № 8.

Дамаскин О.В. Россия в современном мире: проблемы национальной безопасности. М.: Наука. 2007.

Дмитриев Ю.А., Израелян В.Б. Избирательное право и процесс в Российской Федерации. Ростов-на-Дону, 2004. С. 778.

Игнатенко В.В. Юридическая ответственность и избирательный процесс. М., 2002. С. 10.

Избирательное законодательство в Российской Федерации и практика рассмотрения избирательных споров: Доклад Центральной избирательной комиссии Российской Федерации // Вестник Центральной избирательной комиссии Российской Федерации. 1997. № 9. С. 37.

Избирательное право в судебной практике: Научно-практическое пособие / Отв. ред. С.М. Шапиев, В.В. Игнатенко. М.: РЦОИТ. 2008. С. 320.

Институт выборов в истории России: Библиографический указатель. М., 2002.

Красинский В.В. Нормативно-правовое обеспечение национальной безопасности в процессе организации и проведения выборов в Российской Федерации. М., 2005.

Красинский В.В. Институт внешнего наблюдения за выборами: Проект реформирования // Журнал о выборах. № 2–3.

Колюшин Е.И. Конституционное (государственное) право России: Курс лекций. М., 1999. С. 21.

Клочков В.В. О конституционной законности // Конституционная законность и прокурорский надзор. М., 1994. С. 3–17.

Киселева Л.А. Судебная защита избирательных прав граждан Российской Федерации: Автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. М., 1999. С. 15–16.

Лисюткин А.Б. Законность и правопорядок // Теория государства и права: Курс лекций / Под ред. Н.И. Матузова, А.В. Малько. М., 1999. С. 516–517.

Лысенко В.И. Федеральное избирательное законодательство, международные избирательные стандарты как правовые инструменты обеспечения и защиты избирательных прав человека и гражданина в Российской Федерации. Права человека в России и правозащитная деятельность государства / Под ред. Лопатина В.Н. СПб., 2003. С. 136.

Международные избирательные стандарты: Сб. документов. М., 2004.

Методическое пособие по оказанию органами внутренних дел содействия избирательным комиссиям в реализации их полномочий при подготовке и проведении выборов органов государственной власти и органов местного самоуправления. М.: Центральная Избирательная комиссия Российской Федерации. Министерство Внутренних дел Российской Федерации. Федеральная миграционная служба. Российский центр обучения избирательным технологиям при Центральной избирательной комиссии Российской Федерации, 2007.

Матейкович М. Необходимо усовершенствовать механизм судебной защиты избирательных прав граждан // Российская юстиция. 2003. № 3.

Научно-практический комментарий к Федеральному закону «Об основных гарантиях избирательного права на участие в референдуме граждан Российской Федерации». М., 2007.

Научно-практический комментарий к Федеральному закону «О выборах депутатов государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации». М., 2007.

О состоянии законодательства в Российской Федерации: Доклад Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации 2006 года. М., 2007.

Осиян С.А., Рябцев В.П. Состояние конституционной законности и прокурорский надзор (конституционные предпосылки и политическая реальность) // Конституционная законность: предпосылки и реальность. Сб. научн. трудов. М., 2002. С. 3.

Политические институты, избирательное право и процесс в трудах западноевропейских мыслителей XVII – начала XX века: Хрестоматия. М., 2003.

Политические институты, избирательное право и процесс в трудах российских мыслителей XIX – начала XX века: Хрестоматия. М., 2003.

Прокуратура в системе обеспечения законности в государственном строительстве и соблюдения прав человека. М., 2005.

Пахоменко Т. Избирательное законодательство и соблюдение законности // Законность. 2000. № 8. С. 20.

Рекомендации по анализу законодательной базы выборов // Бюро по демократическим институтам и правам человека ОБСЕ. Варшава, 2001.

Ржевский В.А., Чепурнова Н.М. Судебная власть в Российской Федерации: Конституционные основы организации и деятельности. М.: Юрист. 1998.

Состояние законности и правопорядка и работа органов прокуратуры. 2007 год: Информационно-аналитический доклад. М., 2008.

Свод рекомендуемых норм при проведении выборов. Руководящие принципы и пояснительный доклад, принятые Венецианской комиссией. 2002.

Теория государства и права: Курс лекций / Под ред. Н.И. Матузова, А.В. Малько. М., 1999. С. 460.

Треушников М.К. Судебная защита избирательного права // Журнал российского права. 2000. № 3. С. 14.

Фахретдинова А.И. Конституционно-правовое обеспечение формирования системы органов законодательной и исполнительной власти в Российской Федерации: Дисс. канд. юрид. наук. М., 2006.

Чуров В.Е. Подготовка выборов – работа постоянная // Журнал о выборах. 2008. № 2.

Шаран. П. Сравнительная политология. Ч. 1. М., 1992. С. 113–114.

Юсов С.В. Принципы избирательного права и их реализация в условиях формирования новой Российской государственности: Дисс. канд. юрид. наук. Ростов-на-Дону, 1999 г.

Юсов С.В., Гладкий А.А. Практика судебных споров по избирательным процедурам при проведении выборов депутатов Законодательного Собрания Ростовской области второго созыва. Ростов-на-Дону, 1998.

ПРИЛОЖЕНИЯ

Приложение № 1

Правительство Российской Федерации

ПОСТАНОВЛЕНИЕ

от 17 сентября 2007 г. № 589

О МЕРАХ ПО ОКАЗАНИЮ СОДЕЙСТВИЯ ИЗБИРАТЕЛЬНЫМ КОМИССИЯМ В РЕАЛИЗАЦИИ ИХ ПОЛНОМОЧИЙ ПРИ ПОДГОТОВКЕ И ПРОВЕДЕНИИ ВЫБОРОВ ДЕПУТАТОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ДУМЫ ФЕДЕРАЛЬНОГО СОБРАНИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ И ПРЕЗИДЕНТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

(в ред. Постановления Правительства РФ от 08.12.2008 № 930)

В целях оказания содействия избирательным комиссиям в организации подготовки и проведения выборов депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации и Президента Российской Федерации, руководствуясь Федеральными законами «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» и «О выборах Президента Российской Федерации», Правительство Российской Федерации постановляет:

1. Министерству финансов Российской Федерации в соответствии с установленным законодательством Российской Федерации о выборах сроками и порядком направить средства, предусмотренные Федеральным законом «О федеральном бюджете на 2007 год», в распоряжение Центральной избирательной комиссии Российской Федерации на подготовку и проведение выборов депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации пятого созыва и Президента Российской Федерации.

2. Рекомендовать Центральному банку Российской Федерации (в случае отсутствия учреждений Центрального банка Российской Федерации – открытому акционерному обществу «Акционерный коммерческий Сберегательный банк Российской Федерации») обеспечить открытие в установленном порядке счетов избирательных комиссий для осуществления операций со средствами федерального бюджета, выделяемыми комиссиям на подготовку и проведение выборов депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации пятого созыва и Президента Российской Федерации, а открытому акционерному обществу «Акционерный коммерческий Сберегательный банк Российской Федерации» – специальных избирательных счетов политических партий, выдвинувших федеральные списки кандидатов в депутаты Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации пятого созыва (далее – федеральные списки кандидатов), их региональных отделений и кандидатов на должность Президента Российской Федерации, а также специального счета Центральной избирательной комиссии Российской Федерации для внесения избирательного залога политическими партиями, выдвинувшими федеральные списки кандидатов.

3. Министерству обороны Российской Федерации, Министерству внутренних дел Российской Федерации, Министерству Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий, Министерству иностранных дел Российской Федерации, Федеральной миграционной службе, Федеральной службе безопасности Российской Федерации, Федеральной службе исполнения наказаний, Федеральной службе по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды, Федеральному агентству по здравоохранению и социальному развитию, Федеральному медико-биологическому агентству, Федеральному агентству по высокотехнологичной медицинской помощи, Федеральному агентству по образованию и Федеральному агентству по рыболовству обеспечить в порядке и сроки, установленные статьей 15 Федерального закона от 18 мая 2005 г. № 51-ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации», статьей 26 Федерального закона «О выборах Президента Российской Федерации» и нормативными актами Центральной избирательной комиссии Российской Федерации, представление сведений для составления и уточнения списков избирателей в пределах установленной компетенции.

Федеральному агентству морского и речного транспорта оказать содействие в порядке и сроки, установленные статьей 15 Федерального закона от 18 мая 2005 г. № 51-ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации», статьей 26 Федерального закона «О выборах Президента Российской Федерации» и нормативными актами Центральной избирательной комиссии Российской Федерации, в представлении сведений для составления и уточнения списков избирателей в пределах установленной компетенции.

4. Министерству обороны Российской Федерации, Министерству внутренних дел Российской Федерации, Министерству Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий, Министерству иностранных дел Российской Федерации, Федеральной службе безопасности Российской Федерации, Федеральной службе исполнения наказаний, Федеральной службе по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды, Федеральному агентству по здравоохранению и социальному развитию, Федеральному медико-биологическому агентству, Федеральному агентству по высокотехнологичной медицинской помощи, Федеральному агентству морского и речного транспорта и Федеральному агентству по рыболовству обеспечить в порядке и сроки, установленные статьей 13 Федерального закона от 18 мая 2005 г. № 51-ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» и статьей 25 Федерального закона «О выборах Президента Российской Федерации», содействие образованию (в установленных законом случаях – образование) избирательных участков на территориях воинских частей, расположенных в обособленных, удаленных от населенных пунктов местностях, в местах временного пребывания избирателей (больницах, санаториях, домах отдыха, местах содержания под стражей подозреваемых и обвиняемых и в других местах временного пребывания), в труднодоступных или отдаленных местностях, на судах, которые будут находиться в день голосования в плавании, на полярных станциях и за пределами территории Российской Федерации, а также содействие в доставке протоколов соответствующих участковых избирательных комиссий об итогах голосования в вышестоящие избирательные комиссии и передаче данных указанных протоколов в вышестоящие избирательные комиссии по техническим каналам связи в соответствии с частями 27 и 29 статьи 79 Федерального закона от 18 мая 2005 г.

№ 51-ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации», пунктами 27 и 29 статьи 73 Федерального закона «О выборах Президента Российской Федерации».

5. Министерству обороны Российской Федерации и Министерству иностранных дел Российской Федерации обеспечить формирование участковых избирательных комиссий в соответствии с частью 5 статьи 21 Федерального закона от 18 мая 2005 г. № 51-ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» и пунктом 5 статьи 15 Федерального закона «О выборах Президента Российской Федерации».

6. Министерству внутренних дел Российской Федерации, Министерству Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий, Министерству обороны Российской Федерации, Федеральной службе безопасности Российской Федерации и Федеральной службе исполнения наказаний принять меры по обеспечению избирательных прав граждан, проходящих службу в соответствующих органах и воинских частях, а также проживающих на территории расположения воинских частей (по подчиненности).

7. Министерству внутренних дел Российской Федерации совместно с другими правоохранительными органами обеспечить:

а) охрану общественного порядка и общественную безопасность в период подготовки и проведения выборов депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации пятого созыва и Президента Российской Федерации, в том числе на безвозмездной основе охрану помещений избирательных комиссий, помещений для голосования, сопровождение и охрану транспортных средств, перевозящих избирательные документы;

б) представление по запросам Центральной избирательной комиссии Российской Федерации сведений о наличии у кандидатов в депутаты Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации пятого созыва и кандидатов на должность Президента Российской Федерации неснятых и непогашенных судимостей, в том числе судимости по уголовному закону иностранного государства за деяние, признаваемое преступлением в соответствии с Уголовным кодексом Российской Федерации;

в) принятие мер по предотвращению изготовления противоправных предвыборных материалов и их изъятию, установлению изготовителей и распространителей указанных материалов, источников

их оплаты, выявлению участников иной противоправной агитационной деятельности, а также своевременное информирование соответствующих комиссий о выявленных фактах и принятых мерах, своевременное направление материалов в суд.

8. Министерству Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий обеспечить контроль за соблюдением пожарной безопасности в помещениях избирательных комиссий и помещениях для голосования.

9. Министерству иностранных дел Российской Федерации по запросам Центральной избирательной комиссии Российской Федерации по возможности представлять сведения о наличии у кандидатов в депутаты Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации пятого созыва и у кандидатов на должность Президента Российской Федерации гражданства иностранного государства либо вида на жительство или иного документа, подтверждающего право на постоянное проживание гражданина Российской Федерации на территории иностранного государства.

10. Министерству обороны Российской Федерации, Министерству внутренних дел Российской Федерации, Федеральной службе безопасности Российской Федерации и Федеральной службе исполнения наказаний:

а) оказывать постоянное содействие избирательным комиссиям в обеспечении избирательных прав граждан Российской Федерации при голосовании подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений граждан, находящихся в местах содержания под стражей и в дисциплинарных воинских частях;

б) принять необходимые меры по выполнению требований пункта 21 Положения о паспорте гражданина Российской Федерации, утвержденного Постановлением Правительства Российской Федерации от 8 июля 1997 г. № 828, и Постановления Правительства Российской Федерации от 2 июля 2003 г. № 391 «О порядке выдачи гражданам Российской Федерации, находящимся в местах содержания под стражей подозреваемых и обвиняемых, справки для участия в выборах или в референдуме».

11. Федеральной службе по надзору в сфере массовых коммуникаций, связи и охраны культурного наследия в соответствии с пунктами 7 и 8 статьи 47 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» направлять в Центральную из-

бирательную комиссию Российской Федерации перечни государственных организаций, осуществляющих теле- и (или) радиовещание, государственных периодических печатных изданий, обязанных предоставлять соответственно эфирное время и печатную площадь для проведения предвыборной агитации в период избирательных кампаний по выборам депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации пятого созыва и Президента Российской Федерации.

12. Федеральному агентству по печати и массовым коммуникациям осуществить передачу Федеральной службе по надзору в сфере массовых коммуникаций, связи и охраны культурного наследия сведений об организациях, осуществляющих теле- и (или) радиовещание, периодических печатных изданиях, которым за год, предшествующий дню официального опубликования (публикации) решения о назначении выборов, оказывалась государственная поддержка в форме субсидий и (или) субвенций на их функционирование за счет средств федерального бюджета и (или) в уставном (складочном) капитале которых на день официального опубликования (публикации) решения о назначении выборов имеется доля (вклад) Российской Федерации, необходимых для формирования перечней, указанных в пункте 11 настоящего Постановления.

13. Министерству внутренних дел Российской Федерации, Министерству юстиции Российской Федерации, Федеральной службе по надзору в сфере массовых коммуникаций, связи и охраны культурного наследия и Федеральной службе безопасности Российской Федерации принимать незамедлительные меры по пресечению экстремистской и иной противоправной агитационной деятельности, в том числе возбуждающей социальную, расовую, национальную, религиозную ненависть и вражду, а также своевременно информировать избирательные комиссии о выявленных фактах и принятых мерах (в ред. Постановления Правительства РФ от 08.12.2008 № 930).

Министерству внутренних дел Российской Федерации обеспечить своевременное направление в суд материалов о соответствующих административных правонарушениях.

14. Государственной фельдъегерской службе Российской Федерации по согласованию с Центральной избирательной комиссией Российской Федерации обеспечить оперативную доставку избирательной документации Центральной избирательной комиссии Российской Федерации, избирательных комиссий субъектов Рос-

сийской Федерации, территориальных, участковых избирательных комиссий, а также предоставление избирательным комиссиям всех уровней услуг федеральной фельдъегерской связи по тарифам, установленным для федеральных органов государственной власти и их территориальных органов.

15. Установить, что оказание избирательным комиссиям всех уровней услуг специальной связи осуществляется по тарифам, установленным для федеральных органов государственной власти и их территориальных органов.

Министерству информационных технологий и связи Российской Федерации обеспечить контроль за оперативной доставкой федеральным государственным унитарным предприятием «Главный центр специальной связи» избирательной документации Центральной избирательной комиссии Российской Федерации, избирательных комиссий субъектов Российской Федерации, территориальных и участковых избирательных комиссий.

16. Министерству транспорта Российской Федерации оказать содействие в обеспечении доставки в первоочередном порядке избирательным комиссиям по их заявкам грузов, связанных с проведением выборов депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации пятого созыва и Президента Российской Федерации.

17. Министерству информационных технологий и связи Российской Федерации принять меры к бесперебойному функционированию сегмента сети связи общего пользования, предназначенного для оказания услуг связи в интересах избирательных комиссий всех уровней, в том числе для функционирования Государственной автоматизированной системы Российской Федерации «Выборы».

18. Федеральной службе по экологическому, технологическому и атомному надзору оказывать содействие в обеспечении бесперебойного энергоснабжения помещений для голосования и избирательных комиссий всех уровней.

19. Федеральной службе по надзору в сфере массовых коммуникаций, связи и охраны культурного наследия обеспечить:

а) своевременное принятие надлежащих мер в отношении организаций, осуществляющих теле- и (или) радиовещание, редакций периодических печатных изданий, нарушивших требования Федеральных законов «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собра-

ния Российской Федерации» и «О выборах Президента Российской Федерации» при предоставлении соответственно эфирного времени и печатной площади избирательным комиссиям, политическим партиям, зарегистрировавшим федеральные списки кандидатов, а также зарегистрированным кандидатам на должность Президента Российской Федерации, политическим партиям, выдвинувшим зарегистрированных кандидатов на должность Президента Российской Федерации;

б) в случае необходимости анализ содержания печатной, аудио- и аудиовизуальной продукции средств массовой информации, изготавливаемой и (или) распространяемой на территории Российской Федерации, с целью определения соответствия ее содержания требованиям законодательства Российской Федерации о выборах.

20. Министерству внутренних дел Российской Федерации, Министерству юстиции Российской Федерации, Министерству финансов Российской Федерации, Министерству экономического развития и торговли Российской Федерации, Министерству культуры и массовых коммуникаций Российской Федерации, Министерству образования и науки Российской Федерации и подведомственным им федеральным службам и федеральным агентствам, Министерству Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий, Федеральной службе безопасности Российской Федерации, Федеральной таможенной службе и иным государственным органам и организациям откомандировывать специалистов по запросам соответствующих избирательных комиссий для работы в контрольно-ревизионной службе при Центральной избирательной комиссии Российской Федерации и контрольно-ревизионных службах при избирательных комиссиях субъектов Российской Федерации.

Рекомендовать Центральному банку Российской Федерации, главным управлениям (национальным банкам) Центрального банка Российской Федерации в субъектах Российской Федерации, открытому акционерному обществу «Акционерный коммерческий Сберегательный банк Российской Федерации» откомандировывать по запросам Центральной избирательной комиссии Российской Федерации и избирательных комиссий субъектов Российской Федерации специалистов для работы в составе контрольно-ревизионных служб при соответствующих комиссиях.

21. Министерству внутренних дел Российской Федерации, Министерству обороны Российской Федерации, Министерству юсти-

ции Российской Федерации, Федеральной миграционной службе по запросам Центральной избирательной комиссии Российской Федерации и избирательных комиссий субъектов Российской Федерации направлять специалистов для участия в проверке соблюдения порядка сбора подписей избирателей и оформления подписных листов, достоверности содержащихся в подписных листах сведений об избирателях и их подписей, поставленных в поддержку выдвижения федеральных списков кандидатов и кандидатов на должность Президента Российской Федерации.

22. Федеральной миграционной службе обеспечить:

а) направление в 3-дневный срок уведомления о регистрации гражданина по новому месту жительства в орган регистрационного учета граждан Российской Федерации по прежнему месту жительства гражданина для снятия его с регистрационного учета, если гражданин не снялся с регистрационного учета по прежнему месту жительства;

б) по запросам Центральной избирательной комиссии Российской Федерации, избирательных комиссий субъектов Российской Федерации на безвозмездной основе проверку достоверности содержащихся в подписных листах сведений об избирателях, поставивших свои подписи в поддержку выдвижения федеральных списков кандидатов и кандидатов на должность Президента Российской Федерации.

23. Федеральной налоговой службе обеспечить представление по запросам Центральной избирательной комиссии Российской Федерации имеющихся в распоряжении Федеральной налоговой службы копий сводных финансовых отчетов за 2003–2004 годы политических партий, зарегистрировавших федеральные списки кандидатов, выдвинувших зарегистрированных кандидатов на должность Президента Российской Федерации, а также сведений о результатах проверок указанных сводных финансовых отчетов.

24. Министерству юстиции Российской Федерации, Федеральной миграционной службе и Федеральной налоговой службе по запросам Центральной избирательной комиссии Российской Федерации и избирательных комиссий субъектов Российской Федерации обеспечивать в пределах установленной компетенции на безвозмездной основе проверку сведений, указанных гражданами и юридическими лицами при внесении (перечислении) добровольных пожертвований в избирательные фонды политических партий, выдвинувших федеральные списки кандидатов, их региональных отделений и избира-

тельные фонды кандидатов, выдвинутых на должность Президента Российской Федерации, а также сообщать о результатах проверки в соответствующую избирательную комиссию (в ред. Постановления Правительства РФ от 08.12.2008 № 930).

25. Министерству внутренних дел Российской Федерации и Федеральной налоговой службе совместно с Федеральной службой по финансовым рынкам, Федеральной регистрационной службой и Федеральным агентством кадастра объектов недвижимости в пределах своей компетенции по запросам Центральной избирательной комиссии Российской Федерации обеспечить проверку достоверности сведений о размере и об источниках доходов, имуществе и обязательствах имущественного характера, о ценных бумагах, в том числе об акциях и ином участии в капитале коммерческих организаций кандидатов, включенных в федеральный список кандидатов и кандидатов на должность Президента Российской Федерации и их супругов.

26. Рекомендовать органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органам местного самоуправления:

а) предоставлять избирательным комиссиям на безвозмездной основе необходимые помещения, включая помещение для голосования и помещение для хранения избирательной документации (в том числе обеспечивать охрану этих помещений и избирательной документации), транспортные средства, средства связи и техническое оборудование, а также оказывать при необходимости иное содействие, направленное на обеспечение выполнения избирательными комиссиями полномочий, установленных законодательством Российской Федерации;

б) при проведении голосования, в том числе досрочного, в труднодоступных и отдаленных местностях, а также вне помещения для голосования предоставлять соответствующим избирательным комиссиям достаточное количество транспортных средств повышенной проходимости с числом посадочных мест, необходимых для обеспечения равной возможности прибытия к месту голосования членам избирательных комиссий с правом совещательного голоса, а также наблюдателям, выезжающим совместно с членами участковой избирательной комиссии с правом решающего голоса для проведения голосования;

в) обеспечить оборудование избирательных участков специальными приспособлениями, позволяющими в полном объеме реализовать избирательные права лицам с ограниченными возможностями;

г) выделять специально оборудованные места для размещения печатных агитационных материалов;

д) обеспечивать публикацию информации, связанной с образованием избирательных участков и формированием избирательных комиссий, а также предоставляемой избирательными комиссиями информации о ходе подготовки и проведения выборов, сроках и порядке совершения избирательных действий, кандидатах и политических партиях;

е) оказывать содействие избирательным комиссиям в выполнении их заказов на изготовление избирательной документации по тарифам, установленным для организаций, финансируемых за счет средств соответствующих бюджетов;

ж) обеспечить необходимые нормативные технологические условия для бесперебойного функционирования Государственной автоматизированной системы Российской Федерации «Выборы»;

з) оказывать необходимое содействие Министерству внутренних дел Российской Федерации, Министерству юстиции Российской Федерации, Федеральной налоговой службе, Федеральной службе по финансовым рынкам, Федеральной регистрационной службе и Федеральному агентству кадастра объектов недвижимости в осуществлении проверок в рамках их компетенции по запросам избирательных комиссий (в ред. Постановления Правительства РФ от 08.12.2008 № 930).

и) представлять в избирательные комиссии сведения о фактах смерти граждан Российской Федерации для уточнения списков избирателей в порядке, установленном федеральными законами и нормативными актами Центральной избирательной комиссии Российской Федерации;

к) оказывать необходимое содействие Центральной избирательной комиссии Российской Федерации и избирательным комиссиям субъектов Российской Федерации в проверке достоверности содержащихся в подписных листах сведений об избирателях, поставивших свои подписи в поддержку выдвижения федеральных списков кандидатов и кандидатов на должность Президента Российской Федерации;

л) осуществить своевременную передачу территориальным органам Федеральной службы по надзору в сфере массовых коммуникаций, связи и охране культурного наследия необходимых сведений для формирования перечней, указанных в пункте 11 настоящего Постановления, сведений об организациях, осуществляющих теле-

и (или) радиовещание, о периодических печатных изданиях, учредителями (соучредителями) которых или учредителями (соучредителями) редакций которых на день официального опубликования (публикации) решения о назначении выборов являются государственные органы и организации субъекта (субъектов) Российской Федерации, и (или) которым за год, предшествующий дню официального опубликования (публикации) решения о назначении выборов, оказывалась государственная поддержка в форме субсидий и (или) субвенций на их функционирование за счет средств бюджета субъекта Российской Федерации, и (или) в уставном (складочном) капитале которых на день официального опубликования (публикации) решения о назначении выборов имеется доля (вклад) субъекта (субъектов) Российской Федерации.

27. Рекомендовать Генеральной прокуратуре Российской Федерации в период федеральных избирательных кампаний усилить надзор за соблюдением участниками избирательного процесса требований законодательства Российской Федерации о выборах.

28. Рекомендовать федеральным органам исполнительной власти и органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации разработать на период выборов депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации пятого созыва и Президента Российской Федерации комплекс необходимых организационно-технических мероприятий, связанных с подготовкой и проведением выборов, и обеспечить их выполнение.

Председатель Правительства
Российской Федерации

В. ЗУБКОВ

ПИСЬМО

Председателя Центральной избирательной комиссии Российской Федерации от 5 июня 2006 года № 01-23/1572

Председателям избирательных комиссий субъектов Российской Федерации

Уважаемые коллеги!

Осуществление избирательными комиссиями контроля за соблюдением установленного порядка проведения предвыборной агитации требует от самих комиссий неукоснительного исполнения закона, в том числе в части принимаемых ими мер реагирования при выявлении фактов противоправной агитационной деятельности. Обращая на это особое внимание, сообщаем о позиции, выработанной в Центральной избирательной комиссии Российской Федерации совместно с Генеральной прокуратурой Российской Федерации, Министерством внутренних дел Российской Федерации, Министерством культуры и массовых коммуникаций Российской Федерации, Федеральной службой по надзору за соблюдением законодательства в сфере массовых коммуникаций и охране культурного наследия, Федеральным агентством по печати и массовым коммуникациям по некоторым проблемам пресечения незаконной агитационной деятельности и изъятия незаконных агитационных материалов, для ее учета и практического применения.

1. Положения Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» (далее — Федеральный закон) не допускают расширительного понимания предвыборной агитации применительно к ее запрету для представителей организаций, осуществляющих выпуск средств массовой информации, в рамках своей профессиональной деятельности и предполагают, что противозаконной агитационной деятельностью может признаваться только умышленное совершение ими предусмотренных в пункте 2 статьи 48 Федерального закона действий, непосредственно направленных на такую агитацию, в отличие от информирования избирателей.

Как указано в пункте 21 статьи 48 Федерального закона, действия, совершаемые при осуществлении представителями организаций, осуществляющих выпуск средств массовой информации, профессиональной деятельности и указанные в подпункте «а» пункта 2 этой статьи, признаются предвыборной агитацией в случае, если эти действия совершены с целью побудить избирателей голосовать за кандидата, кандидатов, список, списки кандидатов или против него (них), а действия, указанные в подпунктах «б» – «е» пункта 2 этой статьи, – в случае, если эти действия совершены с такой целью неоднократно.

При этом наличие либо отсутствие агитационной цели во всяком случае подлежит установлению судами общей юрисдикции и (или) иными правоприменителями при оценке ими тех или иных конкретных действий как противозаконной предвыборной агитации.

При оценке материалов и сообщений СМИ с точки зрения соблюдения порядка проведения предвыборной агитации возможны два нижеследующих варианта реагирования избирательной комиссии на деятельность организаций, осуществляющих выпуск СМИ, и их представителей, содержащую, по мнению избирательной комиссии, признаки незаконной предвыборной агитации.

Наличие в материалах и сообщениях теле- и радиопрограмм, периодических печатных изданий призывов со стороны представителей организации, осуществляющей выпуск СМИ, голосовать за кандидата, кандидатов, список, списки кандидатов либо против него (них) является основанием для констатации избирательной комиссией факта наличия специальной агитационной цели у указанных субъектов и составления протоколов об административных правонарушениях, предусмотренных статьями 5.5. и 5.П Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях.

При наличии в действиях представителей организаций, осуществляющих выпуск средств массовой информации, признаков предвыборной агитации, установленных подпунктами «б» – «е» пункта 2 статьи 48 Федерального закона, избирательная комиссия вправе составлять протоколы о соответствующих административных правонарушениях в том случае, если действия, содержащие указанные признаки, совершены неоднократно и есть основания полагать, что это было совершено с агитационной целью. При этом агитационная цель подлежит установлению судом при рассмотрении дела о соответствующем административном правонарушении.

В связи с этим в случае, когда имеются основания полагать, что не менее чем в двух материалах средства массовой информации прослеживается наличие признаков предвыборной агитации, предусмотренных подпунктами «б» – «е» пункта 2 статьи 48 Федерального закона, избирательной комиссии в лице ее уполномоченного члена с правом решающего голоса необходимо своевременно составлять и передавать соответствующий протокол об административном правонарушении на рассмотрение суда в порядке административного судопроизводства.

2. Пунктом 8 статьи 56 Федерального закона установлено, что в случае распространения подложных печатных, аудиовизуальных и иных агитационных материалов, распространения печатных, аудиовизуальных и иных агитационных материалов с нарушением требований пунктов 2–6, 8 и 10 статьи 54 Федерального закона, а также в случае нарушения организацией телерадиовещания, редакцией периодического печатного издания установленного настоящим Федеральным законом порядка проведения предвыборной агитации, агитации по вопросам референдума соответствующая комиссия обязана обратиться в правоохранительные органы, суд, орган исполнительной власти, осуществляющий функции по контролю и надзору в сфере массовых коммуникаций, с представлением о пресечении противоправной агитационной деятельности, об изъятии незаконных агитационных материалов и о привлечении организации телерадиовещания, редакции периодического печатного издания, их должностных лиц, иных лиц к ответственности в соответствии с законодательством Российской Федерации.

При применении указанной нормы Федерального закона, аналогичных норм иных законов о выборах избирательным комиссиям необходимо иметь в виду следующее.

Частью 2 статьи 28 Закона Российской Федерации от 27 декабря 1991 года «О средствах массовой информации» установлено, что изъятие, а равно уничтожение тиража или его части допускается не иначе как по вступившему в силу решению суда. В соответствии со статьями 25, 58 и 60 названного Закона ущемление свободы массовой информации, то есть воспрепятствование в какой бы то ни было форме со стороны граждан, должностных лиц государственных органов и организаций, общественных объединений законной деятельности учредителей, редакций, издателей и распространителей продукции средства массовой информации, а также журналистов,

в том числе посредством незаконного изъятия, а равно уничтожения тиража или его части не допускается и влечет ответственность в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Ответственность за указанное нарушение установлена статьей 13.16 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях.

Закон Российской Федерации «О средствах массовой информации» является специальным законодательным актом, устанавливающим на основании статьи 29 Конституции Российской Федерации систему гарантий свободы массовой информации в России. С учетом этого, его нормы должны применяться в любом случае, когда затрагиваются права организаций, осуществляющих выпуск средств массовой информации.

Исходя из этого, такая предусмотренная избирательным законодательством мера, как изъятие незаконных печатных агитационных материалов правоохранительными органами на основании представления избирательной комиссии, не может быть применена к периодическим печатным изданиям.

Недопустимыми, с учетом положений Закона Российской Федерации «О средствах массовой информации», являются и меры по приостановлению распространения периодического печатного издания, например, путем ареста тиража в помещении редакции без его изъятия. В соответствии со статьей 3 названного Закона Российской Федерации наложение запрета на распространение сообщений и материалов может расцениваться как цензура массовой информации.

В случаях, предусмотренных законом, распространение продукции средства массовой информации согласно статье 25 Закона Российской Федерации «О средствах массовой информации», может быть прекращено исключительно по решению суда.

Прекращение распространения продукции средства массовой информации законодательством Российской Федерации о выборах не предусмотрено.

С учетом изложенного действия избирательной комиссии, направленные на пресечение противоправной агитационной деятельности со стороны организации, осуществляющей выпуск СМИ, и ее представителей, заключающиеся в ограничении или прекращении распространения продукции соответствующего СМИ, помимо обращения в суд, недопустимы.

3. Принимая во внимание то, что Закон Российской Федерации «О средствах массовой информации» был принят значительно ранее, чем действующее процессуальное законодательство, и используемая в нем терминология не скоррелирована с терминологией этого законодательства, под решением суда, упомянутым в части 2 статьи 28 названного Закона Российской Федерации, следует понимать любой судебный акт. Таким образом, равноценное собственно решению значение имеет и иной судебный акт, в частности, определение, выносимое при подготовке к рассмотрению дела об административном правонарушении, или постановление суда по делу об административном правонарушении.

Под судебными постановлениями, согласно статье 6 Федерального конституционного закона «О судебной системе Российской Федерации», понимаются все акты, издаваемые судом, в том числе решения. Все они, вступив в законную силу, подлежат неукоснительному исполнению. Таким образом, понятие решения является более узким по сравнению с понятием судебного постановления, в связи с чем положение части 2 статьи 28 Закона Российской Федерации «О средствах массовой информации» не может быть истолковано в том смысле, что иные судебные постановления, кроме решения суда, не обязательны для исполнения и изъятие тиража или его части не может быть осуществлено на основании никакого другого, помимо решения, судебного акта. Порядок изъятия, предусмотренный Законом Российской Федерации «О средствах массовой информации», будет соблюден при вынесении любого судебного постановления.

С учетом изложенного, в рамках существующего правового регулирования, исходя из формулировки пункта 8 статьи 56 Федерального закона, предусматривающей обращение избирательной комиссии в суд с представлением, в целях пресечения распространения незаконных агитационных материалов, размещенных в периодическом печатном издании, избирательным комиссиям следует обращаться с представлением об изъятии незаконных агитационных материалов в суд по подсудности. Соответствующий суд может решить вопрос об изъятии тиража такого периодического печатного издания.

Ввиду скоротечности периода распространения тиража номера периодического печатного издания, действия по изъятию тиража имеют смысл только если они осуществлены своевременно,

в максимально краткий срок с момента обнаружения наличия признаков административного правонарушения (т. е. с момента, когда у избирательной комиссии появились основания полагать, что в конкретном выпуске периодического печатного издания содержится неправомерная предвыборная агитация).

В связи с этим избирательной комиссии, которая полагает, что в конкретном выпуске периодического печатного издания содержится неправомерная предвыборная агитация, следует незамедлительно направить в суд представление об изъятии тиража соответствующего выпуска этого периодического печатного издания. Суд призван незамедлительно рассмотреть поступившее представление избирательной комиссии и, при наличии на то оснований, принять судебный акт, в соответствии с которым правоохранительные органы должны незамедлительно осуществить изъятие тиража.

При этом названные действия указанных субъектов имеют лишь обеспечительный характер и выполняют служебную роль по отношению к возбуждению и рассмотрению в установленном порядке дела об административном правонарушении. Одновременно с указанным выше представлением избирательная комиссия должна направить в суд надлежащим образом составленный протокол об административном правонарушении, а суд — рассмотреть дело об административном правонарушении и решить его по существу. Исключение возможно при проведении административного расследования. В этом случае, с учетом положения части 3 статьи 28.5 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, представление может быть направлено в суд до составления протокола об административном правонарушении.

4. В связи с имеющими место выпуском и распространением совместно с периодическим печатным изданием вкладышей (приложений), содержащих информационные и агитационные материалы и сообщения, обращаем внимание на то, что в соответствии со статьями 2 и 8 Закона Российской Федерации «О средствах массовой информации» наличие у указанных вкладышей (приложений) постоянного названия, текущего номера и периодичности их выпуска / не реже одного раза в год) свидетельствует о том, что указанные вкладыши (приложения) являются самостоятельными периодическими печатными изданиями, подлежащими в установленном законом порядке регистрации в качестве таковых.

В случае регистрации данных вкладышей (приложений) на них распространяются требования законодательства о выборах как о порядке проведения предвыборной агитации в периодических печатных изданиях, так и о порядке реагирования избирательной комиссии на осуществление противоправной агитационной деятельности редакцией периодического печатного издания и ее представителями.

Избирательным комиссиям следует учитывать, что выпуск и распространение в период избирательной кампании незарегистрированных (в отношении средств массовой информации, подлежащих регистрации в соответствии с положениями Закона Российской Федерации «О средствах массовой информации») в качестве самостоятельных средств массовой информации вкладышей (приложений) может использоваться как технология противоправной предвыборной агитации.

Выпускаемые и распространяемые незарегистрированные вкладыши (приложения), имеющие вышеназванные признаки самостоятельного периодического печатного издания, надлежит квалифицировать в качестве печатных агитационных материалов, в отношении которых не действует порядок изъятия, установленный статьей 28 Закона Российской Федерации «О средствах массовой информации». Такие материалы могут изыматься правоохранными органами по представлению избирательной комиссии, в котором должно содержаться указание на то, что эти материалы по вышеуказанной причине квалифицируются в качестве печатных агитационных материалов. При этом правоохранные органы не должны допускать изъятия вместе с указанными вкладышами (приложениями) экземпляров самого периодического печатного издания, к которому приложены эти материалы.

5. В случае распространения на территории субъекта Российской Федерации печатных материалов, отвечающих признакам средства массовой информации и имеющих название зарегистрированного в установленном порядке периодического печатного издания, в отношении которых установлено, что они в действительности не являются экземплярами соответствующего периодического печатного издания (так называемые газеты-двойники), материалы и сообщения которых содержат установленные пунктом 2 статьи 48 Федерального закона признаки предвыборной агитации, их надле-

жит квалифицировать как печатные агитационные материалы. Если будут допущены нарушения требований к изготовлению и распространению этих печатных агитационных материалов, предусмотренных статьей 54 Федерального закона, избирательная комиссия обязана обратиться в правоохранительные органы с представлением о пресечении противоправной агитационной деятельности, изъятии указанных незаконных агитационных материалов и о привлечении виновных лиц к ответственности в соответствии с законодательством Российской Федерации.

6. Исходя из понятия «агитационные материалы», содержащегося в статье 2 Федерального закона, для признания соответствующего материала (за исключением материалов и сообщений, распространяемых через СМИ) агитационным достаточно установления избирательной комиссией факта наличия в нем признаков предвыборной агитации, указанных в пункте 2 статьи 48 Федерального закона. Установления умысла и специальной агитационной цели на проведение посредством изготовления и распространения печатных, аудиовизуальных и иных агитационных материалов противоправной агитационной деятельности не требуется. В отношении таких незаконных агитационных материалов избирательная комиссия обязана принимать указанные в пункте 8 статьи 56 Федерального закона меры по пресечению противоправной агитационной деятельности.

7. В соответствии с пунктом 1 статьи 56 Федерального закона запрещается агитация, возбуждающая социальную, расовую, национальную, религиозную ненависть и вражду, а также злоупотребление свободой массовой информации в иной форме, определенной законодательством Российской Федерации. Общие правила о недопустимости злоупотребления свободой массовой информации установлены в статье 4 Закона Российской Федерации «О средствах массовой информации».

Главным редактором средства массовой информации в соответствии с положениями статей 2, 19 Закона Российской Федерации «О средствах массовой информации» является лицо, возглавляющее редакцию (независимо от наименования должности) и принимающее окончательные решения в отношении производства и выпуска средства массовой информации, которое несет ответственность за выполнение требований, предъявляемых законодательством

к деятельности средства массовой информации. Осуществляя руководство редакцией СМИ и обеспечивая соблюдение требований Закона, главный редактор руководствуется, в том числе, статьей 4 названного Закона Российской Федерации и, в соответствующей части, взаимосвязанными с ней положениями пункта 1 статьи 56 Федерального закона.

С учетом этого, в том случае, если кандидатом, избирательным объединением для размещения в рамках бесплатного или платного эфирного времени, бесплатной или платной печатной площади в организацию телерадиовещания, редакцию периодического печатного издания представлен агитационный материал, однозначно возбуждающий социальную, расовую, национальную, религиозную ненависть и вражду или содержащий признаки злоупотребления свободой массовой информации в смысле статьи 4 Закона Российской Федерации «О средствах массовой информации», такая организация, редакция в лице главного редактора во исполнение названных выше требований Закона вправе отказать кандидату, избирательному объединению в размещении в эфире, на страницах периодического печатного издания такого материала.

А.А. ВЕШНЯКОВ

**ГЕНЕРАЛЬНАЯ
ПРОКУРАТУРА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
УКАЗАНИЕ**

№ 153/7

г. Москва

28.09.2007 г.

**Об организации прокурорского надзора
за соблюдением законодательства о выборах депутатов
Государственной Думы Федерального Собрания
Российской Федерации**

В целях обеспечения законности в период проведения избирательной кампании по выборам депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации нового созыва, неукоснительного исполнения требований Конституции Российской Федерации, федеральных законов «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации», руководствуясь п. 1 ст. 17 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации»,

предлагаю:

1. Заместителям Генерального прокурора Российской Федерации, начальникам главных управлений, управлений и отделов Генеральной прокуратуры Российской Федерации, прокурорам субъектов Российской Федерации, городов и районов, приравненным к ним военным прокурорам и прокурорам иных специализированных прокуратур обеспечить надзор за неуклонным исполнением требований законов в период избирательной кампании.

2. Прокурорам субъектов Российской Федерации, городов и районов, приравненным к ним военным прокурорам и прокурорам иных специализированных прокуратур:

2.1. Создать рабочие группы с участием представителей правоохранительных органов и органов государственной власти для своевременного выявления и пресечения правонарушений в сфере законодательства о выборах, оперативного анализа поступающей информации о состоянии законности и обмена ею, организации взаимодействия с избирательными комиссиями.

2.2. Работу органов прокуратуры организовать таким образом, чтобы обеспечить своевременное рассмотрение жалоб в определенные законом сроки и в выходные дни. Установить дежурства для осуществления приема граждан на весь период избирательной кампании.

2.3. В целях недопущения негативных последствий в период избирательной кампании и восстановления нарушенных избирательных прав граждан при выявлении нарушений законодательства о выборах обеспечить своевременное применение всего комплекса мер прокурорского реагирования (протесты, представления, предостережения, дела об административных правонарушениях).

2.4. Пресекать факты экстремистских выступлений и публичных призывов, направленных на дестабилизацию общественно-политической обстановки в период подготовки и проведения выборов.

Взять под особый контроль исполнение органами внутренних дел требований ст. 16 Федерального закона «О противодействии экстремистской деятельности» в части вынесения предупреждений в письменной форме организаторам массовых акций об ответственности за соблюдение установленных законодательством Российской Федерации требований, касающихся порядка проведения массовых акций, недопущения осуществления экстремистской деятельности, а также ее своевременного пресечения до проведения публичного массового мероприятия.

2.5. На период проведения федеральной избирательной кампании усилить надзор за исполнением Федерального закона «Об оперативно-розыскной деятельности» органами, осуществляющими такую деятельность. Особое внимание уделять вопросам профилактики экстремистских и террористических проявлений, принимаемым мерам по выявлению подготавливаемых преступлений. Незамедлительно принимать меры прокурорского реагирования, направленные на предупреждение и пресечение любой противоправной деятельности, препятствующей проведению выборов.

2.6. Проанализировать на предмет достаточности предпринятые правоохранительными органами организационные меры, направ-

ленные на обеспечение защищенности от проявления терроризма избирательных участков, населения, мест массового пребывания людей, объектов образования, культуры и жизнеобеспечения.

Организовать и провести в ноябре 2007 г. проверки исполнения законов, направленных на обеспечение защищенности от проявления терроризма избирательных участков, населения, мест массового пребывания людей, объектов образования, культуры и жизнеобеспечения.

2.7. При выявлении в ходе проверки соблюдения законодательства о выборах признаков преступления на основании п. 2 ч. 2 ст. 37 УПК РФ незамедлительно выносить постановления о направлении соответствующих материалов в следственные органы.

При осуществлении надзора за процессуальной деятельностью обеспечить неукоснительное исполнение законодательства о порядке регистрации и рассмотрения заявлений и сообщений о преступлениях, своевременное и качественное разрешение информации о преступлениях, принятие законных и обоснованных решений по материалам проверки. Незамедлительно, в рамках предоставленных законом полномочий, реагировать на нарушения, допущенные следователями и дознавателями как на этапе проведения доследственных проверок, так и в ходе расследования уголовных дел.

2.8. В случае выявления нарушений избирательных прав граждан решениями или действиями (бездействием) органа государственной власти, органа местного самоуправления, общественных объединений, избирательной комиссии, должностного лица обращаться в суды с соответствующими заявлениями; обеспечить участие прокуроров в рассмотрении судами гражданских дел о защите избирательных прав граждан; своевременно направлять представления в кассационном и надзорном порядке в случае вынесения незаконных и необоснованных судебных постановлений.

2.9. В связи с тем, что зарегистрированный кандидат в депутаты Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, член Центральной избирательной комиссии Российской Федерации с правом решающего голоса, председатель избирательной комиссии субъекта Российской Федерации не могут быть подвергнуты административному наказанию, налагаемому в судебном порядке, без согласия Генерального прокурора Российской Федерации, ходатайства о привлечении к ответственности указанных лиц представлять в Главное управление по надзору за исполнением федерального законодательства.

2.10. Незамедлительно средствами срочной связи информировать подразделения Генеральной прокуратуры Российской Федерации в федеральных округах, Главную военную прокуратуру о преступлениях, нарушающих установленный порядок подготовки и проведения выборов (ст. 141–142.1 УК РФ), и об иных преступлениях, совершенных в период избирательной кампании членами избирательных комиссий и зарегистрированными кандидатами, а также в отношении указанных лиц, их близких родственников или их имущества.

Копию информации направлять в Главное управление по надзору за исполнением федерального законодательства.

2.11. Иметь в виду, что решения о возбуждении уголовного дела в отношении зарегистрированного кандидата в депутаты Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, привлечении его в качестве обвиняемого по уголовному делу могут быть приняты с согласия Председателя Следственного комитета при прокуратуре Российской Федерации, а решения о возбуждении уголовного дела в отношении члена Центральной избирательной комиссии Российской Федерации с правом решающего голоса, председателя избирательной комиссии субъекта Российской Федерации, привлечении их в качестве обвиняемых принимаются только Председателем Следственного комитета при прокуратуре Российской Федерации.

Пунктом 12 ч. 1 ст. 448 УПК РФ за прокурором субъекта Российской Федерации сохранено право на привлечение к уголовной ответственности члена избирательной комиссии.

3. Контроль за работой прокуроров субъектов Российской Федерации, приравненных к ним военных прокуроров и прокуроров иных специализированных прокуратур возложить на подразделения Генеральной прокуратуры Российской Федерации в федеральных округах, Главную военную прокуратуру.

4. Главному управлению по надзору за исполнением федерального законодательства:

4.1. Осуществлять координацию действий органов прокуратуры Российской Федерации в период избирательной кампании.

4.2. Обеспечить взаимодействие с Центральной избирательной комиссией Российской Федерации, при необходимости принимать участие в ее заседаниях.

4.3. Готовить заключения по ходатайствам прокуроров субъектов Российской Федерации о привлечении к административной ответ-

ственности зарегистрированных кандидатов в депутаты Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, членов Центральной избирательной комиссии Российской Федерации с правом решающего голоса, председателей избирательных комиссий субъектов Российской Федерации.

4.4. Обобщать поступающую по выборам информацию и о фактах, требующих вмешательства органов прокуратуры, докладывать руководству Генеральной прокуратуры Российской Федерации.

5. Главному управлению обеспечения деятельности органов и учреждений прокуратуры в период избирательной кампании по выборам депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации:

5.1. Обеспечить регистрацию обращений о нарушении законодательства о выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации и передачу их для рассмотрения по существу в соответствующее подразделение в день поступления в Генеральную прокуратуру Российской Федерации.

5.2. При наличии в заявлениях, жалобах, запросах (обращениях) вопросов, связанных с предвыборной кампанией и проведением выборов, вести их отдельный учет путем проставления штампа «выборы», обеспечив должную регистрацию входящей корреспонденции в системе ведомственного документооборота АИК «Надзор».

5.3. Организовать личный прием граждан по вопросам нарушения законодательства о выборах, в том числе и в выходные дни, силами отдела по приему граждан управления по рассмотрению обращений и приему граждан.

6. Управлению по обеспечению участия прокуроров в гражданском и арбитражном процессе обеспечить участие прокуроров в судебном разбирательстве гражданских дел о защите избирательных прав граждан в Верховном Суде Российской Федерации.

7. В целях обобщения информации о состоянии законности в период избирательной кампании прокурорам субъектов Российской Федерации, приравненным к ним военным прокурорам и прокурорам иных специализированных прокуратур к 3, 13 и 23 числу каждого месяца (начиная с октября по декабрь включительно) представлять в Главное управление, управления Генеральной прокуратуры Российской Федерации в федеральных округах информационно-аналитические справки, в том числе по форме, установленной в приложении к настоящему указанию, о состоянии законности

в период избирательной кампании и принятых мерах по состоянию на 1, 10 и 20 число каждого месяца.

8. Главному управлению, управлениям Генеральной прокуратуры Российской Федерации в федеральных округах к 5, 15 и 25 числу каждого месяца (в декабре к 5 и 15 числу) представлять обобщенную информацию в Главное управление по надзору за исполнением федерального законодательства.

Итоговую информацию по окончании выборов представить к 25.12.2007 со сведениями, включающими общее количество внесенных актов прокурорского реагирования, возбужденных уголовных дел и дел об административных правонарушениях, результаты их рассмотрения и принятые решения. В информации отразить проблемы, имевшие место в период избирательной кампании, а также соответствующие предложения по их разрешению и недопущению в свете предстоящих выборов Президента Российской Федерации.

9. Главному управлению по надзору за исполнением федерального законодательства совместно с Главным управлением по надзору за следствием, Управлением по надзору за исполнением законов о федеральной безопасности, межнациональных отношениях и противодействии экстремизму, Управлением по обеспечению участия прокуроров в гражданском и арбитражном процессе обобщать практику прокурорского надзора за исполнением законодательства о выборах, о результатах докладывать Генеральному прокурору Российской Федерации 10, 20 и 30 числа каждого месяца. Итоговое обобщение провести по получении информации из Главного управления и управлений в федеральных округах. Копии обобщений направлять заинтересованным подразделениям Генеральной прокуратуры Российской Федерации для сведения и использования в работе.

Следственному комитету при Генеральной прокуратуре Российской Федерации итоговую информацию о возбужденных в период избирательной кампании уголовных делах и результатах их расследования доложить Генеральному прокурору Российской Федерации.

10. Управлению взаимодействия со средствами массовой информации и общественностью организовать мониторинг публикаций средств массовой информации и сети «Интернет» и ежедневно представлять информацию о ситуации в стране, связанной с выборами, руководству Генеральной прокуратуры Российской Федерации, а также в Главное управление по надзору за исполнением федерального законодательства.

11. При осуществлении прокурорского надзора за исполнением законодательства о выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации строго руководствоваться нормами Федерального закона от 17.01.1992 № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации», не допускать подмены прокурорами обязанностей избирательных комиссий, иных государственных органов и должностных лиц.

12. Контроль за исполнением настоящего Указания возложить на первого заместителя Генерального прокурора Российской Федерации.

Указание направить первому заместителю Генерального прокурора Российской Федерации, Первому заместителю Генерального прокурора Российской Федерации – Председателю Следственного комитета при Генеральной прокуратуре Российской Федерации, заместителям Генерального прокурора Российской Федерации, начальникам главных управлений и управлений Генеральной прокуратуры Российской Федерации, прокурорам субъектов Российской Федерации, приравненным к ним военным прокурорам и прокурорам иных специализированных прокуратур, которым довести его содержание до сведения подчиненных работников.

Генеральный прокурор
Российской Федерации
действительный государственный советник
юстиции

Ю.Я. ЧАЙКА

**ГЕНЕРАЛЬНАЯ
ПРОКУРАТУРА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
УКАЗАНИЕ**

№ 4/7

г. Москва

16.01.2008 г.

**Об организации прокурорского надзора
за соблюдением законодательства о выборах
Президента Российской Федерации**

Практика прокурорского надзора в период избирательной кампании по выборам депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации свидетельствует о том, что прокурорами был выработан правильный подход к определению значимости и важности надзора в названной сфере, в связи с чем состояние законности в ходе избирательной кампании в целом по стране оставалось стабильным.

При этом в названный период были выявлены нарушения порядка формирования избирательных комиссий и участков, обеспечения их безопасности; сроков и порядка направления уполномоченными органами сведений об избирателях в избирательные комиссии; факты невключения в списки избирателей граждан, имеющих избирательное право, и необоснованного включения в списки граждан, не имеющих его; непредоставления органами местного самоуправления мест для размещения печатных агитационных материалов, нарушения порядка предоставления платной печатной площади в средствах массовой информации, опубликования агитационных материалов.

С учетом изложенного, в целях недопущения нарушений законов и конституционных прав граждан в процессе избирательной кампании по выборам Президента Российской Федерации, руководствуясь п. 1 ст. 17 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации»,

предлагаю:

1. Заместителям Генерального прокурора Российской Федерации, начальникам главных управлений, управлений и отделов

Генеральной прокуратуры Российской Федерации, прокурорам субъектов Российской Федерации, городов и районов, приравненным к ним военным прокурорам и прокурорам иных специализированных прокуратур усилить прокурорский надзор за исполнением требований законов на всех стадиях избирательной кампании.

2. Прокурорам субъектов Российской Федерации, городов и районов, приравненным к ним военным прокурорам и прокурорам иных специализированных прокуратур:

2.1. Направить надзорную деятельность по обеспечению законности в ходе подготовки и проведения выборов на защиту прав и свобод человека и гражданина.

Незамедлительно реагировать на нарушения прав граждан в социальной сфере, не допуская роста социальной напряженности и дестабилизации избирательного процесса в регионах.

Особое внимание обращать на своевременное рассмотрение заявлений обманутых дольщиков, вкладчиков, собственников земельных долей. Оперативно реагировать на возникающие коллективные трудовые конфликты.

2.2. При осуществлении прокурорского надзора за исполнением законодательства о выборах Президента Российской Федерации строго руководствоваться нормами Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации», не допуская подмены прокурорами обязанностей избирательных комиссий, иных государственных органов и должностных лиц.

2.3. Обеспечить надлежащую работу межведомственных групп, созданных с участием представителей правоохранительных органов и органов государственной власти для своевременного выявления и пресечения правонарушений в сфере законодательства о выборах, оперативного анализа поступающей информации о состоянии законности и обмена ею, организации взаимодействия с избирательными комиссиями.

2.4. Обращать особое внимание на соблюдение законодательных норм при формировании избирательных комиссий, составлении списков избирателей, сборе подписей избирателей, выдвижении кандидатов, проведении предвыборной агитации, финансировании избирательной кампании.

2.5. Обеспечить своевременное рассмотрение жалоб в определенные законом сроки и в выходные дни. Установить дежурства для осуществления приема граждан на период избирательной кампании.

2.6. В целях недопущения негативных последствий в период избирательной кампании и восстановления нарушенных избирательных прав граждан при выявлении нарушений законодательства о выборах обеспечить своевременное применение всего комплекса мер прокурорского реагирования (протесты, представления, предостережения, возбуждение дел об административных правонарушениях).

2.7. Пресекать факты экстремистских выступлений и публичных призывов, направленных на подрыв общественно-политической обстановки в период подготовки и проведения выборов.

Взять под особый контроль исполнение органами внутренних дел требований ст. 16 Федерального закона «О противодействии экстремистской деятельности» в части вынесения организаторам массовых акций предупреждений (в письменной форме) об ответственности за соблюдение установленных законодательством Российской Федерации требований, касающихся порядка проведения массовых акций, недопущения осуществления экстремистской деятельности, а также ее своевременного пресечения до проведения публичного массового мероприятия.

2.8. На период проведения федеральной избирательной кампании усилить надзор за исполнением Федерального закона «Об оперативно-розыскной деятельности» органами, осуществляющими такую деятельность. Особое внимание уделять вопросам профилактики экстремистских и террористических проявлений, принимаемым мерам по выявлению подготавливаемых преступлений. Незамедлительно принимать меры прокурорского реагирования, направленные на предупреждение и пресечение любой противоправной деятельности, препятствующей проведению выборов.

2.9. При выявлении в ходе проверки соблюдения законодательства о выборах признаков преступления на основании п. 2 ч. 2 ст. 37 УПК РФ незамедлительно выносить постановления о направлении соответствующих материалов в следственные органы.

При осуществлении надзора за процессуальной деятельностью обеспечить неукоснительное исполнение законодательства о порядке регистрации и рассмотрения заявлений и сообщений о преступлениях, своевременное и качественное разрешение информации о преступлениях, принятие законных и обоснованных решений по материалам проверки. Своевременно, в рамках предоставленных законом полномочий, реагировать на нарушения, допущенные следо-

вателями и дознавателями как на этапе проведения доследственных проверок, так и в ходе расследования уголовных дел. В случае выявления волокиты при проведении доследственных проверок, неоднократного принятия органами следствия и дознания незаконных процессуальных решений ставить вопросы о привлечении к ответственности виновных лиц.

2.10. В случае выявления нарушений избирательных прав граждан решениями или действиями (бездействием) органа государственной власти, органа местного самоуправления, общественных объединений, избирательной комиссии, должностного лица обращаться в суды с соответствующими заявлениями; обеспечить участие прокуроров в рассмотрении судами гражданских дел о защите избирательных прав граждан; своевременно направлять представления в кассационном и надзорном порядке в случае вынесения незаконных и необоснованных судебных постановлений.

2.11. В связи с тем, что зарегистрированный кандидат на должность Президента Российской Федерации, член Центральной избирательной комиссии Российской Федерации с правом решающего голоса, председатель избирательной комиссии субъекта Российской Федерации не могут быть подвергнуты административному наказанию, налагаемому в судебном порядке, без согласия Генерального прокурора Российской Федерации, ходатайства о привлечении к ответственности указанных лиц представлять в Главное управление по надзору за исполнением федерального законодательства.

2.12. Незамедлительно средствами срочной связи информировать подразделения Генеральной прокуратуры Российской Федерации в федеральных округах, Главную военную прокуратуру о преступлениях, нарушающих установленный порядок подготовки и проведения выборов (ст. 141–142.1 УК РФ), и об иных преступлениях, совершенных в период избирательной кампании членами избирательных комиссий и зарегистрированными кандидатами, а также в отношении указанных лиц, их близких родственников или их имущества.

Копию информации направлять в Главное управление по надзору за исполнением федерального законодательства и Главное управление по надзору за следствием.

2.13. Принять к сведению, что решения о возбуждении уголовного дела в отношении зарегистрированного кандидата на должность Президента Российской Федерации, привлечении его в качестве

обвиняемого по уголовному делу, а также решения о возбуждении уголовного дела в отношении члена Центральной избирательной комиссии Российской Федерации с правом решающего голоса, председателя избирательной комиссии субъекта Российской Федерации, привлечении их в качестве обвиняемых принимаются только Председателем Следственного комитета при прокуратуре Российской Федерации.

Иметь в виду, что п. 12 ч. 1 ст. 448 УПК РФ за прокурором субъекта Российской Федерации сохранено право на привлечение к уголовной ответственности члена соответствующей избирательной комиссии.

3. Контроль за работой прокуроров субъектов Российской Федерации, приравненных к ним военных прокуроров и прокуроров иных специализированных прокуратур возложить на подразделения Генеральной прокуратуры Российской Федерации в федеральных округах, Главную военную прокуратуру.

4. Главному управлению по надзору за исполнением федерального законодательства:

4.1. Осуществлять координацию действий органов прокуратуры Российской Федерации в период избирательной кампании.

4.2. Обеспечить взаимодействие с Центральной избирательной комиссией Российской Федерации, при необходимости принимать участие в ее заседаниях.

4.3. Готовить заключения по ходатайствам прокуроров субъектов Российской Федерации о привлечении к административной ответственности зарегистрированных кандидатов на должность Президента Российской Федерации, членов Центральной избирательной комиссии Российской Федерации с правом решающего голоса, председателей избирательных комиссий субъектов Российской Федерации.

4.4. Обобщать поступающую информацию, касающуюся выборов. О фактах, требующих вмешательства органов прокуратуры, оперативно докладывать руководству Генеральной прокуратуры Российской Федерации.

5. Главному управлению обеспечения деятельности органов и учреждений прокуратуры в период избирательной кампании по выборам Президента Российской Федерации:

5.1. Обеспечить регистрацию обращений о нарушении законодательства о выборах Президента Российской Федерации и переда-

чу их для рассмотрения по существу в соответствующее подразделение в день поступления в Генеральную прокуратуру Российской Федерации.

5.2. При наличии в заявлениях, жалобах, запросах (обращениях) вопросов, связанных с предвыборной кампанией и проведением выборов, вести их отдельный учет путем проставления штампа «выборы», обеспечив должную регистрацию входящей корреспонденции в системе ведомственного документооборота АИК «Надзор».

5.3. Организовать личный прием граждан с 01.02.2008 по вопросам нарушения законодательства о выборах, в том числе и в выходные дни, силами отдела по приему граждан управления по рассмотрению обращений и приему граждан.

6. Управлению по обеспечению участия прокуроров в гражданском и арбитражном процессе обеспечить участие прокуроров в судебном разбирательстве гражданских дел о защите избирательных прав граждан в Верховном Суде Российской Федерации.

Систематически анализировать поступающие сведения о состоянии законности при рассмотрении наиболее актуальных гражданских дел, выявлять характерные ошибки, своевременно информировать нижестоящие прокуратуры об изменении судебной практики.

Проводить консультации с ЦИК России по спорным вопросам, возникающим в процессе исполнения федерального законодательства о выборах при рассмотрении конкретных гражданских дел Верховным Судом Российской Федерации.

7. Главному управлению по надзору за следствием и управлению по надзору за производством дознания и оперативно-розыскной деятельностью осуществлять контроль за законностью принятых органами дознания и следствия процессуальных решений, связанных с нарушением законодательства о выборах.

8. В целях обобщения информации о состоянии законности в период избирательной кампании прокурорам субъектов Российской Федерации, приравненным к ним военным прокурорам и прокурорам иных специализированных прокуратур к 23 января, 3, 13, 23 февраля, 10 марта представлять в Главное управление по ЮФО, управления Генеральной прокуратуры Российской Федерации в федеральных округах информационно-аналитические справки, в том числе по формам, установленным в приложениях 1 и 2 к настоящему указанию, нарастающим итогом о состоянии законности в период избирательной кампании и принятых мерах.

9. Главному управлению, управлениям Генеральной прокуратуры Российской Федерации в федеральных округах к 25 января, 5, 15, 25 февраля представлять обобщенную информацию в Главное управление по надзору за исполнением федерального законодательства.

Итоговую информацию по окончании выборов представить к 15.03.2008 со сведениями, включающими общее количество внесенных актов прокурорского реагирования, возбужденных уголовных дел и дел об административных правонарушениях, результаты их рассмотрения и принятые решения. В информации отразить проблемы, имевшие место в период избирательной кампании, а также соответствующие предложения по их разрешению.

10. Главному управлению по надзору за исполнением федерального законодательства совместно с Главным управлением по надзору за следствием, управлением по надзору за исполнением законов о федеральной безопасности, межнациональных отношениях и противодействии экстремизму, управлением по обеспечению участия прокуроров в гражданском и арбитражном процессе обобщать практику прокурорского надзора за исполнением законодательства о выборах, о результатах докладывать Генеральному прокурору Российской Федерации. Копии обобщений направлять в заинтересованные подразделения Генеральной прокуратуры Российской Федерации для сведения и использования в работе.

Следственному комитету при Генеральной прокуратуре Российской Федерации итоговую информацию о возбужденных в период избирательной кампании уголовных делах и результатах их расследования доложить Генеральному прокурору Российской Федерации.

11. Управлению взаимодействия со средствами массовой информации и общественностью организовать мониторинг центральных СМИ по вопросам возможного нарушения избирательного законодательства. Его результаты оформлять отдельным приложением к обзору СМИ и ежедневно представлять Генеральному прокурору Российской Федерации, первому заместителю Генерального прокурора Российской Федерации Буксману А.Э. и в Главное управление по надзору за исполнением федерального законодательства.

12. Признать утратившим силу Указание Генерального прокурора Российской Федерации от 23.12.2003 № 52/7 «Об организации прокурорского надзора за соблюдением законодательства о выборах Президента Российской Федерации».

13. Контроль за исполнением настоящего указания возложить на первого заместителя Генерального прокурора Российской Федерации Буксмана А.Э.

Указание направить первым заместителям и заместителям Генерального прокурора Российской Федерации, начальникам главных управлений и управлений Генеральной прокуратуры Российской Федерации, прокурорам субъектов Российской Федерации, приравненным к ним военным прокурорам и прокурорам иных специализированных прокуратур, которым довести его содержание до сведения подчиненных работников.

Генеральный прокурор
Российской Федерации,
действительный государственный советник
юстиции

Ю.Я. ЧАЙКА

**ВЕРХОВНЫЙ СУД
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

Дело № ГКПИ08-1403

РЕШЕНИЕ
Именем Российской Федерации

г. Москва

16 июля 2008 г.

Верховный Суд Российской Федерации в составе:
судьи Верховного Суда Российской Федерации
при секретаре
с участием прокурора

Толчеева Н.К.
Якиной К.А.
Степановой Л.Е.,

рассмотрев в открытом судебном заседании гражданское дело по заявлению политической партии «Коммунистическая партия Российской Федерации», Зюганова Геннадия Андреевича, Мельникова Ивана Ивановича, Кашина Владимира Ивановича, Соловьева Вадима Георгиевича, Рашкина Валерия Федоровича, Уласа Владимира Дмитриевича об оспаривании результатов выборов депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации пятого созыва, постановлений Центральной избирательной комиссии Российской Федерации от 8 декабря 2007 года № 72/591-5 «О результатах выборов депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации пятого созыва», от 21 ноября 2007 года № 62/544-5 «Об избирательном бюллетене для голосования на выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации пятого созыва», от 28 ноября 2007 года № 66/573-5 «О внесении изменений в постановление Центральной избирательной комиссии Российской Федерации от 12 сентября 2007 года № 29/203-5 «О количестве избирательных бюллетеней для голосования на выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации

пятого созыва», от 28 ноября 2007 года № 66/574-5 «О внесении изменений в постановление Центральной избирательной комиссии Российской Федерации от 12 сентября 2007 года № 29/204-5 «О количестве специальных знаков (марок) для избирательных бюллетеней на выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации пятого созыва»,

установил:

2 декабря 2007 года состоялись выборы депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации пятого созыва.

Постановлением Центральной избирательной комиссии Российской Федерации (далее – ЦИК России) от 8 декабря 2007 года № 72/591-5 «О результатах выборов депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации пятого созыва», принятым на основании протокола ЦИК России о результатах выборов депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации от 8 декабря 2007 года, выборы признаны состоявшимися и действительными; установлено, что в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации пятого созыва избрано 450 депутатов (список избранных депутатов приведен в приложении).

Политическая партия «Коммунистическая партия Российской Федерации» (далее – КПРФ), граждане Зюганов Г.А., Мельников И.И., Кашин В.И., Соловьев В.Г., Рашкин В.Ф., Улас В.Д., входившие в федеральный список кандидатов в депутаты, выдвинутый КПРФ, и избранные депутатами Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации пятого созыва, обратились в Верховный Суд Российской Федерации с заявлением о признании результатов выборов по федеральному избирательному округу, состоявшихся 2 декабря 2007 года, и протокола от 8 декабря 2007 года о результатах выборов недействительными, об отмене постановления ЦИК России от 8 декабря 2007 года № 72/591-5 «О результатах выборов депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации пятого созыва», а также постановлений ЦИК России от 21 ноября 2007 года № 62/544-5 «Об избирательном бюллетене для голосования на выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации пятого созыва», от 28 ноября 2007 года № 66/573-5 «О внесении изменений в постановление Центральной избирательной комиссии Российской Федерации

Федерации от 12 сентября 2007 года № 29/203-5 «О количестве избирательных бюллетеней для голосования на выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации пятого созыва», от 28 ноября 2007 года № 66/574-5 «О внесении изменений в постановление Центральной избирательной комиссии Российской Федерации от 12 сентября 2007 года № 29/204-5 «О количестве специальных знаков (марок) для избирательных бюллетеней на выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации пятого созыва».

Заявление мотивировано тем, что в ходе избирательной кампании и при подведении итогов голосования со стороны государственных органов, уполномоченных организовывать проведение выборов, а также средств массовой информации были допущены такие нарушения избирательного законодательства, которые существенно повлияли на результаты волеизъявления граждан и не позволяют выявить их действительную волю.

Заявители, обосновывая свои требования, сослались на перечисленные ниже обстоятельства, которые, по их мнению, свидетельствуют о существенных нарушениях избирательного законодательства, влекущих признание результатов выборов недействительными и отмену оспариваемых постановлений ЦИК России.

1. Массовые нарушения в период избирательной кампании порядка информирования избирателей, повлекшие неправомерное воздействие на избирателей, что привело к введению избирателей в заблуждение, искажению их действительной воли.

Заявители считают, что при информационном обеспечении выборов, особенно государственными телевизионными каналами, существенное предпочтение отдавалось политической партии «Единая Россия» по времени освещения ее предвыборной деятельности по сравнению с КПРФ; в большом объеме осуществлялась незаконная агитация в пользу партии «Единая Россия» и обнародовалось значительное количество незаконных агитационных материалов негативного характера в отношении КПРФ; под видом информирования о выборах в средствах массовой информации оказывалось активное влияние на избирателей, данные опросов общественного мнения публиковались без соблюдения требований пунктов 2 и 3 статьи 46 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»; в общественное сознание внедрялся тезис о том, что голосование 2 декабря 2007 года является референдумом о доверии Президенту

Российской Федерации, а в день голосования телевизионными каналами тиражировался сюжет о голосовании Президента Российской Федерации, официально и неоднократно публично заявлявшего о поддержке политической партии «Единая Россия»; ЦИК России, на которую законом возложен текущий контроль за соблюдением равенства участников процесса при освещении средствами массовой информации их деятельности, не проводила такой контроль в виде систематического мониторинга работы российских средств массовой информации, что способствовало массовому ущемлению прав избирателей на получение объективной, достоверной информации об участниках выборов в равном объеме.

В заявлении в подтверждение указанных доводов приведены данные проведенного в ходе избирательной кампании юридической службой Центрального Комитета Коммунистической партии Российской Федерации ежедневного мониторинга информационного телеэфира семи федеральных телевизионных каналов («Первый», РТР, НТВ, ТВЦ, «Третий», Рен-ТВ и РБК-ТВ).

Согласно этим данным федеральными телеканалами в информационном эфире было посвящено политическим партиям: в первый предвыборный месяц (со 2 сентября по 30 сентября 2007 года) 12 часов 38 минут, из них партии «Единая Россия» – 45%, Либерально-демократической партии России (ЛДПР) – 22%, КПРФ – 17%, партии «Справедливая Россия» – 16%; во второй предвыборный месяц (с 1 октября по 31 октября 2007 года) 15 часов 11 минут 3 секунды, из них на долю партии «Единая Россия» пришлось 75,84%, а КПРФ – 6,58%, что в 12 раз меньше; в третий месяц, в котором проводилась предвыборная агитация (с 1 ноября по 30 ноября 2007 года), 23 часа 36 минут 56 секунд, из них партии «Единая Россия» – 63,2%, партии «Справедливая Россия» – 9,4%, КПРФ – 6,8%. Синхрон (прямая речь) представителей партии в эфире составил: членов партии «Единая Россия» – 64,2%, партии «Справедливая Россия» – 9,9%, ЛДПР – 8,3%, КПРФ – 5,6% суммарной продолжительности прямой речи политиков.

Заявители полагают, что неравномерное распределение объема информации, распространенной в период избирательной кампании общероссийскими организациями телерадиовещания в отношении различных политических партий, нарушило не только пассивное избирательное право тех участников выборов, которые из-за отсутствия равного доступа к средствам массовой информации не смогли преодолеть семипроцентный барьер либо получили меньшее коли-

чество голосов избирателей, но и активное избирательное право значительного числа граждан, лишенных вследствие этого возможности сделать осознанный выбор.

2. Проведение во время избирательной кампании предвыборной агитации в запрещенный законом период и (или) субъектами, которым федеральным законом запрещено вести агитацию.

В заявлении указано, что в ходе избирательной кампании не соблюдались ограничения порядка проведения предвыборной агитации, под видом информационного обеспечения выборов организации телерадиовещания распространяли материалы о кандидатах и политических партиях, квалифицируемые согласно пункту 1 статьи 57 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» как предвыборная агитация, расходы по проведению которой должны осуществляться исключительно за счет средств избирательных фондов политических партий. ЦИК России не было принято действенных мер по пресечению указанных нарушений, которые в совокупности не позволяют выявить действительную волю избирателей.

В дополнительном заявлении приведено, как одно из оснований для отмены результатов выборов, уклонение ЦИК России от принятия мер по пресечению в течение избирательной кампании нарушений порядка информационного обеспечения выборов и порядка ведения предвыборной агитации.

3. Введение избирателей в заблуждение посредством предоставления заведомо недостоверной информации.

К такой информации заявители относят включение в федеральный список кандидатов, выдвинутый политической партией «Единая Россия», многих кандидатов (Президента Российской Федерации Путина ВВ., 65 глав субъектов Российской Федерации, 4 членов Правительства Российской Федерации) лишь на период выборов. По их мнению, факт отказа 108 кандидатов, избранных депутатами Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации пятого созыва, от получения депутатских мандатов свидетельствует о том, что эти кандидаты, являвшиеся в большинстве своем высшими должностными лицами государства, субъектов Российской Федерации, ввели в заблуждение избирателей.

4. Несоответствие копий протоколов участковых избирательных комиссий требованиям закона и цифровым данным, вошедшим в протоколы территориальных избирательных комиссий, а также

жалобы (заявления) на действия (бездействие) избирательных комиссий всех уровней и органов государственной власти и местного самоуправления в период избирательной кампании и в день голосования.

В дополнительном заявлении указано на нарушение ЦИК России порядка рассмотрения и принятия решений по существу поступивших жалоб (заявлений) и порядка принятия решений о приобщении к итоговому протоколу жалоб (заявлений), поступивших в период со дня голосования до дня составления протокола о результатах выборов.

В обоснование названных обстоятельств заявители ссылаются на сравнительный анализ копий протоколов участковых избирательных комиссий, полученных наблюдателями от КПРФ, и аналогичных протоколов, направленных участковыми избирательными комиссиями в территориальные избирательные комиссии по 26 субъектам Российской Федерации.

Дополнительное основание заявленного требования мотивировано тем, что в нарушение статьи 21 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» ЦИК России уклонилась от принятия коллегиальных решений (постановлений) по существу поступивших жалоб (заявлений), ответы по которым направлялись за подписью одного из членов ЦИК России. Оставлены без реагирования жалобы о нарушении порядка информирования избирателей, о незаконной агитации, на действия кандидатов в депутаты Президента Российской Федерации Путина В.В. и Председателя Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации Грызлова Б.В., к итоговому протоколу не приложены поступившие со дня голосования по день определения результатов выборов жалобы и принятые по ним решения. Вследствие указанных нарушений избиратели и участники избирательной кампании были лишены возможности защищать свои права и свободы в установленном законом порядке, что повлияло на определение результатов выборов.

5. Несоответствие требованиям закона постановлений ЦИК России от 21 ноября 2007 года № 62/544-5 «Об избирательном бюллетене для голосования на выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации пятого созыва», от 28 ноября 2007 года № 66/573-5 «О внесении изменений в постановление Центральной избирательной комиссии Российс-

кой Федерации от 12 сентября 2007 года № 29/203-5 «О количестве избирательных бюллетеней для голосования на выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации пятого созыва», от 28 ноября 2007 года № 66/574-5 «О внесении изменений в постановление Центральной избирательной комиссии Российской Федерации от 12 сентября 2007 года № 29/204-5 «О количестве специальных знаков (марок) для избирательных бюллетеней на выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации пятого созыва».

6. Заявители указывают на нарушение частей 3 и 9 статьи 73 Федерального закона «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации», устанавливающих срок утверждения формы избирательного бюллетеня и определения количества избирательных бюллетеней не позднее чем за 24 дня до дня голосования. Считают также, что наименования политических партий и их эмблемы были размещены в избирательном бюллетене с нарушением принципа равенства всех участников избирательного процесса.

Политическая партия «Коммунистическая партия Российской Федерации» полагает, что в результате вышеперечисленных нарушений были нарушены права партии на участие в свободных выборах, на равное избирательное право, ограничено пассивное избирательное право политической партии, выдвинутых ею кандидатов в составе федерального списка, поскольку при отсутствии этих нарушений КПРФ получила бы большее количество голосов избирателей и больше кандидатов из ее федерального списка получили бы депутатские мандаты.

Заявители Зюганов Г.А., Мельников И.И., Кашин В.И., Соловьев В.Г., Рашкин В.Ф., Улас В.Д. ссылаются на нарушение их активного избирательного права, что выразилось в создании неприемлемых условий для осуществления осознанного, свободного выбора в пользу одной из политической партий.

На основании изложенного заявители просят:
по пунктам 1, 2, 3, 4 заявления:

- признать результаты выборов депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации пятого созыва, состоявшихся 2 декабря 2007 года, недействительными;
- признать протокол ЦИК России о результатах выборов депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации пятого созыва от 8 декабря 2007 года недействительным;

- отменить постановление ЦИК России от 8 декабря 2007 года № 72/591-5 «О результатах выборов депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации пятого созыва»;

по пункту 3 заявления:

- признать результаты выборов депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации пятого созыва, состоявшихся 2 декабря 2007 года, в части допуска к распределению депутатских мандатов по федеральному избирательному округу Всероссийской политической партии «Единая Россия» недействительными;

по пункту 5 заявления:

- признать незаконными постановления ЦИК России от 21 ноября 2007 года № 62/544-5 «Об избирательном бюллетене для голосования на выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации пятого созыва», от 28 ноября 2007 года № 66/573-5 «О внесении изменений в постановление Центральной избирательной комиссии Российской Федерации от 12 сентября 2007 года № 29/203-5 «О количестве избирательных бюллетеней для голосования на выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации пятого созыва», от 28 ноября 2007 года № 66/574-5 «О внесении изменений в постановление Центральной избирательной комиссии Российской Федерации от 12 сентября 2007 года № 29/204-5 «О количестве специальных знаков (марок) для избирательных бюллетеней на выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации пятого созыва».

ЦИК России в возражениях на заявление обратила внимание на то, что практически все доводы заявителей являются предположительными, названные ими обстоятельства, в том числе нарушение порядка ведения предвыборной агитации, не подтверждены доказательствами, оспаривание решений участковых и территориальных избирательных комиссий, к чему сводятся изложенные в пункте 4 заявления требования, допускается только в районном суде в соответствии с установленными правилами подсудности гражданских дел, заявители не представили решения районных судов об отмене протоколов и решений об итогах голосования на указанных территориях, постановления ЦИК России от 21 ноября 2007 года и от

28 ноября 2007 года изданы с учетом сложившейся ситуации в целях обеспечения реализации активного избирательного права граждан и не нарушают принцип равенства политических партий и прав заявителей.

Выслушав объяснения председателя Центрального Комитета политической партии «Коммунистическая партия Российской Федерации» Зюганова Г.А., представителей этой политической партии Соловьева В.Г., выступающего одновременно заявителем по делу, Клычкова А.Е., являющегося также представителем Зюганова Г.А., и Мазура В.В., объяснения Мельникова И.И. и Уласа В.Д. и их представителя Чупанова А.С., Кашина В.И. и его представителя Евсеева Б.И., Рашкина В.Ф. и его представителя Лукьяновой Е.А., возражения представителей ЦИК России Воронина Д.Ю., Гермашевой М.М., Кисина А.А., показания свидетелей Иванченко А.В. и Колюшина Е.И., исследовав представленные доказательства, заслушав заключение прокурора Генеральной прокуратуры Российской Федерации Степановой Л.Е., просившей в удовлетворении заявления отказать, Верховный Суд Российской Федерации не находит оснований для удовлетворения заявленных требований.

Согласно Конституции Российской Федерации высшим непосредственным выражением власти народа являются референдум и свободные выборы (часть 3 статьи 3); граждане Российской Федерации имеют право участвовать в управлении делами государства как непосредственно, так и через своих представителей, избирать и быть избранными в органы государственной власти и органы местного самоуправления, а также участвовать в референдуме (части 1 и 2 статьи 32); Федеральное Собрание – парламент Российской Федерации – является представительным и законодательным органом Российской Федерации и состоит из двух палат – Совета Федерации и Государственной Думы (статья 94, часть 1 статьи 95); порядок формирования Совета Федерации и порядок выборов депутатов Государственной Думы устанавливаются законом (часть 2 статьи 96).

Федеральным законом от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» (в редакции от 24 июля 2007 г.) определены принципы проведения в Российской Федерации выборов и референдума, закреплены основные гарантии избирательных прав граждан Российской Федерации.

Порядок выборов депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации установлен Федеральным

законом от 18 мая 2005 г. № 51-ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» (в редакции от 24 июля 2007 г.), в статье 92 (части 4 и 5) которого закреплены основания для отмены решения избирательной комиссии об итогах голосования, о результатах выборов.

Основанием для отмены судом решения ЦИК России о результатах выборов депутатов Государственной Думы после их определения является одно из перечисленных в части 4 указанной статьи обстоятельств, а именно, если судом установлено, что политическая партия, федеральный список кандидатов которой был допущен к распределению депутатских мандатов: израсходовала на проведение избирательной кампании помимо средств своего избирательного фонда и избирательных фондов своих региональных отделений иные средства, составляющие более 10 процентов от установленной законом предельной суммы всех расходов из средств избирательного фонда политической партии (пункт 1); осуществляла подкуп избирателей (пункт 2); при проведении предвыборной агитации вышла за рамки установленных законом ограничений (пункт 3); руководитель политической партии, федеральный список кандидатов которой был допущен к распределению депутатских мандатов, использовал преимущества своего должностного или служебного положения (пункт 4) и указанные нарушения не позволяют выявить действительную волю избирателей.

Частью 5 той же статьи предусмотрено, что суд соответствующего уровня может отменить решение избирательной комиссии об итогах голосования, о результатах выборов депутатов Государственной Думы помимо оснований, предусмотренных частью 4 этой статьи, также в случаях нарушения порядка составления списков избирателей, порядка формирования избирательных комиссий, незаконного отказа в регистрации федерального списка кандидатов, признанного таковым после дня голосования, установления судом других нарушений законодательства Российской Федерации о выборах, если эти нарушения не позволяют выявить действительную волю избирателей.

Аналогичные основания для отмены решения избирательной комиссии об итогах голосования либо о результатах соответствующих выборов приведены в пунктах 2 и 3 статьи 77 Федерального закона от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ.

Суд, оценив все исследованные доказательства в их совокупности, приходит к выводу о том, что указанные обстоятельства по

настоящему делу отсутствуют, при проведении выборов депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации пятого созыва и определении результатов выборов не было допущено таких нарушений избирательного законодательства, которые не позволяют выявить действительную волю избирателей и влекут за собой отмену результатов выборов.

Результаты выборов определены ЦИК России путем суммирования данных, содержащихся в первых экземплярах протоколов избирательных комиссий субъектов Российской Федерации об итогах голосования (об итогах голосования на частях территорий субъектов Российской Федерации), протоколах территориальных избирательных комиссий, сформированных для руководства деятельностью участковых избирательных комиссий, сформированных на избирательных участках, которые образованы за пределами территории Российской Федерации, об итогах голосования (т. 1, л.д. 226, т. 2, л.д. 305–322).

Согласно полученным данным в выборах приняли участие 69 609 446 избирателей, или 63,78% избирателей от числа включенных в списки избирателей.

Протокол ЦИК России от 8 декабря 2007 года и принятое на основании этого Протокола решение от того же числа о результатах выборов депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации пятого созыва отвечают всем требованиям, предъявляемым к составлению данных документов статьей 82 Федерального закона «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» (т. 1, л.д. 226–261). Обстоятельств, указанных в частях 3 и 4 статьи 82 в качестве основания для признания ЦИК России выборов депутатов Государственной Думы несостоявшимися или недействительными, не имелось.

Ссылка представителя КПРФ Мазура В.В. в обоснование довода о незаконности Протокола на то, что отсутствует логическое соотношение строк 11, 12 и 14 Протокола, определяющих число открепительных удостоверений, которых оказалось на 32 удостоверения меньше, не имеет правового значения. Закон устанавливает не логические, а контрольные соотношения, которые в полной мере соблюдены.

Протокол от 8 декабря 2007 года и Сводная ведомость, с учетом которой он составлен, подписаны всеми членами ЦИК России с правом решающего голоса. Особое мнение выражено только одним из них, членом ЦИК России Колюшиным Е.И., мотивировавшим

свое несогласие с подписанными документами тем, что зафиксированные в них арифметические сведения получены, в том числе и за счет нарушения принципа свободных выборов. В особом мнении доводы об умышленном искажении числа избирателей и других нарушениях избирательного законодательства не аргументированы, не подкреплены конкретными фактами, указывается, по сути, на те же самые обстоятельства, на которых основаны требования по настоящему делу (т. 2, л.д. 107–113). Доказательствами, исследованными судом, указанные обстоятельства не подтверждаются, о чем сказано ниже.

Допрошенный судом в качестве свидетеля Колюшин Е.И. пояснил, что по шести субъектам Российской Федерации, которые он курировал, у него не было замечаний, члены ЦИК России 8 декабря 2007 года, когда подводились результаты выборов, имели возможность ознакомиться с подлинниками протоколов и документов, у него нет достоверных данных относительно двойного подсчета голосов избирателей, это его предположение (стр. 199 протокола судебного заседания).

Таким образом, установленная законом процедура определения и оформления результатов выборов ЦИК России была соблюдена. Факт предварительной подготовки материалов, выносимых на рассмотрение ЦИК России, рабочей группой не свидетельствует о нарушении порядка определения результатов выборов.

То обстоятельство, что к протоколу не были приложены жалобы (заявления) на нарушения избирательного законодательства, поступившие в ЦИК России со дня голосования по день составления протокола о результатах выборов, и принятые по указанным жалобам (заявлениям) решения, не может служить основанием для признания недействительными документов избирательной комиссии от 8 декабря 2007 года. Подобное основание для отмены решения ЦИК России о результатах выборов статья 82 Федерального закона «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» не предусматривает. В части 15 этой статьи не установлена обязательность разрешения всех жалоб (заявлений) до дня подписания протокола о результатах выборов, допускается возможность последующего их рассмотрения в установленном порядке. Данных о том, что поступившие жалобы (заявления) могли повлиять на результаты выборов, не имеется.

Из материалов дела видно, что обращения, поступившие в указанный период от представителей КПРФ, в основном касались

нарушений на избирательных участках в различных субъектах Российской Федерации, эти обращения в установленном законом порядке были направлены ЦИК России в избирательные комиссии соответствующих субъектов Российской Федерации, компетентные разрешать поступившие жалобы (заявления), по которым были проведены проверки и даны ответы (т. 5, л.д. 149–242).

Не нашли подтверждения в судебном заседании и дополнительные доводы об уклонении ЦИК России в ходе выборов от принятия коллегиальных решений (постановлений) по существу поступивших жалоб (заявлений), в частности о пресечении нарушений информационного обеспечения выборов, на действия кандидатов в депутаты Президента Российской Федерации Путина В.В. и Председателя Государственной Думы Грызлова Б.В., вследствие чего, как они считают, участники избирательной кампании были лишены права на защиту своих избирательных прав, что явилось причиной введения избирателей в заблуждение, повлияло на их волеизъявление и на итоги выборов (т. 2, л.д. 165–174).

В соответствии с пунктом 4 статьи 20 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» избирательные комиссии обязаны в пределах своей компетенции рассматривать поступившие к ним в период избирательной кампании, кампании референдума обращения о нарушении закона, проводить проверки по этим обращениям и давать лицам, направившим обращения, письменные ответы в пятидневный срок, но не позднее дня, предшествующего дню голосования, а по обращениям, поступившим в день голосования или в день, следующий за днем голосования, — немедленно.

Названным Федеральным законом, в частности его статьей 28, определены случаи, когда избирательная комиссия обязана принять решение на своем заседании. В этих случаях уклонение избирательной комиссии от принятия решения в установленные сроки может быть обжаловано в соответствующий суд. В иных случаях избирательная комиссия, в том числе ЦИК России, самостоятельно определяет порядок рассмотрения поставленного вопроса и форму принятия по нему решения.

Регламентом Центральной избирательной комиссии, утвержденным постановлением ЦИК России от 28 июня 1995 г. № 7/46-П, определен перечень вопросов, решаемых исключительно на заседаниях Комиссии (статья 31); порядок разрешения жалоб, посту-

пивших в ходе избирательной кампании, урегулирован статьей 53 Регламента, допускающей рассмотрение жалоб членами Комиссии с правом решающего голоса и внесение их при необходимости на предварительное рассмотрение соответствующей группы, а затем на заседание комиссии.

Свидетель Колюшин Е.И. показал, что решение по жалобам оформлялось протоколом рабочей группы, принятое этой группой решение впоследствии докладывалось руководителем группы на заседаниях ЦИК России в разделе «разное» и принималось или не принималось членами Комиссии к сведению, никакого акта ЦИК России не выносилось, ответ по жалобе давался одним из членов ЦИК России, в том числе им.

Суду представлены доказательства того, что по всем обращениям и жалобам, направленным КПРФ в ЦИК России, были даны соответствующие ответы, при несогласии с которыми политическая партия могла оспорить их в суде с соблюдением правил подсудности гражданских дел. Заявители не привели ни одного случая, когда ЦИК России уклонилась от принятия решения по вопросу, подлежащему разрешению исключительно на заседании Комиссии, и такое уклонение могло отразиться на результатах волеизъявления избирателей.

В обоснование утверждения о незаконности результатов выборов заявители представили множество жалоб, заявлений, копий протоколов участковых избирательных комиссий по 26 субъектам Российской Федерации, а также просили вызвать в качестве свидетелей 403 наблюдателей, назначенных на период выборов КПРФ, которые, по их мнению, могут подтвердить случаи нарушения избирательного законодательства на избирательных участках в различных регионах страны, факты искажения итогов голосования участковыми избирательными комиссиями.

Исследование судом части копий протоколов участковых избирательных комиссий (по предложению заявителей) показало, что многие копии этих протоколов оформлены ненадлежащим образом, касаются итогов голосования на конкретных избирательных участках. Такие же копии протоколов содержатся в папках, представленных суду для обозрения.

По сути, заявители выражают свое несогласие с решениями перечисленных ими участковых избирательных комиссий, оформленными протоколами об итогах голосования на соответствующих избирательных участках, то есть оспаривают официальные итоги

голосования на этих избирательных участках, представляя вышеуказанные доказательства.

Нарушения избирательного законодательства при голосовании и подведении итогов голосования на отдельных избирательных участках, не позволяющие с достоверностью определить результаты волеизъявления избирателей на этих избирательных участках, могут служить основанием для признания выборов депутатов Государственной Думы недействительными только в том случае, если итоги голосования признаны недействительными на части избирательных участков, списки избирателей на которых на момент окончания голосования в совокупности включали не менее 25 процентов от общего числа избирателей, включенных в списки избирателей на момент голосования (пункт 2 части 5 статьи 82 Федерального закона «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации»).

Между тем проверка законности решений участковых избирательных комиссий об итогах голосования не отнесена к компетенции Верховного Суда Российской Федерации.

Подобный вывод следует из анализа части 5 статьи 92 Федерального закона «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации», в силу которой решение избирательной комиссии об итогах голосования, о результатах выборов может отменить суд соответствующего уровня, во взаимосвязи со статьей 75 (пункт 2) Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» и статьями 24, 26 (пункт 4 части 1), 27 (пункт 5 части 1) Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации, определяющими уровень судов, правомочных на рассмотрение гражданских дел об оспаривании действий (бездействия) и решений избирательных комиссий в зависимости от их уровня.

Этим законоположениям корреспондирует часть 6 статьи 259 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации, предусматривающая, что заявление в суд о защите избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации подается по подсудности, установленной статьями 24, 26 и 27 этого Кодекса, другими федеральными законами.

Согласно правилам подсудности, установленным указанными нормами, решения участковых и территориальных избирательных комиссий об итогах голосования, а также их действия (бездействие)

могут быть оспорены в районном суде. Несоблюдение этих правил противоречит части 1 статьи 47 Конституции Российской Федерации, предусматривающей, что никто не может быть лишен права на рассмотрение его дела в том суде и тем судьей, к подсудности которых оно отнесено законом.

Заявители не указывают на наличие решений компетентных судов, которыми были бы признаны незаконными решения об итогах голосования, оформленные протоколами перечисленных в их заявлении участковых избирательных комиссий. Представленные ими жалобы, как и факты нарушений на определенных избирательных участках, известные, по мнению заявителей, 403 наблюдателям, которых они просили допросить в качестве свидетелей, исходя из вышесказанного, не имеют значения по настоящему делу и не могут опорочить результаты выборов по Российской Федерации в целом.

Ходатайство представителей КПРФ о направлении запроса в Конституционный Суд Российской Федерации о проверке конституционности положений пункта 5 части 1 статьи 27 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации, как сужающего права субъектов избирательного процесса на защиту своих прав при принятии решений ЦИК России в части судебной защиты, лишено каких-либо оснований (т. 6, л.д. 102–03).

Распределив гражданские дела указанной категории между судами различных уровней, федеральный законодатель в качестве гарантии, обеспечивающей государственную и судебную защиту избирательных прав граждан, пунктом 10 части 6 статьи 30 Федерального закона «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» наделил наблюдателей, которых вправе назначить каждая политическая партия, зарегистрировавшая федеральный список кандидатов, правом обжаловать решения и действия (бездействие) избирательной комиссии, в которую он направлен, в непосредственно вышестоящую избирательную комиссию или в суд (естественно, с соблюдением установленных законом правил подсудности).

Необоснованным является также ходатайство о направлении в Конституционный Суд Российской Федерации запроса о проверке конституционности положений пункта 5² статьи 62 указанного Федерального закона и пункта 5² статьи 56 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» (т. 2, л.д. 175–176).

Обязательным условием обращения с запросом в Конституционный Суд Российской Федерации в силу статьи 101 Федерального конституционного закона от 21 июля 1994 г. № 1-ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации» является применение судом в рассматриваемом деле закона, конституционность которого подвергается сомнению. Названные заявителями нормы закона не применены и не подлежат применению по настоящему делу.

Не установлены судом и обозначенные заявителями в пунктах 1, 2 заявления массовые нарушения порядка информирования избирателей, искажающие действительное волеизъявление избирателей.

Федеральным законом «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» установлено, что информационное обеспечение выборов включает в себя информирование избирателей и предвыборную агитацию и способствует осознанному волеизъявлению граждан, гласности выборов (статья 44); содержание информационных материалов должно быть объективным, достоверным, не должно нарушать равенство кандидатов, избирательных объединений, в информационных теле- и радиопрограммах, публикациях в периодических печатных изданиях сообщения о проведении предвыборных мероприятий, должны даваться исключительно отдельным информационным блоком, без комментариев, в них не должно отдаваться предпочтение какому бы то ни было кандидату, избирательному объединению (пункты 2 и 5 статьи 45); государственные и муниципальные организации телерадиовещания и редакции государственных и муниципальных периодических печатных изданий обязаны обеспечить равные условия проведения предвыборной агитации соответственно зарегистрированным кандидатам, избирательным объединениям, зарегистрировавшим списки кандидатов, которым эфирное время предоставляется за плату, а также бесплатно в установленных законом случаях (пункт 1 статьи 50); условия оплаты эфирного времени, печатной площади, предоставляемых негосударственными организациями телерадиовещания и редакциями негосударственных периодических изданий, должны быть равными для всех зарегистрированных кандидатов, избирательных объединений (пункт 5 статьи 50).

Указанные законоположения, гарантирующие равный доступ кандидатов и избирательных объединений к средствам массовой информации, воспроизведены и детализированы в статьях 50, 53,

54, 57, 58, 59 Федерального закона «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации».

При проведении выборов депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации не было допущено таких нарушений принципа равного доступа к средствам массовой информации кандидатов и политических партий, зарегистрировавших федеральные списки кандидатов, которые лишили бы избирателей возможности сделать осознанный выбор, что отразилось бы на их волеизъявлении.

Из представленных суду доказательств видно, что всем политическим партиям, участвующим в выборах, эфирное время предоставлялось бесплатно по результатам жеребьевки в равном объеме, а на платной основе — на одинаковых для всех условиях оплаты (т. 3, л.д. 172—339).

Данные обстоятельства заявители в судебном заседании не оспаривали, их доводы сводятся к нарушению равенства по времени освещения телевизионными каналами деятельности политических партий, созданию предпочтения одной из политических партий.

Федеральный закон, определив две составляющие информационного обеспечения выборов — информирование избирателей и предвыборная агитация, тем самым отграничил деятельность организаций, осуществляющих выпуск средств массовой информации, по информированию избирателей от использования средств массовой информации для предвыборной агитации.

Если в информационных блоках, не оплачиваемых политическими партиями, кандидатами, не должно отдаваться предпочтение какой бы то ни было политической партии, в том числе по времени освещения проводимых ею предвыборных мероприятий, то в отношении предвыборной агитации в средствах массовой информации, проводимой политическими партиями на платной основе за счет средств собственных избирательных фондов, такие ограничения не установлены.

Конституционный Суд Российской Федерации в постановлении от 30 октября 2003 года № 15-П по делу о проверке конституционности отдельных положений Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы и жалобами ряда граждан признал, что оспариваемые положения не допускают расширительного понимания предвыборной агитации применительно к ее запрету для

представителей организаций, осуществляющих выпуск средств массовой информации, при осуществлении ими профессиональной деятельности и предполагают, что противозаконной агитационной деятельностью может признаваться только умышленное совершение ими предусмотренных в пункте 2 статьи 48 названного Федерального закона действий, непосредственно направленных на такую агитацию.

При этом Конституционный Суд Российской Федерации специально отметил, что содержащиеся в пункте 5 статьи 45 указанного Федерального закона положения – по их конституционно-правовому смыслу в системе норм – не могут служить основанием для запрета представителям организаций, осуществляющих выпуск средств массовой информации, при осуществлении ими профессиональной деятельности высказывать собственное мнение, давать комментарии за пределами отдельного информационного блока и предполагают, что только в таком информационном блоке не должно содержаться комментариев и не должно отдаваться предпочтение кандидату, избирательному объединению по времени освещения предвыборной деятельности, объему печатной площади и соотношению ее предоставления бесплатно и за плату.

Под информационными программами понимаются ежедневные теле- и радиoprogramмы новостей, за исключением авторских информационно-аналитических программ (статья 3 Федерального закона от 13 января 1995 года № 7-ФЗ «О порядке освещения деятельности органов государственной власти в государственных средствах массовой информации»).

Следовательно, само по себе различное по объему времени телеэфира освещение любой деятельности политических партий и их представителей не может считаться нарушением избирательного законодательства. Порядок информирования избирателей признается нарушенным лишь в случаях неравномерного распределения в информационных блоках времени освещения предвыборной деятельности политических партий либо совершения представителями организаций, осуществляющих выпуск средств массовой информации, умышленных действий, непосредственно направленных на агитацию, побуждающую голосовать за определенных кандидатов, политическую партию. Доказательств таких нарушений суду не представлено.

В основу заявленных требований положен хронометраж телеэфира ряда телевизионных каналов, проведенный КПРФ, который

не может быть признан доказательством, подтверждающим отмечаемые заявителями нарушения избирательного законодательства.

Как пояснили представители КПРФ в судебном заседании, ими выделялся человек, который регистрировал любое упоминание на телеканалах об 11 политических партиях и их представителях, хронометрировал продолжительность сюжета.

Исследованные записи по дням, выбранным заявителями, фиксируют лишь телевизионные сюжеты с упоминаниями об 11 партиях (исключая официальные дебаты и рекламные ролики, равенство партий в которых контролировалось ЦИК России), без анализа их содержания и характера информации (т. 3, л.д. 35–110). Представленные в двух отдельных папках материалы отражают телевизионные сюжеты о деятельности КПРФ. При этом видеоматериалы, позволяющие проверить правильность произведенных записей и хронометража, отсутствуют.

Свидетель Иванченко А.В. — руководитель Российского центра обучения избирательным технологиям при ЦИК России — пояснил, что мониторинговые исследования требуют усилий межотраслевых специалистов: социологов, лингвистов, философов, юристов, политологов, статистов и других, только в этом случае исследование может претендовать на профессионализм и объективность.

В ходе судебного процесса были представлены мониторинг СМИ Центра экстремальной журналистики, сообщение о заключении миссии парламентских наблюдателей от ОБСЕ и Совета Европы, мониторинговые исследования Российского центра обучения избирательным технологиям при ЦИК России, размещенные в Интернете (т. 2, л.д. 177–259).

Анализ содержания первых двух документов не позволяет признать обоснованными и достоверными изложенные в них выводы относительно нарушения равенства участников избирательного процесса при освещении их предвыборной деятельности средствами массовой информации, проведения организациями телерадиовещания незаконной предвыборной агитации под видом информационного обеспечения выборов.

Центр экстремальной журналистики вел мониторинг только пяти телеканалов с 1 октября 2007 г., анализировал новостные программы с 18.00 до 00.00, в связи с чем такой анализ нельзя признать полным, а выводы — достоверными. Из содержания этого мониторинга, как и из представленных КПРФ данных, усматривается, что в составе информационных программ ими фиксировались не только

сообщения о предвыборной деятельности политических партий, но и о решениях и других не связанных с предвыборной кампанией действиях Президента Российской Федерации, Председателя Правительства Российской Федерации, Председателя Государственной Думы, депутатов Государственной Думы и других должностных лиц органов государственной власти, тогда как материалы или сообщения о такой деятельности распространяются в информационных программах во исполнение требований статей 5–11 Федерального закона «О порядке освещения деятельности органов государственной власти в государственных средствах массовой информации».

Сообщение миссии парламентских наблюдателей, не содержащее указания на объем, методы и характер проведенных исследований, представляет собой мнение этих лиц, которое не может являться доказательством по судебному делу.

В мониторинговом исследовании Российского центра обучения избирательным технологиям при ЦИК России отмечена определенная диспропорция в объеме времени освещения предвыборных мероприятий политических партий, представленных в Государственной Думе (в их число входила и КПРФ), по отношению к другим партиям, участвующим в выборах. В данном исследовании информация о предвыборной деятельности политических партий не объединяется с материалами и сообщениями о деятельности лиц, занимающих государственные должности, только по одному лишь признаку принадлежности их к определенной политической партии. Выводы данного исследования, исходя из его неполноты, не могут отражать всю картину информационного обеспечения выборов, но в определенной мере опровергают утверждение заявителей о наличии таких нарушений, которые могли бы существенно повлиять на волеизъявление избирателей.

Свидетель Иванченко А.В. пояснил, что по результатам мониторинговых исследований выявлено, что парламентские партии, пользуясь своим статусом и опытом, наиболее эффективно создавали информационные поводы, на которые средства массовой информации не могли не реагировать.

К таким информационным поводам относятся, в частности, проведение съезда политической партии «Единая Россия», профессиональная деятельность членов какой-либо политической партии (например, выступление депутатов в Государственной Думе), освещение которых не имеет отношения к предвыборным агитационным мероприятиям политических партий.

Именно эти обстоятельства (выступления, обращения, заявления лиц, занимающих государственные должности) являются причиной различий в объеме времени телеэфира, предоставленного указанным лицам независимо от их партийной принадлежности по вопросам, не касающимся предвыборных мероприятий политических партий, что не может служить основанием для отмены результатов выборов. Данные различия отразились и на КПРФ, имевшей фракцию в Государственной Думе четвертого созыва, деятельность которой освещалась в большем объеме, чем деятельность политических партий, не представленных в Государственной Думе.

Законодательство о выборах не содержит количественных критериев преимущественного освещения предвыборных мероприятий. Соразмерность сообщений о таких мероприятиях должна определяться не на основе произвольно проведенного хронометража телевизионных сюжетов отдельных телевизионных каналов, а с учетом совокупности всех факторов, позволяющих оценить степень распространения и воздействия на избирателей информационного материала или сообщения.

В частности, должны учитываться вид средства массовой информации, род теле- или радиопрограммы (информационная, информационно-аналитическая, общественно-политическая, авторская и т. п.), форма изложения материала и его характер (нейтральный, позитивный или негативный), уровень информативности, содержание выступления (сообщения) лиц, занимающих государственные должности, и другие данные, позволяющие объективно оценить влияние, оказанное на избирателей тем или иным материалом. Это позволит отграничить сообщение о предвыборных мероприятиях от освещения деятельности лиц, занимающих государственные должности, определить, не являются ли предвыборной агитацией действия, совершаемые при осуществлении профессиональной деятельности представителями организаций, осуществляющих выпуск средств массовой информации.

Доказательств, подтверждающих названные обстоятельства, суду не представлено. Заявители, ссылаясь на результаты проведенного ими хронометража, ограничились лишь общими рассуждениями, практически не обосновали ни одного конкретного случая нарушения избирательного законодательства представителями организаций, осуществляющих выпуск средств массовой информации, либо факта проведения незаконной предвыборной агитации лицом, замещающим государственную должность.

Совершение представителями организаций, осуществляющих выпуск средств массовой информации, либо лицами, замещающими государственные должности, указанных в пункте 2 статьи 42 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» действий, расцениваемых как противозаконная предвыборная агитация, является основанием для привлечения их к административной ответственности.

Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях признаются административными правонарушениями, влекущими административную ответственность, в частности: нарушение порядка участия средств массовой информации в информационном обеспечении выборов (статья 5.5); нарушение прав члена избирательной комиссии, наблюдателя, иностранного (международного) наблюдателя, доверенного лица или уполномоченного представителя кандидата, избирательного объединения (статья 5.6); нарушение предусмотренных законодательством о выборах порядка и условий проведения предвыборной агитации на каналах, осуществляющих теле- и (или) радиовещание, и в периодических печатных изданиях (статья 5.8); проведение предвыборной агитации внеагитационного периода и в местах, где ее проведение запрещено (статья 5.10).

Выявление наличия либо отсутствия в действиях указанных выше лиц состава административной ответственности, а равно определения меры наказания осуществляется мировым судьей по правилам, установленным названным Кодексом.

Суду не представлены постановления мировых судей, которыми были бы установлены многочисленные факты незаконной предвыборной агитации.

В пункте 5 статьи 40 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» перечислены ограничения, несоблюдение которых признается использованием преимуществ должностного или служебного положения, к каковым относится, в частности, агитационное выступление в период избирательной кампании при проведении публичного мероприятия, организуемого государственными и (или) муниципальными органами, организациями независимо от формы собственности, за исключением политических партий.

В заявлении утверждения о незаконной предвыборной агитации и использовании преимуществ должностного положения мотивиро-

ваны ссылкой только на один телевизионный сюжет, касающийся высказывания в день голосования Президента Российской Федерации Путина ВВ., который, по мнению заявителей, косвенным образом вел агитацию за партию «Единая Россия», говоря о своих предпочтениях в ее адрес (т. 1, л.д. 24).

Факт агитационного выступления Президента Российской Федерации в день голосования доказательствами не подтверждается. В средствах массовой информации освещалось голосование на избирательных участках и других высших должностных лиц государства, лидеров политических партий. Призывов голосовать за ту или иную политическую партию Путиным ВВ. не высказывалось, как голословно утверждают заявители без ссылки на содержание его ответа журналистам.

В объяснениях в судебном заседании заявители сослались также на публикацию Председателя Государственной Думы, председателя политической партии «Единая Россия» Грызлова Б.В. в «Российской газете» от 17 октября 2007 года «Путин остается лидером России», в которой автор высказался об общенациональном референдуме в поддержку Владимира Путина (т. 6, л.д. 58-61). Автором этой статьи тезис о референдуме использован, как и в последующем, не в юридическом смысле, на чем заявители акцентируют внимание, а в качестве очевидной аллегории, что не могло ввести избирателей в заблуждение относительно предмета голосования, четко зафиксированного в избирательном бюллетене.

Оценив содержание упомянутой статьи, суд усматривает в ней признаки незаконной предвыборной агитации в пользу политической партии «Единая Россия». Однако, принимая во внимание характер статьи, адресованной, в первую очередь, членам названной партии и содержащей преимущественно анализ внутреннего и внешнего положения России, перспектив развития страны, суд приходит к выводу о том, что данная публикация по своему значению и степени влияния на избирателей не могла повлечь столь значительного искажения волеизъявления избирателей, которое явилось бы основанием для отмены результатов выборов, как в целом, так и в части допуска политической партии «Единая Россия» к распределению депутатских мандатов.

Остальные доводы о проведении незаконной предвыборной агитации организациями теле- и радиовещания под видом информационного обеспечения выборов, а также «целым рядом представительных органов субъектов Российской Федерации» и «главами

большинства субъектов Российской Федерации» являются крайне неопределенными, декларативными, не содержат указаний на конкретные факты, что лишает возможности их проверки. Представленные листовки, плакаты, обращения либо неизвестно кем исполнены, не имеют выходных данных, либо оплачены за счет средств избирательного фонда соответствующей партии (т. 4, л.д. 3–15).

Политические партии не были лишены возможности в ходе выборов оспорить в судебном порядке незаконные действия, если таковые имели место, ставить вопрос о привлечении виновных лиц к административной ответственности. Руководитель юридической службы КПРФ Соловьев В.Г. подавал жалобу на ряд телеканалов, проводивших, по его мнению, незаконную агитацию. Но определением члена ЦИК России от 31 октября 2007 года Гришиной М.В. было отказано в возбуждении дела об административном правонарушении в связи с отсутствием оснований для этого (т. 4, л.д. 303–304). Сведений об отмене данного определения мировым судьей нет.

Из представленных материалов также видно, что политическая партия «Союз Правых Сил» обращалась в Верховный Суд Российской Федерации с требованием об отмене регистрации кандидата в депутаты Путина В.В., включенного в федеральный список, выдвинутый политической партией «Единая Россия», ссылаясь на использование им преимуществ должностного положения при проведении предвыборной агитации. Решением Верховного Суда Российской Федерации от 20 ноября 2007 года, оставленным без изменения определением Кассационной коллегии Верховного Суда Российской Федерации от 24 ноября 2007 года, в удовлетворении заявления отказано, поскольку сообщаемые заявителем факты не подтвердились (т. 6, л.д. 89–101).

Судебных решений, которыми были установлены факты нарушения организациями теле- и радиовещания, представительными органами и должностными лицами органов государственной власти субъектов Российской Федерации, заявители не представили и на них не указывают.

Вышесказанное относится и к доводу о нарушении положений, установленных пунктами 2 и 3 статьи 46 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», при публикации данных опросов общественного мнения. В заявлении указывается только на один факт – на публикацию данных опроса на телеканале «ОРТ»

2 декабря 2007 года в 21.00 (т. 1, л.д. 19). Между тем данные опроса были обнародованы в указанный день после окончания голосования на территории Российской Федерации (в 21.00), что не может быть признано нарушением избирательного законодательства.

ЦИК России постановлением от 12 октября 2007 года № 40/308-5 утвердила Разъяснения порядка применения части 2 статьи 53 Федерального закона «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» (опубликовано «Парламентская газета», 19 октября 2007 года, № 137, «Вестник Центризбиркома РФ», 2007 год, № 14). В них подробно разъяснен установленный законом порядок опубликования результатов опросов общественного мнения, что, безусловно, способствовало предупреждению нарушений при публикации данных, полученных в результате опросов общественного мнения.

Факт отказа от получения депутатских мандатов 108 зарегистрированных кандидатов, входивших в федеральный список Всероссийской политической партии «Единая Россия» и признанных избранными депутатами Государственной Думы, нельзя расценивать как введение избирателей в заблуждение.

В силу статьи 85 Федерального закона от 18 мая 2005 года № 51-ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации», если зарегистрированный кандидат, избранный депутатом Государственной Думы, в пятидневный срок со дня получения извещения не выполнит требование об освобождении от обязанностей, несовместимых со статусом депутата Государственной Думы, либо в тот же срок откажется от получения депутатского мандата, то такой депутатский мандат признается вакантным и передается другому зарегистрированному кандидату из того же федерального списка кандидатов.

При этом Федеральный закон не устанавливает предельного числа зарегистрированных кандидатов, признанных избранными депутатами Государственной Думы, депутатские мандаты которых по указанным основаниям могут стать вакантными, как и иных каких-либо ограничений, несоблюдение которых могло бы привести к негативным последствиям для соответствующей политической партии.

Ранее определенные ограничения были предусмотрены Федеральным законом от 20 декабря 2002 года № 175-ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Россий-

ской Федерации» (пункт 3 статьи 92 в редакции, действовавшей до 7 декабря 2006 года).

Действующий Федеральный закон был официально обнародован для всеобщего сведения, все участники избирательного процесса руководствовались им. При отсутствии законодательных ограничений права на отказ от получения депутатского мандата, а также от исполнения обязательства о прекращении деятельности, несовместимой со статусом депутата, суд не находит законных оснований для признания результатов выборов недействительными, в том числе в части допуска к распределению депутатских мандатов Всероссийской политической партии «Единая Россия», у которой 108 депутатских мандатов оказались вакантными. В противном случае имело бы место привлечение к ответственности за действия, совершенные в пределах, дозволяемых законом, что привело бы к нарушению избирательных прав граждан и политической партии.

Заявители оспаривают постановление ЦИК России от 21 ноября 2007 года № 62/544-5, которым избирательным комиссиям субъектов Российской Федерации, территориальным избирательным комиссиям предписывалось обеспечить нанесение техническим или иным способом на избирательном бюллетене для голосования на выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации пятого созыва вертикальной черты черного цвета шириной 4 мм поверх имеющейся на избирательном бюллетене разделительной вертикальной черты, а также постановления ЦИК России от 28 ноября 2007 года № 66/573-5 и № 66/574-5 об увеличении ранее утвержденного количества избирательных бюллетеней на 4330 штук и соответствующего им числа специальных знаков (марок) для избирательных бюллетеней (т. 2, л.д. 277, 289, 293).

Из части 1 статьи 259 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации, пункта 1 статьи 75 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» следует, что предметом судебного рассмотрения могут быть лишь такие решения избирательных комиссий, которые на время их оспаривания являются действующими, нарушающими избирательные права граждан, требующие судебного пресечения путем принятия одного из решений, указанных в пункте 6 статьи 75 названного Федерального закона.

Правовые акты, действие которых прекращено, сами по себе основанием для возникновения гражданских прав и обязанностей уже

не являются и каких-либо нарушений избирательных прав граждан повлечь не могут, вследствие чего не требуют их отмены в судебном порядке.

Вышеуказанные постановления ЦИК России, оспариваемые заявителями, по своему характеру рассчитаны на период выборов, после определения результатов выборов их действие фактически прекращено, что не требует судебного подтверждения посредством их отмены. Вместе с тем законность постановлений подлежит проверке в целях выяснения возможного нарушения избирательных прав граждан этими правовыми актами в период их действия и последствий такого нарушения, если они имеются.

В соответствии с частями 3 и 9 статьи 73 Федерального закона «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» Центральной избирательной комиссией Российской Федерации не позднее чем за 24 дня до дня голосования утверждаются форма и текст избирательного бюллетеня на русском языке и определяется количество избирательных бюллетеней.

Постановления ЦИК России от 21 ноября 2007 года № 62/544-5 и от 28 ноября 2007 года № 66/573-5 и № 66/574-5 формально приняты с нарушением требований закона, за пределами установленного срока. Однако данное обстоятельство не повлияло на волеизъявление избирателей и не привело к нарушению прав КПРФ и иных участников избирательного процесса по выборам депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации.

ЦИК России утвердила форму избирательного бюллетеня постановлением от 31 мая 2007 г. № 13/105-5, а текст — постановлением от 6 ноября 2007 г. № 53/447-5 (т. 2, л.д. 272–276, 283–285).

Постановлением ЦИК России от 21 ноября 2007 года № 62/544-5 в утвержденную форму избирательного бюллетеня было внесено изменение только в части увеличения ширины имеющейся вертикальной разделительной черты до 4 мм. Разделительная черта в форме избирательного бюллетеня, приложенной к постановлению ЦИК России от 6 ноября 2007 г. № 53/447-5 об утверждении текста избирательного бюллетеня, была меньшей ширины.

Увеличение ширины черты произведено, как следует из преамбулы постановления от 21 ноября 2007 года, в целях повышения гарантий реализации избирательных прав граждан Российской Федерации в процессе голосования, поскольку было направлено на исключение механических ошибок при осуществлении избирателем

своего выбора. Оспариваемое постановление подписано заместителем Председателя ЦИК России Вавиловым СВ. в связи с нахождением Председателя в командировке (т. 3, л.д. 9) и ничем не затрагивает прав заявителей, которые и не указывают, какие конкретно их права были нарушены и в чем проявились для них последствия нарушения.

Что касается размера эмблемы КПРФ по сравнению с размером эмблемы политической партии «Единая Россия», то постановление ЦИК России от 6 ноября 2007 г. № 53/447-5, которым утвержден текст избирательного бюллетеня, включая размеры эмблем политических партий, заявителями не оспаривается. Представитель КПРФ Соловьев В.Г. был ознакомлен с текстом избирательного бюллетеня, возражений относительно размера эмблем политических партий не высказал, считал необходимым выполнить наименования политических партий одним шрифтом (т. 3, л.д. 7–8).

Наименования политических партий в избирательном бюллетене изложены различными по размеру буквами (прописными или строчными) в строгом соответствии с представленными политическими партиями уставными документами (т. 3, л.д. 10–29). Это обусловлено необходимостью соблюдения требований части 2 статьи 34 Федерального закона «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации», согласно которой наименованием политической партии является наименование, указанное в ее уставе.

Изменение количества избирательных бюллетеней и, соответственно, числа специальных знаков (марок) за пределами установленного срока не являлось произвольным, вызвано обращением Избирательной комиссии Карачаево-Черкесской Республики в связи с увеличением числа избирателей в ходе составления и уточнения списков избирателей за счет дислокации войсковых частей миротворческого контингента, переведенного из Грузии, и лиц, забронировавших места в зонах отдыха (т. 2, л.д. 294–304).

ЦИК России, исполняя возложенную на нее обязанность по организации и проведению выборов, осуществлению контроля за соблюдением избирательных прав граждан Российской Федерации, с учетом поступившей информации и в целях обеспечения реализации активного избирательного права граждан постановлениями от 28 ноября 2007 года № 66/573-5 и № 66/574-5 увеличило количество избирательных бюллетеней для голосования и специальных знаков (марок) для избирательных бюллетеней на 4 330 штук.

В результате принятия указанных постановлений избирательные права граждан, включая заявителей, не были нарушены, требования части 1 статьи 73 Федерального закона «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» о том, что количество избирательных бюллетеней не должно превышать более чем на 1,5 процента числа зарегистрированных избирателей, соблюдено.

Суд также отмечает, что решение ЦИК России от 8 декабря 2007 года о признании результатов выборов депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации пятого созыва состоявшимися и действительными не может быть отменено по мотиву нарушения активного избирательного права отдельных граждан Российской Федерации, как того требуют граждане, обратившиеся наряду с КПРФ в Верховный Суд Российской Федерации с заявлением о признании результатов выборов недействительными.

По смыслу частей 4, 5 статьи 92 Федерального закона «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» основаниями для отмены решения ЦИК России о результатах выборов депутатов Государственной Думы являются такие нарушения избирательного законодательства, которые затрагивают права и интересы политических партий, федеральный список кандидатов которых допущен к распределению депутатских мандатов, либо которым незаконно отказано в регистрации федерального списка кандидатов, а равным образом пассивное избирательное право кандидатов, включенных в указанные списки.

Аналогичные основания для отмены результатов выборов закреплены и в статье 77 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации».

Нарушения избирательного законодательства, не позволяющие выявить действительную волю избирателей, на что ссылаются заявители, могут повлечь за собой нарушение прав политических партий и зарегистрированных кандидатов, включенных в федеральные списки кандидатов.

Такой же смысл проявляется и при анализе части 1 статьи 4, части 1 статьи 259 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации в их взаимосвязи. Эти процессуальные нормы наделяют заинтересованных лиц, включая избирателей и других участников избирательного процесса, правом обратиться в суд с заявлением,

если решениями или действиями (бездействием) органа государственной власти, органа местного управления, общественных объединений, избирательных комиссий, должностного лица нарушаются их избирательные права.

В каждом случае нарушения активного избирательного права, например в связи с неправильностями в списках избирателей, не предоставлением возможности получить информацию либо проголосовать на избирательном участке и т. п., заинтересованное лицо может обратиться за судебной защитой своего этого конкретного права, а не в защиту прав, свобод и интересов неопределенного круга избирателей.

Все заявители – граждане Российской Федерации приняли участие в голосовании, реализовав свое активное избирательное право. Результаты выборов, определенные ЦИК России, в принципе, не могут затрагивать активное избирательное право. Искажение результатов волеизъявления избирателей могло отразиться лишь на пассивном избирательном праве граждан – заявителей по настоящему делу. Однако все они избраны депутатами Государственной Думы пятого созыва, их пассивное избирательное право нарушено не было.

Исходя из вышеизложенного, руководствуясь статьями 194–199, 261 Гражданского процессуального кодекса РФ, Верховный Суд Российской Федерации

решил:

заявление политической партии «Коммунистическая партия Российской Федерации», Зюганова Геннадия Андреевича, Мельникова Ивана Ивановича, Кашина Владимира Ивановича, Соловьева Вадима Георгиевича, Рашкина Валерия Федоровича, Уласа Владимира Дмитриевича об оспаривании результатов выборов депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации пятого созыва, постановлений Центральной избирательной комиссии Российской Федерации от 8 декабря 2007 года № 72/591-5 «О результатах выборов депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации пятого созыва», от 21 ноября 2007 года № 62/544-5 «Об избирательном бюллетене для голосования на выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации пятого созыва», от 28 ноября 2007 года № 66/573-5 «О внесении изменений в постановление Центральной избирательной комиссии Российской Фе-

дерации от 12 сентября 2007 года № 29/203-5 «О количестве избирательных бюллетеней для голосования на выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации пятого созыва», от 28 ноября 2007 года № 66/574-5 «О внесении изменений в постановление Центральной избирательной комиссии Российской Федерации от 12 сентября 2007 года № 29/204-5 «О количестве специальных знаков (марок) для избирательных бюллетеней на выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации пятого созыва» оставить без удовлетворения.

Решение может быть обжаловано в Кассационную коллегию Верховного Суда Российской Федерации в течение 10 дней со дня его принятия в окончательной форме.

Судья Верховного Суда
Российской Федерации

Копия верна

/подпись/

Н.К. Толчеев

Секретарь судебного заседания
Верховного Суда

Российской Федерации

/ подпись/

К.А. Якина

**ВЕРХОВНЫЙ СУД
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

Дело № ГКПИ08-1472

**РЕШЕНИЕ
Именем Российской Федерации**

г. Москва

3 июля 2008 г.

Верховный Суд Российской Федерации в составе:
судьи Верховного Суда
Российской Федерации
при секретаре
с участием прокурора

Зайцева В.Ю.,
Степанищеве А.В.,
Селяниной Н.Я.,

рассмотрев в открытом судебном заседании гражданское дело по заявлению политической партии «СОЮЗ ПРАВЫХ СИЛ», Белых Никиты Юрьевича, Прохорова Вадима Юрьевича и Казакова Сергея Павловича об отмене постановления Центральной избирательной комиссии Российской Федерации от 8 декабря 2007 г. № 72/591-5 «О результатах выборов депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации пятого созыва», признании результатов выборов депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации пятого созыва, состоявшихся 2 декабря 2007 г., недействительными,

установил:

2 декабря 2007 г. состоялись выборы депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации пятого созыва.

8 декабря 2007 г. Центральная избирательная комиссия Российской Федерации (далее – ЦИК России) приняла постановление № 72/591-5 «О результатах выборов депутатов Государственной

Думы Федерального Собрания Российской Федерации пятого созыва», которым выборы депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации пятого созыва признаны состоявшимися и действительными.

Приложением к данному постановлению ЦИК России является Список избранных депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации пятого созыва.

Политическая партия «СОЮЗ ПРАВЫХ СИЛ», избиратели Белых Н.Ю., Прохоров В.Ю. и Казаков С.П. обратились в Верховный Суд Российской Федерации с заявлением, в котором просили отменить вышеназванное постановление ЦИК России и признать результаты выборов депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации пятого созыва недействительными.

В заявлении указано, что политическая партия «СОЮЗ ПРАВЫХ СИЛ» (далее – партия «СПС») имела намерение принять активное участие в избирательной кампании по выборам депутатов Государственной Думы и выдвинутый ею список кандидатов был зарегистрирован постановлением ЦИК России от 18 октября 2007 г. № 42/331-5. Однако в результате вмешательства со стороны органов исполнительной власти Российской Федерации, незаконно использовавших пресекательные властные функции, была полностью парализована реальная агитационная деятельность партии, что привело к невозможности ведения ею полноценной предвыборной кампании в условиях, обеспечивающих свободное волеизъявление избирателей.

По мнению заявителей, анализ проведения избирательной кампании показывает, что со стороны избирательных комиссий различных уровней, а также правоохранительных органов были допущены такие нарушения избирательного законодательства, носящие массовый характер, которые существенно повлияли на результаты волеизъявления избирателей и не позволяют выявить их действительную волю.

Допущенные нарушения избирательного законодательства привели к тому, что не только партия «СПС» и выдвинутые ею кандидаты в депутаты, но и избиратели (включая заявителей) не смогли в полной мере реализовать свои избирательные права, в частности, право на получение информации о партии из печатных агитационных материалов, которые были оплачены из средств избирательного

фонда партии и изготовлены в соответствии с требованиями законодательства.

Незаконное изъятие правоохранительными органами принадлежащих партии «СПС» печатных агитационных материалов имело место в семи регионах Российской Федерации (Московская область, Пермский край, Омская область, Красноярский край, Кировская область, Удмуртская Республика, Брянская область).

Общее количество агитационных материалов, которыми партия не смогла распорядиться при проведении предвыборной кампании, превысило 36 миллионов экземпляров. При этом, как ссылаются заявители, при проведении выборов депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации пятого созыва ЦИК России уклонилась от контроля за соблюдением избирательного законодательства и защиты избирательных прав политической партии, избирателей, а органы прокуратуры Российской Федерации – от надзора за соблюдением законодательства в ходе избирательной кампании.

В заявлении также указано, что в результате допущенных в период избирательной кампании нарушений законодательства были нарушены права кандидата в депутаты Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации Белых Н.Ю.:

- на участие в свободных выборах;
- право на равное избирательное право; право на полноценное ведение предвыборной агитации в ходе избирательной кампании в качестве кандидата; право быть избранным в орган государственной власти.

В судебном заседании представители партии «СПС» Белых Н.Ю. и адвокат Прохоров В.Ю., выступавшие также в своих интересах, поддержали заявленные требования и просили об их удовлетворении.

Заявитель Казаков С.П. и его представитель адвокат Глушков А.В., кроме того действовавший в интересах партии «СПС», также просили об удовлетворении поданного в суд заявления.

Представители ЦИК России Гришина И.Е., Соломоницина И.О. и Воронин Д.Ю. требования заявителей не признали и просили суд отказать в их удовлетворении, ссылаясь на то, что утверждения заявителей об имевших место массовых и спланированных нарушениях избирательного законодательства, ограничивших право партии «СПС» на проведение предвыборной агитации, которые не позволяют выявить действительную волю избирателей, являются необоснованными.

Заслушав объяснения Белых Н.Ю., Прохорова В.Ю., Казакова С.П. и Глушенкова А.В., представителей ЦИК России, исследовав письменные материалы дела в их совокупности и выслушав заключение прокурора Генеральной прокуратуры Российской Федерации Селяниной Н.Я., просившей отказать в удовлетворении заявленных требований, суд находит, что требования заявителей не подлежат удовлетворению по следующим основаниям.

В силу части 2 статьи 96 Конституции Российской Федерации порядок формирования Совета Федерации и порядок выборов депутатов Государственной Думы устанавливаются федеральными законами.

Порядок выборов депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации регулируется Федеральным законом от 18 мая 2005 г. № 51-ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» (далее – Закон о выборах депутатов Государственной Думы) и Федеральным законом от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» (далее – Закон об основных гарантиях избирательных прав).

В соответствии с частью 4 статьи 82 Закона о выборах депутатов Государственной Думы ЦИК России признает выборы депутатов Государственной Думы несостоявшимися в случаях:

- если ни один федеральный список кандидатов не получил 7 и более процентов голосов избирателей, принявших участие в голосовании;
- если все федеральные списки кандидатов получили в совокупности 60 и менее процентов голосов избирателей, принявших участие в голосовании.

По настоящему делу названных обстоятельств не имеется, поскольку четыре федеральных списка кандидатов (политических партий «Коммунистическая партия Российской Федерации», «Либерально-демократическая партия России», «СПРАВЕДЛИВАЯ РОССИЯ: «РОДИНА/ПЕНСИОНЕРЫ/ЖИЗНЬ», «ЕДИНАЯ РОССИЯ») получили более 7 процентов голосов избирателей, принявших участие в голосовании, и при этом за них проголосовало в общей сложности более 91 процента избирателей, принявших участие в голосовании.

В обращении в суд и при рассмотрении дела заявители не оспаривали данные протокола и сводной таблицы ЦИК России о результатах выборов депутатов Государственной Думы, на основании которых принималось решение о результатах выборов.

Следовательно, ЦИК России правомерно признала оспариваемым постановлением выборы депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации пятого созыва состоявшимися.

Частью 5 статьи 82 Закона о выборах депутатов Государственной Думы предусмотрено, что ЦИК России признает результаты выборов депутатов Государственной Думы недействительными:

- если допущенные при проведении голосования или установлении итогов голосования нарушения не позволяют с достоверностью определить результаты волеизъявления избирателей;
- если итоги голосования признаны недействительными на части избирательных участков, списки избирателей на которых на момент окончания голосования в совокупности включали не менее 25 процентов от общего числа избирателей, включенных в списки избирателей на момент окончания голосования;
- по решению суда.

Учитывая, что перечисленных оснований для признания результатов выборов депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации пятого созыва установлено не было, ЦИК России вправе была признать данные выборы действительными.

Согласно части 5 статьи 92 Закона о выборах депутатов Государственной Думы суд соответствующего уровня может отменить решение избирательной комиссии об итогах голосования, о результатах выборов депутатов Государственной Думы помимо оснований, предусмотренных частью 4 данной статьи, также в случаях нарушения порядка составления списков избирателей, порядка формирования избирательных комиссий, незаконного отказа в регистрации федерального списка кандидатов, признанного таковым после дня голосования, установления судом других нарушений законодательства Российской Федерации о выборах, если эти нарушения не позволяют выявить действительную волю избирателей (аналогичная норма содержится в пункте 3 статьи 77 Закона об основных гарантиях избирательных прав).

По смыслу приведенной нормы необходимым и обязательным условием отмены решения избирательной комиссии является при-

знание судом того, что установленные нарушения законодательства Российской Федерации о выборах существенно отразились на избирательном процессе, повлияли на свободу выборов и не позволяют выявить действительную волю избирателей. Только при названном условии такой способ восстановления нарушенных избирательных прав как отмена итогов голосования, результатов выборов будет адекватен допущенным нарушениям.

Между тем при рассмотрении дела судом не установлено таких нарушений избирательного законодательства, которые не позволяют выявить действительную волю избирателей и являются основанием для отмены постановления ЦИК России от 8 декабря 2007 г. № 72/591-5 «О результатах выборов депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации пятого созыва», которым выборы депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации пятого созыва признаны состоявшимися и действительными.

Как следует из материалов дела, партия «СПС» в предусмотренном Законом о выборах депутатов Государственной Думы порядке участвовала в выборах, состоявшихся 2 декабря 2007 г., в которых приняли участие более 69 миллионов избирателей.

По итогам голосования выдвинутый партией «СПС» федеральный список кандидатов в депутаты получил 669 444 голоса избирателей, что составляет 0,96% от числа избирателей, принявших участие в голосовании.

При этом представители партии «СПС» не оспаривали в суде, что партия самостоятельно проводила свою предвыборную агитацию и использовала все ее формы и методы, установленные Законом о выборах депутатов Государственной Думы и Законом об основных гарантиях избирательных прав, в том числе бесплатное эфирное время и печатную площадь.

С доводами заявления о том, что в результате незаконных действий правоохранительных органов была полностью прекращена агитационная деятельность партии по распространению печатных и иных агитационных материалов, которую она выбрала в качестве основной формы своей предвыборной агитации, суд согласиться не может.

Из исследованных в судебном заседании и приобщенных к делу документов видно, что в период 18 октября по 24 ноября 2007 г. партия «СПС» в соответствии с требованиями части 5 статьи 61 Закона

о выборах депутатов Государственной Думы сообщала в ЦИК России об изготовлении и начале распространения различных предвыборных агитационных материалов, общий тираж которых составил 68 954 000 экземпляров (без учета сведений избирательных комиссий Российской Федерации).

Утверждения представителей партии «СПС» о том, что основная часть указанных агитационных материалов была произвольно изъята и партия не смогла распорядиться ими в ходе избирательной кампании, в суде не подтвердились.

Так, из копии материалов дела № 3/7-116/07 по жалобе партии «СПС» на действия СУ при УВД по городскому округу Подольск и Подольскому муниципальному району в рамках уголовного дела № 94076, возбужденного по п. «б» ч. 2 ст. 171 УК РФ, следует, что 8 ноября 2007 г. на складе ООО «Рео Принт» было зафиксировано нахождение печатной продукции с символикой данной партии в количестве 16 729 400 экземпляров (плакаты (формат А3) – 2 969 000 экз., карманные календари – 10 261 000 экз., газеты – 3 499 400 экз.), которая постановлением следователя была признана вещественным доказательством и приобщена к уголовному делу.

На данные действия следователя представителем партии «СПС» было подано ходатайство об исключении печатной агитационной продукции из числа вещественных доказательств и выдаче ее владельцу.

Постановлением следователя от 16 ноября 2007 г. в удовлетворении ходатайства было отказано со ссылкой на то, что печатная продукция является вещественным доказательством и выдана быть не может.

22 ноября 2007 г. партия «СПС» обжаловала действия следователя в суд и постановлением Подольского городского суда Московской области от 26 ноября 2007 г. ее жалоба была частично удовлетворена.

Действия следователя, выразившиеся в отказе возвратить партии предвыборную печатную продукцию, признаны незаконными и необоснованными.

На начальника СУ при УВД по городскому округу Подольск и Подольскому муниципальному району возложена обязанность устранить допущенное нарушение.

Таким образом, доводы заявления о том, что результате указанных действий следственных органов только в Московской облас-

ти партия «СПС» была лишена возможности использовать в ходе агитационной кампании печатную продукцию в количестве более 31 миллиона экземпляров, не соответствуют действительности.

Как уже отмечалось, фактически в Московской области в период с 8 по 26 ноября 2007 г. партия не могла использовать для проведения агитации 16 729 400 экземпляров печатной продукции.

6 ноября 2007 г. на основании протокола осмотра места происшествия следователем СУ при УВД Свердловского района г. Перми был изъят принадлежащий партии «СПС» агитационный печатный материал под названием «Проблема № 1» в количестве 302 000 экземпляров.

Решением Свердловского районного суда г. Перми от 26 ноября 2007 г. действия должностных лиц УВД Свердловского района г. Перми по изъятию данного агитационного материала признаны незаконными, на названное УВД возложена обязанность возвратить материал уполномоченному представителю партии «СПС». Решение суда обращено к немедленному исполнению.

30 октября 2007 г. сотрудниками ОВД по Омскому району г. Омска был задержан автомобиль с печатным агитационным материалом партии под названием «Проблема № 1» в количестве 620 000 экземпляров.

13 ноября 2007 г. партия «СПС» обжаловала изъятие агитационного материала в прокуратуру Омской области и 14 ноября 2007 г. он был возвращен партии в полном объеме.

8 ноября 2007 г. сотрудником милиции Фокинского района г. Брянска был составлен протокол об административном правонарушении, предусмотренном частью 1 статьи 5.12 КоАП РФ, по факту распространения Воропаевой Ж.В. печатного агитационного материала под названием «Проблема № 1» в количестве 170 800 экземпляров с нарушением требований законодательства о выборах. Агитационный материал был признан предметом административного правонарушения и изъят.

Постановлением мирового судьи Фокинского судебного участка № 20 г. Брянска от 9 ноября 2007 г. производство по делу об административном правонарушении в отношении Воропаевой Ж.В. было прекращено за отсутствием в ее действиях состава административного правонарушения.

Решением Фокинского районного суда г. Брянска от 11 декабря 2007 г. указанное постановление мирового судьи было изменено

с внесением в его резолютивную часть дополнения о возврате партии «СПС» изъятого агитационного материала «Проблема № 1» в количестве 170 800 экземпляров.

В Брянской области имел также место факт неправомерного изъятия агитационного материала с названием «Проблема № 1» в количестве 1 212 экземпляров 8 ноября 2007 г. у Сениковой В.А., что подтверждается письмом прокуратуры Брянской области от 10 декабря 2007 г. № 7-483-07.

Доводы заявления об иных неправомерных случаях изъятия у партии «СПС» печатной агитационной продукции в судебном заседании не нашли подтверждения.

Так, нельзя считать установленным факт того, что сотрудниками милиции г. Омска 16 ноября 2007 г. были незаконно изъяты агитационные печатные материалы в количестве 30 000 экземпляров, которые были возвращены партии 19 ноября 2007 г.

Суду не представлено доказательств, подтверждающих, что партия «СПС» обжаловала действия сотрудников милиции в установленном порядке и жалоба признана обоснованной.

К подсудности Верховного Суда Российской Федерации по первой инстанции рассмотрение таких жалоб законом не отнесено.

Неправомерного изъятия у партии печатных агитационных материалов на территории Красноярского края в количестве 2 476 169 экземпляров также не установлено.

Обоснованность принятых сотрудниками УВД Железнодорожного района г. Красноярска мер по пресечению распространения печатного агитационного материала под названием «Проблема № 1» подтверждена вступившими в законную силу судебными постановлениями, вынесенными 26 ноября 2007 г. судьей Железнодорожного района г. Красноярска.

Партия «СПС» была привлечена к административной ответственности за нарушение требований действующего законодательства о выборах при изготовлении и распространении агитационного материала, тираж агитационного материала постановлено уничтожить. Судебные акты партией не обжаловались.

В соответствии с частью 7 статьи 62 Закона о выборах депутатов Государственной Думы избирательные комиссии контролируют соблюдение установленного порядка проведения предвыборной агитации и принимают меры по устранению допущенных нарушений. В случае распространения подложных печатных, аудиовизуальных

и иных предвыборных агитационных материалов, распространения предвыборных агитационных материалов с нарушением требований частей 4–8, 10 и 11 статьи 61 данного Закона, нарушения организацией телерадиовещания, редакцией периодического печатного издания установленного Законом порядка проведения предвыборной агитации соответствующая избирательная комиссия обязана обратиться в правоохранительные органы, суд, федеральный орган исполнительной власти, уполномоченный на осуществление функций по контролю и надзору в сфере массовых коммуникаций, с представлением о пресечении противоправной агитационной деятельности, об изъятии незаконных предвыборных агитационных материалов и о привлечении организации телерадиовещания, редакции периодического печатного издания, их должностных лиц, а также иных лиц к ответственности в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Законность решения избирательной комиссии Красноярского края от 26 октября 2007 г. № 14/102 об обращении с представлением в ГУВД по Красноярскому краю о пресечении распространения печатного агитационного материала с названием «Проблема № 1» проверялась по жалобам партии «СПС» не только в ЦИК России, но и в судебном порядке.

Решением Красноярского краевого суда от 15 ноября 2007 г., оставленным без изменения определением Судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации от 7 декабря 2007 г., заявление краевого отделения партии «СПС» об отмене данного решения было оставлено без удовлетворения.

Не подтвердилось в суде и утверждение о незаконном изъятии у партии агитационного материала с названием «Проблема № 1» в количестве 298 000 экземпляров в Кировской области.

Из имеющихся документов следует, что указанный материал был изъят сотрудниками ОВД Кирово-Чепецкого района г. Кирова в рамках производства по делу об административном правонарушении, предусмотренном статьей 13.21 КоАП РФ, до рассмотрения дела по существу.

В судебное заседание не представлено доказательств того, что это изъятие было оспорено в установленном порядке и обращение было признано обоснованным. Верховный Суд Российской Федерации в качестве суда первой инстанции осуществлять такую проверку не вправе.

По аналогичным мотивам нельзя считать доказанным факт неправомерного изъятия у партии «СПС» агитационного материала с названием «Проблема № 1» в количестве 1 019 000 экземпляров в Удмуртской Республике.

Из приобщенной к материалам дела копии письма Генеральной прокуратуры Российской Федерации от 28 декабря 2007 г. № 72/1-3587-2007 видно, что изъятие агитационного материала сотрудниками органов внутренних дел г. Ижевска произведено в соответствии с требованиями законодательства об оперативно-розыскной деятельности на основании оперативной информации о наличии в нем призывов к осуществлению экстремистской деятельности. По результатам проверки органами прокуратуры 29 ноября 2007 г. вынесено постановление об отказе в возбуждении уголовного дела за отсутствием признаков преступления, предусмотренного статьей 282 УК РФ.

С учетом приведенной позиции Генеральной прокуратуры Российской Федерации у суда нет оснований считать, что агитационный материал был изъят незаконно, поскольку в соответствующем районном суде партией «СПС» изъятие материала не было оспорено.

Таким образом, при рассмотрении дела судом установлено, что в период избирательной кампании в четырех регионах Российской Федерации у политической партии с нарушением требований законодательства было изъято 17 823 412 экземпляров печатной агитационной продукции (плакаты (формат А3), карманные календари, газеты), что составляет 25,8 % от общего количества печатных агитационных материалов, об изготовлении и начале распространения которых партией было сообщено в ЦИК России.

При этом печатный агитационный материал с названием «Проблема № 1» в количестве 620 000 экземпляров (изъятый 30 октября 2007 г.) был возвращен партии «СПС» 14 ноября 2007 г. и она имела возможность использовать его при проведении предвыборной агитации наряду с иными печатными агитационными материалами в количестве 51 130 588 экземпляров, препятствий в распространении которых у партии не имелось.

Утверждения заявителей о том, что изъятие 17 823 412 экземпляров печатной агитационной продукции привело к недополучению партией «СПС» более четырех миллионов голосов избирателей, фактически являются предположениями.

Приведенные выше обстоятельства позволяют суду прийти к выводу о несостоятельности довода заявления о том, что при проведении выборов депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации пятого созыва имело место явное и спланированное вмешательство должностных лиц органов внутренних дел, парализовавшее избирательную кампанию партии «СПС».

Ссылка заявителей на отсутствие у органов внутренних дел контрольных полномочий по соблюдению избирательного законодательства не может быть признана состоятельной.

В силу части 8 статьи 62 Закона о выборах депутатов Государственной Думы правоохранительные и иные органы обязаны принимать меры по пресечению противоправной агитационной деятельности, предотвращению изготовления подложных и незаконных предвыборных агитационных материалов и их изъятию, устанавливать изготовителей указанных материалов и источники их оплаты, а также незамедлительно информировать соответствующую избирательную комиссию о выявленных фактах и принятых мерах.

Утверждение заявителей о том, что в ходе избирательной кампании ЦИК России не выполняла возложенные на нее законом обязанности и уклонялась от контроля за соблюдением избирательного законодательства и защиты избирательных прав партии «СПС» и избирателей, также не нашло подтверждения в судебном заседании.

Из материалов дела усматривается, что все обращения партии «СПС», поступившие в ЦИК России в период предвыборной кампании, были рассмотрены с сообщением заявителю о принятых решениях.

Так, например, в обращении в ЦИК России от 4 октября 2007 г. заявитель сообщал о том, что в ряде субъектов Российской Федерации распространяются подложные печатные материалы, которые направлены на срыв агитационной деятельности партии «СПС». В их числе был указан материал с названием «Проблема № 1». В обращении также указывалось на возможные повторные выпуски этого материала, которые могут содержать информацию, способную нанести ущерб деятельности партии, и содержалась просьба принять меры по предотвращению распространения подложных материалов.

По данному обращению 9 октября 2007 г. ЦИК России направила в МВД России письмо (исх. № 15-16/4148), в котором просила провести проверку сведений о выпуске подложных печатных материалов и о принятии мер по пресечению их распространения, о чем было сообщено заявителю.

Правомерность действий ЦИК России по рассмотрению обращения заявителя от 23 октября 2007 г., на которое ему был дан ответ от 29 октября 2007 г., подтверждена вступившим в законную силу определением судьи Верховного Суда Российской Федерации от 26 ноября 2007 г.

По жалобе партии «СПС» от 29 октября 2007 г. об отмене решения избирательной комиссии Красноярского края от 26 октября 2007 г. № 14/102 вынесено решение ЦИК России от 7 ноября 2007 г., которым обжалуемое решение оставлено без изменения.

Как уже отмечалось судом, законность решения избирательной комиссии Красноярского края от 26 октября 2007 г. № 14/102 подтверждена вступившими в законную силу судебными постановлениями.

По жалобе заявителя от 2 ноября 2007 г. об изъятии печатного агитационного материала в Омской области, как указывает сам заявитель, ЦИК России были приняты эффективные и своевременные меры, направленные на защиту права на ведение политической партией предвыборной агитации.

На жалобу в ЦИК России от 5 ноября 2007 г. заявителю дан ответ письмом от 15 ноября 2007 г. № 15-16/5557.

Несогласие партии «СПС» с указанным ответом, а также другими ответами ЦИК России на ее обращения не дает оснований для вывода о том, что ЦИК России не выполняла возложенные на нее действующим законодательством полномочия по осуществлению контроля за соблюдением избирательных прав граждан и обеспечению единообразного применения Закона о выборах депутатов Государственной Думы.

Довод заявителей о том, что ЦИК России обязана контролировать соблюдение избирательного законодательства правоохранительными органами, и имеет на это полномочия, установленные, в частности, пунктом 3 статьи 20 и пунктом 9 статьи 21 Закона об основных гарантиях избирательных прав, не соответствует содержанию названных норм.

Не наделена такими полномочиями ЦИК России и Законом о выборах депутатов Государственной Думы.

Говоря о наличии оснований для признания результатов выборов недействительными, заявители Прохоров В.Ю. и Казаков С.П. ссылаются на то, что неправомерное изъятие у партии «СПС» части агитационных печатных материалов лишило их права на получение информации о данной партии и не позволило сделать осознанный выбор при голосовании.

Между тем в силу статьи 50 Закона о выборах депутатов Государственной Думы информационное обеспечение выборов депутатов Государственной Думы включает в себя не только предвыборную агитацию, но и информирование избирателей.

Перечень субъектов, которые вправе информировать избирателей, и требования к распространяемым информационным материалам закреплены в статье 51 названного Закона. При этом в отличие от агитационных материалов информационные материалы должны быть объективными, достоверными и не нарушать равенство прав политических партий.

Заявители не ссылались и судом не установлено, что ЦИК России и другие субъекты деятельности по информированию избирателей не выполнили свои обязанности по информированию избирателей о партии «СПС».

Следовательно, при желании заявители имели возможность получить интересующую их информацию о партии «СПС» и сделать осознанный и свободный выбор при голосовании.

Другие доводы заявителей о незаконности оспариваемого решения ЦИК России, нарушении их избирательных прав и наличии оснований для признания результатов выборов депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации пятого созыва недействительными также не нашли своего подтверждения при рассмотрении дела.

При таких обстоятельствах удовлетворение требований заявителей не имеет под собой правовых оснований и нарушило бы результаты волеизъявления более чем 69 миллионов избирателей, принявших участие в голосовании.

Согласно части 2 статьи 261 ГПК РФ суд отказывает в удовлетворении заявления, если установит, что оспариваемое решение или действие (бездействие) является законным.

Руководствуясь статьями 194–199 ГПК РФ, Верховный Суд Российской Федерации

решил:

заявление политической партии «СОЮЗ ПРАВЫХ СИЛ», Бельх Никиты Юрьевича, Прохорова Вадима Юрьевича и Казакова Сергея Павловича об отмене постановления Центральной избирательной комиссии Российской Федерации от 8 декабря 2007 г. № 72/591-5 «О результатах выборов депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации пятого созыва», признании результатов выборов депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации пятого созыва, состоявшихся 2 декабря 2007 г., недействительными оставить без удовлетворения.

Решение может быть обжаловано в Кассационную коллегию Верховного Суда Российской Федерации в течение десяти дней со дня принятия решения судом в окончательной форме.

Судья Верховного Суда
Российской Федерации

В.Ю. Зайцев

**ПОСТАНОВЛЕНИЕ
ЦЕНТРАЛЬНОЙ ИЗБИРАТЕЛЬНОЙ КОМИССИИ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

**О Разъяснениях порядка деятельности иностранных
(международных) наблюдателей при проведении выборов
Президента Российской Федерации и об удостоверении
иностранного (международного) наблюдателя**

В целях реализации требований статьи 30 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», а также статьи 24 Федерального закона «О выборах Президента Российской Федерации» Центральная избирательная комиссия Российской Федерации постановляет:

1. Утвердить Разъяснения порядка деятельности иностранных (международных) наблюдателей (приложение № 1), образец и описание удостоверения иностранного (международного) наблюдателя при проведении выборов Президента Российской Федерации (приложение № 2).

2. Признать утратившим силу постановление Центральной избирательной комиссии Российской Федерации от 22 января 2004 года № 80/681-4 «О Разъяснениях порядка деятельности иностранных (международных) наблюдателей при проведении выборов Президента Российской Федерации и об удостоверении иностранного (международного) наблюдателя».

3. Опубликовать настоящее постановление в журнале «Вестник Центральной избирательной комиссии Российской Федерации».

Председатель
Центральной избирательной комиссии
Российской Федерации

В.Е. Чуров

Москва 24 января 2008 года

№ 90/703-5

Секретарь
Центральной избирательной комиссии
Российской Федерации

Н.Е. Конкин

УТВЕРЖДЕНЫ
постановлением Центральной избирательной
комиссии Российской Федерации

от 24 января 2008 года

№ 90/703-5

Разъяснения
порядка деятельности иностранных (международных)
наблюдателей при проведении выборов
Президента Российской Федерации

Настоящие Разъяснения порядка деятельности иностранных (международных) наблюдателей при проведении выборов Президента Российской Федерации подготовлены на основе положений Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», Федерального закона «О выборах Президента Российской Федерации», международных договоров Российской Федерации с учетом общепризнанных принципов и норм международного права в области организации и проведения выборов, международных избирательных стандартов.

Настоящие Разъяснения в соответствии с подпунктом 3 статьи 19 Федерального закона «О выборах Президента Российской Федерации» определяют порядок деятельности иностранных (международных) наблюдателей при проведении выборов Президента Российской Федерации, осуществляющих наблюдение индивидуально, в составе группы наблюдателей, а также в составе международной миссии по наблюдению.

1. Общие положения

1.1. Иностранном (международным) наблюдателем может быть не являющийся гражданином Российской Федерации представитель иностранной или международной организации, наделенный правом осуществлять в порядке, установленном законом, наблюдение за подготовкой и проведением выборов Президента Российской Федерации.

1.2. Международной организацией в соответствии с Венской Конвенцией о праве международных договоров, Федеральным

законом от 15 июля 1995 года № 101-ФЗ «О международных договорах Российской Федерации» является межгосударственная, межправительственная организация.

В соответствии со статьей 47 Федерального закона «Об общественных объединениях» международные общественные объединения не относятся к категории международной организации и, следовательно, не наделяются полномочиями по назначению иностранных (международных) наблюдателей.

1.3. Иностранной организацией является государственный орган иностранного государства или иностранная некоммерческая организация с объемом правоспособности, позволяющим осуществлять международное наблюдение на территории Российской Федерации. Юридический статус и правоспособность иностранных организаций при необходимости подтверждаются документами, признаваемыми в качестве таковых законодательством страны, в котором они учреждены.

1.4. В соответствии с нормами международного права иностранная или международная организация (их отделения, бюро и т. д.) могут быть зарегистрированы и находиться как за пределами территории, так и непосредственно на территории Российской Федерации.

1.5. Иностранные (международные) наблюдатели получают разрешение на въезд в Российскую Федерацию в порядке, установленном Федеральным законом «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию», и при наличии соответствующего приглашения аккредитовываются Центральной избирательной комиссией Российской Федерации на основании документов, представляемых Управлением внешних связей Аппарата Центральной избирательной комиссии Российской Федерации.

1.6. Срок полномочий иностранного (международного) наблюдателя начинается со дня аккредитации в Центральной избирательной комиссии Российской Федерации и заканчивается в день официального опубликования общих результатов выборов Президента Российской Федерации.

1.7. Иностранный (международный) наблюдатель осуществляет свою деятельность самостоятельно и независимо. Материально-финансовое обеспечение деятельности иностранного (международного) наблюдателя производится за счет средств стороны, направившей наблюдателя, или за счет его собственных средств.

2. Порядок приглашения и аккредитации иностранных (международных) наблюдателей

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

2.2. Центральная избирательная комиссия Российской Федерации может направить приглашения избирательным органам иностранных государств, а также иным иностранным и международным организациям, специализирующимся на вопросах избирательного законодательства и выборов, обеспечения прав граждан на участие в выборах.

2.3. Предложения о направлении приглашений могут быть поданы Уполномоченным по правам человека в Российской Федерации, международными и национальными правительственными и неправительственными организациями, а также частными лицами, имеющими признанный авторитет в области защиты прав и свобод человека и гражданина.

2.4. Для аккредитации в качестве иностранного (международного) наблюдателя на выборах в Российской Федерации представитель иностранной (международной) организации, отвечающей требованиям пунктов 1.2 и 1.3 настоящих Разъяснений, направляет в пригласивший его орган, уполномоченный приглашать иностранных (международных) наблюдателей, заявление об аккредитации в качестве иностранного (международного) наблюдателя, копии полученного приглашения и документов, удостоверяющих личность, а также анкету иностранного (международного) наблюдателя установленной формы.

2.5. Документы, перечисленные в пункте 2.4 настоящих Разъяснений, направляются в орган, приславший приглашение, с момента получения приглашения, но не позднее десяти дней до дня голосования. Документы, поступившие с нарушением указанного срока, к рассмотрению не принимаются.

2.6. Орган, уполномоченный приглашать иностранных (международных) наблюдателей, после проверки поступивших от представите-

ля иностранной (международной) организации документов, необходимых для аккредитации в качестве иностранного (международного) наблюдателя, передает их в Центральную избирательную комиссию Российской Федерации для принятия решения об аккредитации.

2.7. Центральная избирательная комиссия Российской Федерации при соответствии поступивших документов установленным требованиям выдает представителю иностранной (международной) организации удостоверение иностранного (международного) наблюдателя. Такое удостоверение дает право представителю иностранной (международной) организации осуществлять свою деятельность по наблюдению за выборами в качестве иностранного (международного) наблюдателя. В случае принятия Центральной избирательной комиссией Российской Федерации решения о проведении повторного голосования, срок действия удостоверений иностранных (международных) наблюдателей продлевается Центральной избирательной комиссией Российской Федерации.

2.8. Центральная избирательная комиссия Российской Федерации вправе отказать в аккредитации иностранному (международному) наблюдателю в случае несоответствия их действий установленному порядку, в том числе: на основании обращений федеральных органов исполнительной власти, содержащих факты, указывающие на то, что цели и задачи деятельности иностранного (международного) наблюдателя противоречат Конституции Российской Федерации либо создают угрозу суверенитету, политической независимости, территориальной неприкосновенности, национальным интересам Российской Федерации; на основании принципа взаимности.

2.9. Прием документов на аккредитацию иностранных (международных) наблюдателей прекращается Центральной избирательной комиссией Российской Федерации за пять дней до дня голосования.

3. Полномочия и порядок деятельности иностранных (международных) наблюдателей

3.1. Деятельность иностранных (международных) наблюдателей регулируется федеральными законами «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», «О выборах Президента Российской Федерации»,

иными федеральными законами, международными договорами Российской Федерации.

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

3.3. Иностраный (международный) наблюдатель при посещении избирательных комиссий всех уровней, федеральных органов государственной власти и органов государственной власти субъектов Российской Федерации, иных государственных органов, органов местного самоуправления должен иметь при себе выданное ему удостоверение иностранного (международного) наблюдателя и документ, удостоверяющий его личность.

3.4. Иностранцы (международные) наблюдатели вправе:

3.4.1. Встречаться с кандидатами на должность Президента Российской Федерации, их доверенными лицами, уполномоченными представителями по финансовым вопросам, уполномоченными представителями политических партий, групп избирателей, наблюдателями.

3.4.2. Иметь доступ ко всем документам (не затрагивающим интересы национальной безопасности, информацию об избирателях конфиденциального характера), регулирующим проведение выборов Президента Российской Федерации, получать от избирательных комиссий необходимую информацию и копии избирательных документов, указанных в Федеральном законе «О выборах Президента Российской Федерации».

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

3.4.4. Присутствовать при установлении территориальными избирательными комиссиями и избирательными комиссиями субъектов

Российской Федерации итогов голосования, определении Центральной избирательной комиссией Российской Федерации результатов выборов, составлении указанными комиссиями соответствующих протоколов об итогах голосования, о результатах выборов, а также при проведении данными комиссиями повторного подсчета голосов избирателей.

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

3.4.6. Наблюдать за выдачей избирательных бюллетеней избирателям.

3.4.7. Знакомиться с порядком работы технических средств голосования и подсчета голосов избирателей (комплексы обработки избирательных документов, комплексы по электронному голосованию) и наблюдать за их использованием избирательной комиссией в день голосования.

3.4.8. Наблюдать после окончания голосования за подсчетом числа избирателей, внесенных в список избирателей, избирательных бюллетеней, извлеченных из ящиков для голосования, присутствовать при подсчете и погашении неиспользованных избирательных бюллетеней, оглашении числа погашенных открепительных удостоверений.

3.4.9. Визуально знакомиться с погашенными неиспользованными и испорченными избирательными бюллетенями, отрывными талонами и неиспользованными открепительными удостоверениями (в случае повторного голосования погашенными неиспользованными открепительными удостоверениями) под контролем членов участковой избирательной комиссии с правом решающего голоса.

3.4.10. Присутствовать при установлении и оглашении итоговых данных по списку избирателей, проводимому участковой избирательной комиссией перед непосредственным подсчетом голосов избирателей.

3.4.11. Визуально знакомиться под контролем членов участковой избирательной комиссии с правом решающего голоса с рассортированными избирательными бюллетенями установленной формы по голосам избирателей, поданным за каждого из зарегистрированных кандидатов.

3.4.12. Присутствовать при непосредственном подсчете голосов избирателей и наблюдать за их подсчетом на расстоянии и в услови-

ях, обеспечивающих им обзорность содержащихся в избирательных бюллетенях отметок избирателей, визуально знакомиться с любым заполненным или незаполненным избирательным бюллетенем.

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

3.4.14. Знакомиться с протоколами об итогах голосования, о результатах выборов, составляющимися избирательной комиссией, в которой он присутствует; получать от соответствующей избирательной комиссии копии указанных протоколов и приложенных к ним документов.

3.4.15. Ставить свои подписи на опечатанных мешках или коробках, в которые упаковываются избирательные бюллетени, открепительные удостоверения после завершения подсчета голосов избирателей.

3.4.16. Информировать представителей избирательных комиссий о результатах своих наблюдений, давать рекомендации без вмешательства в работу избирательных комиссий и попыток руководства процессом выборов.

3.4.17. Присутствовать на итоговом заседании участковой избирательной комиссии, на котором рассматриваются жалобы и заявления о нарушениях при голосовании и подсчете голосов избирателей.

3.4.18. Знакомиться с результатами рассмотрения жалоб (заявлений), обращений, связанных с нарушением законодательства о выборах.

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

3.4.20. Излагать после окончания времени голосования на всей территории Российской Федерации свое мнение о законодательстве о выборах Президента Российской Федерации, о подготовке и проведении выборов Президента Российской Федерации, прово-

дить пресс-конференции и обращаться к представителям средств массовой информации.

3.4.21. По окончании времени голосования и установления его итогов на соответствующей территории предоставлять организаторам выборов, органам государственной власти, органам местного самоуправления и соответствующим должностным лицам свое заключение о результатах наблюдения за подготовкой и проведением выборов.

3.5. Иностранцы (международные) наблюдатели должны:

3.5.1. Действовать в соответствии с положениями Конституции Российской Федерации, федеральных законов, постановлениями Центральной избирательной комиссии Российской Федерации, общепризнанными принципами и нормами международного права в области организации и проведения выборов, международными избирательными стандартами.

3.5.2. Выполнять свои функции по осуществлению международного наблюдения за выборами Президента Российской Федерации, руководствуясь принципами политической нейтральности, беспристрастности, отказа от выражения каких бы то ни было предпочтений или оценок в отношении избирательных комиссий, органов государственной власти, иных государственных органов и органов местного самоуправления, должностных лиц, участников избирательного процесса.

3.5.3. Осуществлять наблюдение, не вмешиваясь в процесс выборов ни на одном из его этапов, включая избирательную кампанию, голосование, подсчет голосов избирателей и установление итогов голосования, а также процессы, следующие за днем голосования.

3.5.4. Основывать все свои заключения на проведенном наблюдении и фактическом материале.

3.5.5. Воздерживаться от любых комментариев и оценок, касающихся действующего законодательства о выборах Президента Российской Федерации и хода избирательного процесса, до окончания времени голосования на всей территории Российской Федерации. При необходимости промежуточные доклады и отчеты в ходе наблюдения представляются непосредственно в орган, пригласивший иностранного (международного) наблюдателя, и обнародованию до окончания времени голосования на всей территории Российской Федерации не подлежат.

4. Ответственность за нарушение законодательства о выборах и прав иностранных (международных) наблюдателей

4.1. В соответствии с Федеральным законом «О выборах Президента Российской Федерации» иностранные (международные) наблюдатели не вправе осуществлять иные действия, кроме перечисленных в пунктах 3.3, 3.4 и 3.5 настоящих Разъяснений, а также использовать свой статус для осуществления деятельности, не связанной с наблюдением за ходом избирательной кампании, подготовкой и проведением выборов.

4.2. Центральная избирательная комиссия Российской Федерации вправе отозвать аккредитацию иностранного (международного) наблюдателя в случае нарушения им федеральных законов, установленного порядка деятельности иностранного (международного) наблюдателя на территории Российской Федерации или общепризнанных принципов и норм международного права.

4.3. Лица, нарушающие права иностранных (международных) наблюдателей, несут ответственность в соответствии с федеральными законами.

ЗАЯВЛЕНИЕ

Миссии наблюдателей от Содружества Независимых Государств по результатам наблюдения за подготовкой и проведением выборов Президента Российской Федерации

На основании приглашения Российской Федерации международные наблюдатели от Содружества Независимых Государств осуществляли мониторинг подготовки и проведения выборов Президента Российской Федерации, состоявшихся 2 марта 2008 года.

Организация мониторинга

Наблюдение было организовано в соответствии с Решением Совета глав государств СНГ, признавшего необходимым продолжить практику направления наблюдателей на выборы и референдумы в государства – участники СНГ, и другими документами, действующими в рамках Содружества: Конвенцией о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах – участниках Содружества Независимых Государств, Положением о Миссии наблюдателей от СНГ на президентских и парламентских выборах, а также референдумах в государствах – участниках СНГ.

Миссия наблюдателей от СНГ на выборах Президента Российской Федерации сформирована по предложениям государств и органов Содружества и с учетом рекомендаций российской стороны по ее численному составу. Аккредитовано 110 международных наблюдателей от СНГ, представляющих государства – участники СНГ, Межпарламентскую Ассамблею государств – участников СНГ, Парламентское Собрание Союза Беларуси и России и Исполнительный комитет Содружества Независимых Государств.

Наблюдение за ходом избирательного процесса велось с 18 февраля 2008 года, в городе Москве был открыт Штаб Миссии, который провел комплекс необходимых мероприятий по организации мониторинга выборов, координировал деятельность наблюдателей от СНГ.

Условия для осуществления международного наблюдения

Международным наблюдателям от Содружества было предоставлено право общения с членами избирательных комиссий всех уровней, руководством органов государственной власти, содействующих в рамках законодательства подготовке и проведению избирательной кампании, с представителями избирательных штабов кандидатов на должность Президента, избирателями, другими участниками избирательного процесса.

Избирательные комиссии всех уровней, органы государственной власти и местного самоуправления, их должностные лица оказывали необходимое содействие наблюдателям в выполнении ими своих функций.

Члены Миссии наблюдателей от СНГ имели доступ к документам, регулирующим избирательный процесс. Им были созданы правовые и организационно-технические условия для наблюдения за президентскими выборами в соответствии с действующим законодательством Российской Федерации.

Состоялись встречи руководства Миссии и ее Штаба с руководством избирательных штабов всех кандидатов на должность Президента. Проведены встречи в Центральной избирательной комиссии, Генеральной прокуратуре по различным аспектам избирательной кампании. Международные наблюдатели от СНГ ознакомились с ходом подготовки президентских выборов в городах Москве, Санкт-Петербурге, Республике Башкортостан, других субъектах Российской Федерации.

Была продолжена практика встреч с руководством Миссии наблюдателей от Шанхайской организации сотрудничества. По мнению международных наблюдателей от СНГ, обмен мнениями о ходе избирательного процесса и результатах мониторинга выборов между представителями различных международных организаций, участвующих в наблюдении, содействует выработке объективных оценок избирательной кампании, создает предпосылки для конкретизации и унификации подходов к организации международного наблюдения.

При выполнении своих функций наблюдатели от СНГ соблюдали избирательное законодательство Российской Федерации, руководствовались принципами нейтральности, беспристрастности,

невмешательства в избирательный процесс, отказа от выражения каких бы то ни было предпочтений по отношению к кандидатам на должность Президента, другим участникам избирательного процесса.

Наблюдение осуществлялось независимо, основывалось на принципах открытости и гласности. Международные наблюдатели от Содружества через средства массовой информации информировали общественность о своей деятельности. В период мониторинга избирательной кампании Штаб Миссии подготовил три информационных сообщения о ходе наблюдения. Эффективному взаимодействию международных наблюдателей со средствами массовой информации содействовал впервые созданный неправительственными организациями – Общественной палатой, Торгово-промышленной палатой, Медиасоюзом при участии Центральной избирательной комиссии Российской Федерации Международный информационный центр «Выборы-2008».

Законодательная база проведения президентских выборов

Выборы Президента Российской Федерации проводились на основе положений Конституции Российской Федерации, регулирующих организацию избирательного процесса, федеральных законов «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», «О выборах Президента Российской Федерации», иных законодательных актов, постановлений Центральной избирательной комиссии Российской Федерации.

Штаб Миссии наблюдателей от СНГ провел сравнительный анализ соответствия Федерального закона «О выборах Президента Российской Федерации» Конвенции о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах – участниках СНГ. Наблюдатели от СНГ констатируют, что Федеральный закон «О выборах Президента Российской Федерации» учитывает положения данной Конвенции. В текст Федерального закона включены такие стандарты демократических выборов, как право гражданина избирать и быть избранным; свобода выборов на основе всеобщего, равного и прямого избирательного права при тайном голосовании; открытый и гласный характер выборов; осуществление судебной и

иной защиты избирательных прав и свобод человека и гражданина; общественное и международное наблюдение за выборами; гарантии реализации избирательных прав и свобод участников избирательного процесса.

В ходе мониторинга выборов Штаб Миссии наблюдателей от СНГ взаимодействовал с представителями Международного института мониторинга развития демократии, парламентаризма и соблюдения избирательных прав граждан, образованного Межпарламентской Ассамблеей государств – участников СНГ. Это позволило Миссии наблюдателей от СНГ полнее оценивать ход избирательной кампании. Указанным Институтом проведен анализ соответствия законодательства о выборах Президента Российской Федерации международным избирательным стандартам и сделан вывод, что российское избирательное законодательство соответствует договорным обязательствам Российской Федерации в сфере демократических выборов.

Вместе с тем Миссия наблюдателей от СНГ считает возможным дальнейшее совершенствование отдельных норм избирательного законодательства, регулирующего выборы Президента Российской Федерации.

Международные наблюдатели от СНГ, в частности, считают, что введение в отчетные формы Государственной автоматизированной системы ГАС «Выборы», заполняемые избирательными комиссиями всех уровней, сведений о поступивших в день выборов жалобах способствовало бы повышению информированности участников избирательного процесса о ходе голосования и подсчете голосов избирателей.

Миссия наблюдателей от СНГ полагает возможным также законодательно уточнить право международных наблюдателей присутствовать на заседаниях Центральной и других избирательных комиссий.

Приветствуя стремление избирательных органов Российской Федерации обеспечить возможность участия в выборах граждан, находящихся в день голосования в пути, Миссия наблюдателей от СНГ полагает возможным законодательно закрепить порядок образования избирательных участков на железнодорожных вокзалах, в аэропортах и других пунктах временного пребывания избирателей, процедуру голосования на них.

Система избирательных комиссий

Подготовку и проведение выборов Президента Российской Федерации осуществляли: Центральная избирательная комиссия Российской Федерации; 86 избирательных комиссий субъектов Российской Федерации; 2748 территориальных избирательных комиссий; 96 652 участковые избирательные комиссии, в том числе 364, образованные за пределами территории Российской Федерации в 142 странах.

Кандидатам на должность Президента была предоставлена возможность назначить по одному представителю в качестве членов Центральной и других избирательных комиссий с правом совещательного голоса. Наблюдатели от СНГ расценивают данный факт как стремление обеспечить открытость избирательной кампании.

Центральная избирательная комиссия Российской Федерации организовала обучение руководителей и членов нижестоящих избирательных комиссий на основе специально разработанной программы учебного курса «Избирательное право и избирательный процесс в Российской Федерации».

Впервые в качестве приложения к учебной программе для членов участковых избирательных комиссий было разработано методическое пособие, включающее тестовые задачи, сценарии деловых игр, практические занятия.

На региональном уровне основной формой профессиональной подготовки кадров избирательных комиссий стали обучающие семинары.

Активно проводилась информационно-разъяснительная работа среди населения. В целях информирования избирателей о предстоящих президентских выборах, разъяснения порядка избирательных процедур на общероссийских телевизионных каналах транслировались 17 видеороликов и в радиозэфире – 3 аудиоролика. Было изготовлено и размещено на рекламных конструкциях 14 миллионов экземпляров наглядных информационных материалов.

Центральная избирательная комиссия Российской Федерации издала серию брошюр, касающихся действующего избирательного законодательства, инструкции и положения по организации работы избирательных комиссий, национальных и международных наблюдателей. Эти материалы были размещены на ее сайте в Интернете.

Избирательные комиссии заблаговременно направили избирателям извещения с указанием времени и места проведения голосования.

Выдвижение и регистрация кандидатов на должность Президента

Миссия наблюдателей от СНГ считает, что процедуры данного этапа президентских выборов осуществлялись на основании избирательного законодательства Российской Федерации, в соответствии с которым право выдвижения кандидатов принадлежит политическим партиям и гражданам путем самовыдвижения.

По мнению наблюдателей от СНГ, выборы проходили в условиях состязательности и альтернативности.

В Центральную избирательную комиссию Российской Федерации подали документы 15 кандидатов на должность Президента страны. Из них 4 были выдвинуты политическими партиями, 11 — в порядке самовыдвижения. Девяти группам избирателей, созданным в поддержку самовыдвижения кандидатов, Центральная избирательная комиссия отказала в регистрации в связи с тем, что они не представили необходимые документы. Один претендент снял свою кандидатуру. Одному кандидату было отказано в регистрации по причине значительного числа недостоверных и недействительных подписей.

Таким образом, в бюллетень для голосования было включено четыре зарегистрированных кандидата, что предоставило избирателям возможность выбора.

Информационное обеспечение президентских выборов и предвыборная агитация

Избирательные комиссии всех уровней информировали избирателей о подготовке и проведении выборов Президента Российской Федерации, сроках и порядке совершения избирательных действий, процедуре голосования.

На заседаниях избирательных комиссий присутствовали представители кандидатов на должность Президента, журналисты. Принятые решения через средства массовой информации незамедлительно доводились до сведения широкой общественности.

На интернет-сайте Центральной избирательной комиссии регулярно обновлялась информация о подготовке к выборам Президента. Члены Центральной избирательной комиссией проводили брифинги, пресс-конференции, давали интервью представителям национальных и зарубежных средств массовой информации.

Предвыборная агитация, которая осуществлялась, открыто и гласно, отличалась разнообразием используемых форм. Государственные и местные органы обеспечивали осуществление предвыборной агитации, создавали возможности кандидатам для свободного проведения агитационной кампании, встреч с избирателями, выступлений в средствах массовой информации. Местные органы исполнительной власти с соблюдением равных прав и одинаковых условий для кандидатов на должность Президента предоставляли помещения для проведения их встреч с избирателями, определяли места для размещения предвыборных агитационных материалов.

Центральная избирательная комиссия утвердила перечень средств массовой информации, предоставляющих в соответствии с законодательством эфирное время и печатную площадь зарегистрированным кандидатам за счет государственных средств. Таким образом, всем зарегистрированным кандидатам в Президенты Российской Федерации был предоставлен доступ к средствам массовой информации для проведения предвыборной агитации, в том числе для изложения своих предвыборных программ.

Бесплатное эфирное время предоставили три общероссийских телеканала: «Первый канал», ВГТРК, ТВ-Центр и три общероссийских радиоканала: «Радио России», «Маяк», «Голос России». Кандидаты на должность Президента имели возможность размещать свои агитационные материалы на бесплатной основе и в телекомпаниях, осуществляющих вещание в субъектах Российской Федерации.

На федеральных телеканалах были организованы дебаты, в которых приняли участие три кандидата на должность Президента. Однако они не стали основной формой информирования избирателей.

Наблюдатели от Содружества с 18 по 29 февраля 2008 года проводили мониторинг новостных программ телеканалов ВГТРК, «Первый канал», НТВ, материалов газет «Известия», «Коммерсант»,

«Независимая газета», «Российская газета» по освещению деятельности кандидатов на должность Президента.

Средства массовой информации освещали предвыборные кампании всех кандидатов на должность Президента в целом в нейтральной или положительной тональности.

Миссия наблюдателей от СНГ позитивно оценивает деятельность Рабочей группы по информационным спорам и иным вопросам информационного обеспечения выборов. В ее состав вошли члены Центральной избирательной комиссии Российской Федерации, представители федеральных органов исполнительной власти, общественных объединений, организаций, осуществляющих выпуск средств массовой информации, ученые и специалисты. Решения, принятые Рабочей группой, рассматривались на заседаниях Центральной избирательной комиссии. По мнению наблюдателей от СНГ, деятельность названной Рабочей группы содействовала обеспечению реализации и защиты избирательных прав граждан.

Наблюдатели от СНГ отмечают продуктивное взаимодействие организаторов выборов с общественными организациями. Так, общественная «горячая линия» связи с избирателями Российского фонда свободных выборов, созданная при содействии Общественной палаты Российской Федерации, позволила организовать долгосрочное информационно-консультационное взаимодействие с избирателями, давать им разъяснения избирательного законодательства и практические рекомендации по его применению, своевременно выявлять и устранять факты нарушений избирательных прав граждан.

Открытости избирательного процесса способствовала и организация мобильного портала, позволяющего гражданам получать информацию из Государственной автоматизированной системы «Выборы» об итогах голосования вплоть до каждого конкретного избирательного участка.

Миссия наблюдателей от СНГ считает, что информационное обеспечение президентских выборов и предвыборная агитация проходили в рамках правового поля. Избиратели имели возможность сравнить предвыборные программы кандидатов в Президенты и в день голосования сделать обоснованный самостоятельный выбор.

Работа с жалобами и заявлениями

В рамках мониторинга избирательной кампании Штаб Миссии наблюдателей от СНГ осуществлял взаимодействие с государственными органами Российской Федерации, в компетенцию которых входит рассмотрение жалоб и заявлений, связанных с нарушениями избирательного законодательства – Центральной избирательной комиссией, Генеральной прокуратурой Российской Федерации. Штаб получал от них информацию о ходе избирательного процесса и выявленных правонарушениях, поступивших обращениях, касающихся нарушений избирательного законодательства, и результатах их рассмотрения. В то же время от Верховного Суда Российской Федерации аналогичные сведения не были получены.

По сведениям Центральной избирательной комиссии, по состоянию на 27 февраля 2008 года ею получены 149 обращений. Все они были рассмотрены в установленные законодательством сроки, и только 2 из них подтвердились.

В адрес Генеральной прокуратуры Российской Федерации по состоянию на 29 февраля 2008 года поступило 10 обращений о нарушениях, связанных с проведением предвыборной агитации в средствах массовой информации, порядком выдвижения кандидатов на должность Президента Российской Федерации. Два из них рассмотрены, и в их удовлетворении заявителям отказано. Проведение проверок по остальным обращениям поручено прокурорам субъектов Российской Федерации. В органы прокуратуры поступило 57 обращений о нарушении законодательства о выборах, из которых 8 удовлетворены.

Наблюдатели от СНГ констатируют, что рассмотрение жалоб и заявлений осуществлялось в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Наблюдение за голосованием и подсчетом голосов избирателей

В день президентских выборов наблюдатели от СЕТ осуществляли наблюдение в 37 субъектах всех федеральных округов Российской Федерации. Члены Миссии присутствовали при открытии участков, наблюдали за организацией и ходом голосования.

Наблюдатели от СНГ осуществляли мониторинг избирательной кампании без вмешательства в процесс выборов и установле-

ния итогов голосования, соблюдая принципы политической нейтральности.

Отведенные для голосования помещения, которые посетили наблюдатели от СНГ, были оборудованы и оснащены всем необходимым для проведения выборов. Избирателям были созданы условия, позволяющие максимально удобно получать, заполнять избирательные бюллетени и голосовать, а членам избирательных комиссий и наблюдателям – выполнять свои функции. На избирательных участках имелись предусмотренные законодательством информационные материалы, в том числе биографические данные кандидатов на должность Президента в объеме, установленном Центральной избирательной комиссией.

В течение 2 марта наблюдатели от СНГ общались с членами избирательных комиссий, избирателями, представителями кандидатов на должность Президента, другими международными наблюдателями.

По мнению наблюдателей от СНГ, выборы проходили в соответствии с нормами избирательного законодательства Российской Федерации и в спокойной обстановке.

Вместе с тем Миссией наблюдателей от СНГ были зафиксированы некоторые недостатки и упущения:

- на избирательном участке № 20 города Москвы международным наблюдателям от СНГ отказали в предоставлении информации о ходе голосования;
- на избирательных участках № 11 города Москвы, № 150, 152 города Казани ящики для голосования находились вне поля зрения членов участковой избирательной комиссии и наблюдателей;
- на избирательном участке № 1096 города Тулы на бюллетенях, выдаваемых избирателям, отсутствовали подписи членов участковой избирательной комиссии;
- на избирательных участках № 4003 города Москвы, № 1097, 1146 города Тулы в помещении для голосования отсутствовала увеличенная форма протокола об итогах голосования, предназначенная для занесения в нее данных об итогах голосования по мере их установления;
- на избирательных участках № 544, 534 Челябинской области, № 85 города Ярославля, № 797 города Тутаева Ярославской области, № 218, 287 города Калуги отмечались факты, когда в кабине для голосования находилось по два человека;

- на избирательном участке № 56 города Казани отсутствовали рабочие блокноты членов участковой избирательной комиссии;
- на избирательном участке № 20 города Москвы кабины для голосования не были оборудованы системой освещения, что затрудняло заполнение бюллетеней избирателями;
- на избирательном участке № 800 города Тутаева Ярославской области избиратели заполняли бюллетени вне кабин для голосования.

Однако эти факты были единичными, имели технический характер и, по мнению наблюдателей от СНГ, не повлияли на свободное волеизъявление избирателей и на итоги голосования.

После закрытия участков члены Миссии наблюдателей от СНГ осуществляли наблюдение за подсчетом голосов избирателей, составлением участковыми комиссиями протоколов голосования, передачей итоговых документов в вышестоящие избирательные комиссии и подведением ими результатов голосования.

Наблюдатели от СНГ положительно оценивают создание информационного центра «Выборы-2008» Центральной избирательной комиссии Российской Федерации. Он способствовал открытости процесса голосования, предоставил возможность гражданам, наблюдателям, представителям кандидатов на должность Президента, политических партий и средств массовой информации наблюдать за ходом голосования и подведением итогов выборов.

Выводы

Свои выводы и оценки наблюдатели от СНГ делают на основании только собственного наблюдения, анализа фактического материала и сведений, собранных в процессе мониторинга избирательной кампании, а также информации, полученной в результате конструктивного взаимодействия с избирательными комиссиями и наблюдателями от других международных организаций.

По мнению наблюдателей от Содружества, выборы Президента Российской Федерации прошли организованно, в спокойной обстановке, с соблюдением норм национального законодательства.

На избирательных участках, которые посетили наблюдатели, избирательные комиссии, органы государственного управления обеспечили защиту и реализацию избирательных прав граждан.

Миссия наблюдателей от Содружества Независимых Государств:
считает, что выборы Президента Российской Федерации, состоявшиеся 2 марта 2008 года, проведены в соответствии с действующим в государстве избирательным законодательством и общепризнанными нормами проведения демократических выборов;

отмечает, что состоявшиеся президентские выборы были обеспечены комплексом мер, демонстрирующих открытость избирательного процесса;

констатирует, что данные выборы явились важным фактором дальнейшей демократизации общественной жизни в Российской Федерации;

признает прошедшие президентские выборы свободными, открытыми и транспарентными;

предлагает другим международным наблюдателям, разделяющим выводы и оценки Миссии наблюдателей от СНГ, присоединиться к данному Заявлению.

ЗАЯВЛЕНИЕ

Миссии наблюдателей от Шанхайской организации сотрудничества на выборах Президента Российской Федерации

В соответствии с приглашением Президента Российской Федерации и руководствуясь Положением о Миссии наблюдателей от Шанхайской организации сотрудничества на президентских и/или парламентских выборах, а также референдумах, в период с 21 февраля по 2 марта 2008 года Миссия наблюдателей от Шанхайской организации сотрудничества (далее – Миссия наблюдателей) осуществляла наблюдение за ходом подготовки и проведения выборов Президента Российской Федерации.

Миссия наблюдателей, возглавляемая Генеральным секретарем ШОС Б.К. Нургалиевым, состояла из 12 представителей государств–членов Организации и 2 сотрудников Секретариата (список членов миссии прилагается).

Президентские выборы осуществлялись в соответствии с Конституцией Российской Федерации, Федеральным законом Российской Федерации «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», Федеральным законом Российской Федерации «О выборах Президента Российской Федерации» и другими законодательными актами.

Миссия наблюдателей от ШОС отмечает, что действующее национальное избирательное законодательство в части, относящейся к выборам Президента Российской Федерации, соответствуя общепринятым избирательным стандартам, создает российским гражданам необходимые правовые основы для свободы волеизъявления на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании.

Руководитель и члены Миссии наблюдателей встретились с Председателем ЦИК Российской Федерации В.Е. Чуровым, который проинформировал о ходе кампании по проведению выборов Президента Российской Федерации и порядке работы Центральной избирательной комиссии, избирательных комиссий субъектов Российской Федерации, а также территориальных и участковых избирательных комиссий.

Представители Миссии наблюдателей провели встречи с руководителями штабов кандидатов на должность Президента Россий-

ской Федерации – А.В. Богданова, В.В. Жириновского, Г.А. Зюганова, Д.А. Медведева.

В день голосования представители Миссии наблюдателей присутствовали на 96 избирательных участках Москвы и Московской области, открытых с 8 до 20 часов по местному времени 2 марта 2008 года. Организация и проведение голосования осуществлялись в полном соответствии со статьями 66–69 Федерального закона Российской Федерации «О выборах Президента Российской Федерации» и Федеральным законом Российской Федерации «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» в спокойной, благожелательной, хорошо организованной обстановке, обеспечивающей свободу волеизъявления избирателей.

На ряде избирательных участков, которые посетили члены Миссии наблюдателей, находились наблюдатели политических партий Российской Федерации. Жалоб и замечаний от данных наблюдателей по ходу избирательного процесса в адрес представителей Миссии от ШОС не поступало.

Представители Миссии наблюдателей присутствовали при подсчете голосов избирателей на 7 избирательных участках города Москвы. В его ходе нарушений требований статьи 73 Федерального закона Российской Федерации «О выборах Президента Российской Федерации» Миссией наблюдателей не выявлено.

Миссия наблюдателей от Шанхайской организации сотрудничества считает, что выборы Президента Российской Федерации были легитимными, свободными, открытыми и гласными и в целом соответствовали требованиям национального законодательства Российской Федерации и общепринятым международным избирательным стандартам. Нарушений, ставящих под сомнение результаты голосования, на выборах Президента Российской Федерации не выявлено.

Миссия наблюдателей от ШОС выражает благодарность Центральной избирательной комиссии, Министерству иностранных дел, другим государственным учреждениям, а также общественным организациям Российской Федерации за содействие, оказанное ей во время осуществления наблюдения за выборами Президента Российской Федерации.

Глава Миссии наблюдателей
от Шанхайской организации сотрудничества
3 марта 2008 года г. Москва

Б.К. Нургалиев

В.П. Волков, О.В. Дамаскин, С.М. Шапиев

**Некоторые проблемы и пути их решения
для обеспечения законности избирательного процесса
в Российской Федерации**

Научно-практическое пособие

Подписано в печать 24.04.2009
Формат 60x90/16. Печать офсетная. Объем 18 печ. л.
Тираж 1056 экз. Заказ № 517

Отпечатано в ОАО «Типография «Новости»
105005, Москва, ул. Фр. Энгельса, 46