

Российский центр обучения избирательным технологиям при Центральной избирательной комиссии Российской Федерации

Российский фонд свободных выборов

*Издательская серия
"ПРИКЛАДНАЯ ЮРИСПРУДЕНЦИЯ"*

В помощь наблюдателю на выборах и референдуме

Учебное пособие

**Москва
2002**

Издание подготовлено в рамках реализации Комплекса мер по повышению профессиональной подготовки организаторов выборов и референдумов и правовому обучению избирателей в Российской Федерации на 2000-2005 годы, утвержденного постановлением Центральной избирательной комиссии Российской Федерации от 20 октября 2000 года № 113/1176-3.

Галушко Иван Васильевич - начальник отдела Правового управления Аппарата Центральной избирательной комиссии Российской Федерации.

Кораблин Владимир Егорович - советник аналитического отдела Секретариата Аппарата Центральной избирательной комиссии Российской Федерации.

Кулясова Нина Александровна - член Центральной избирательной комиссии Российской Федерации.

Малышев Владимир Александрович - заместитель начальника Организационно-методического управления Аппарата Центральной избирательной комиссии Российской Федерации.

Нестеров Сергей Юрьевич - помощник Председателя Центральной избирательной комиссии Российской Федерации.

Шебунова Валентина Яковлевна - советник - руководитель проекта "Наблюдатель" Российского фонда свободных выборов.

Ответственный редактор - доктор юридических наук *Ю.А. Веденеев*

Научный редактор - доктор юридических наук *В.И. Лысенко*

Галушко И.В., Кораблин В.Е., Кулясова Н.А., Малышев В.А., Нестеров С.Ю., Шебунова В.Я. В помощь наблюдателю на выборах и референдуме: Учебное пособие. - М.: РЦОИТ, 2003. - 280 с.

ISBN-5-93639-050-0

Вниманию читателей предлагается первое учебное пособие в помощь наблюдателям, осуществляющим общественный контроль за ходом голосования на выборах всех уровней, референдуме и подведением их итогов.

В пособии раскрываются нормы избирательного законодательства, регламентирующего деятельность наблюдателей, излагаются конкретные ситуации из практики наблюдения за проведением голосования и подсчетом голосов избирателей.

Пособие адресовано всем участникам выборов и референдума.

©Российский центр обучения избирательным технологиям
при Центральной избирательной комиссии
Российской Федерации, 2003



Уважаемые участники выборов!

Вашему вниманию предлагается учебное пособие в помощь наблюдателям для осуществления общественного контроля за ходом голосования, подведением его итогов, заполнением протоколов избирательных комиссий об итогах голосования и результатах проводимых в стране выборов.

Это первое учебно-методическое пособие, адресованное многочисленной категории участников избирательного процесса, без которых практически не проходят ни одни выборы, будь то федеральные либо местные. Именно присутствие наблюдателей, направленных в участковые избирательные комиссии зарегистрированными кандидатами, политическими партиями, избирательными блоками, общероссийскими общественными объединениями, делает выборы наиболее открытыми и гласными, предупреждает возможность нарушения избирательного законодательства, а их объективные оценки хода голосования влияют на отношение общества к законности проводимых выборов.

В целях осуществления объективного наблюдения, более организованного и профессионального выполнения этой общественной функции авторский коллектив, состоящий из специалистов Центральной избирательной комиссии Российской Федерации, Россий-

ского фонда свободных выборов, подготовил предлагаемое пособие, в котором в доступной форме раскрываются нормы избирательного законодательства, регламентирующей деятельность наблюдателей, избирательных комиссий и других участников выборов. Интерес и ценность материалов пособия заключается в изложении конкретных ситуаций и примеров из практики наблюдения за ходом голосования и подведением его итогов, а также рекомендаций в помощь наблюдателям, раскрывающих их деятельность в день выборов.

Объемный материал пособия связан с деятельностью наблюдателей по выявлению возможных нарушений избирательного законодательства, их фиксации и пресечению, с порядком разрешения избирательных споров. Даются практические советы по развитию и организации наблюдения за ходом голосования с учетом норм новых 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” и других.

Предлагаемое пособие будет полезно организациям, занимающимся подготовкой наблюдателей, самим наблюдателям, другим участникам избирательного процесса.

**Председатель
Центральной избирательной комиссии
Российской Федерации**



А.А. ДЕНИСОВ

Введение

В соответствии с Конституцией Российской Федерации свободные и периодически проводимые демократические выборы в органы государственной власти и органы местного самоуправления являются высшим непосредственным выражением принадлежащей народу власти. Выборы призваны обеспечить реализацию права граждан Российской Федерации на участие в управлении страной и в этой связи процесс формирования выборных органов власти и местного самоуправления происходит под общественным контролем со стороны гражданского общества. Этим обстоятельством и объясняется создание в российском законодательстве института наблюдателей.

Цель общественного наблюдения за выборами состоит в обеспечении целостности избирательного процесса в интересах всех политических и общественных сил. Роль наблюдателей особенно важна для разъяснения обществу значимости избирательного процесса, необходимости участия каждого избирателя в голосовании, важности проведения выборов без существенных нарушений и честном подсчете голосов. Именно наблюдатели должны помочь гражданам преодолеть недоверие и беспокойство за честность и справедливость выборов. Атмосфера гласности на выборах, в сочетании с деятельностью наблюдателей, их присутствие на избирательных участках в день голосования предупреждает различные нарушения избирательных процедур, снижает вероятность организационных и технических ошибок. Оценки наблюдателей после окончания выборов влияют на отношение общества к избирательной кампании, результатам голосования со стороны политических партий и кандидатов.

В целях добросовестного и четкого выполнения этой общественной функции наблюдатель должен хорошо знать законодательство о выборах и референдуме, имеющуюся практику его применения, а также проблемы и трудности в этом деле. Только обращаясь к законодательству и судебным прецедентам (решениям), наблюдатель может обнаружить и доказать факт нарушения нормативного правового ак-

та и найти законные способы устранения выявленного нарушения. С учетом этого обстоятельства Российский фонд свободных выборов, учрежденный Центральной избирательной комиссией Российской Федерации, реализует проект “Подготовка наблюдателей для осуществления контроля за проведением голосования, подсчетом голосов и установлением итогов голосования”. К сожалению, в Российской Федерации пока не ведется целенаправленная организационная работа с наблюдателями, их системное обучение. Лица, которые назначаются наблюдателями, зачастую слабо подготовлены, им не хватает необходимых знаний, а, следовательно, и уверенности в своих действиях и оценках. Это происходит в результате того, что те, кто учит наблюдателей, недостаточно знают избирательное законодательство, регламентирующее вопросы организации голосования, подсчета голосов, заполнения протоколов об итогах выборов, не имеют необходимых навыков в организации их обучения, ориентированного на получение эффективных результатов.

С учетом анализа сложившегося положения признано необходимым организовать на базе Российского фонда свободных выборов реализацию проекта “Наблюдатель”. Его цель – создание по единой методике системы подготовки наблюдателей, назначаемых зарегистрированными кандидатами, избирательными объединениями, политическими партиями, избирательными блоками, общероссийскими общественными объединениями. В ходе реализации проекта *на первом этапе обучения* ставится задача проведения семинаров, деловых игр и других занятий для инструкторов и консультантов от указанных участников избирательного процесса, которые затем будут обучать своих наблюдателей. Программа их подготовки содержится в приложении к настоящему пособию.

Курс подготовки краткосрочный, его цель - совершенствование имеющихся практических навыков у инструкторов и консультантов, тех, кто работает с наблюдателями, а это практики, у которых за плечами есть опыт организации и проведения наблюдения на выборах; помощь в переосмыслении практики организации наблюдения с точки зрения положений нового избирательного законодательства – 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”, “О выборах Президента Российской Федерации”;

показать недостатки в подборе наблюдателей, организации их подготовки к предстоящей деятельности, в чем заключается разрыв между реальным и ожидаемым уровнем наблюдения, насколько существенны политические и правовые потери от низких показателей работы наблюдателей (неэффективной работы по наблюдению);

предложить модель компетентности наблюдателя с указанием набора необходимых качеств наблюдателя и типичных недостатков.

Задачей второго этапа подготовки является проведение консультаций для инструкторов, готовящих наблюдателей к работе на выборах, а также для самих наблюдателей. Этим целям, наряду с другими методическими материалами, призвано служить предлагаемое учебное пособие. В нем отражены современные тенденции в организации наблюдения за выборами, история развития института наблюдения на выборах в России, международные стандарты демократических, открытых и гласных выборов, основные права и обязанности наблюдателя, закрепленные в федеральном законодательстве о выборах и референдуме, изложены основы технологии наблюдения в день голосования, при подведении итогов голосования и определении результатов выборов, референдума, ответственность наблюдателя в случае нарушения им положений действующего законодательства.

Авторы рассматривают данное учебное пособие и как средство для первоначальной подготовки наблюдателей, оно призвано решить задачу ознакомления их с положениями федерального избирательного законодательства, регламентирующего деятельность наблюдателей, их взаимодействие с избирательными комиссиями, иными участниками избирательного процесса. Пособие может быть использовано для подготовки наблюдателей по любому варианту обучения, в различных форматах, в том числе и для самостоятельного обучения, учитывая, что субъекты, назначающие наблюдателей, выделяют для обучения этой категории избирательного персонала небольшие промежутки времени, буквально накануне дня голосования. Поэтому активисты, желающие обеспечить квалифицированный общественный контроль по наблюдению за днем голосования и в последующем, смогут сполна воспользоваться изложенными в учебном пособии материалами.

Начало каждой главы учебного пособия формулирует краткое ее содержание, с учетом цели обучения, с последующим обстоятельным изложением материала, необходимого для приращения их знаний.

В сочетании с изложением норм избирательного права в учебное пособие включены конкретные ситуации, прецеденты и примеры из практики проведения наблюдения за ходом голосования и подведением его итогов, что позволит всем желающим овладеть реальными знаниями деятельности наблюдателей.

Поскольку процедура наблюдения связана с работой избирательных комиссий, и в первую очередь – участковых избирательных комиссий, обеспечивающих проведение голосования и последующие действия по подсчету голосов, составлению протоколов об итогах голосования и их направлении в соответствующие вышестоящие избирательные комиссии (комиссии референдума), авторы настоящего пособия сочли обязательным раскрыть последовательность действий указанных избирательных комиссий на всех этапах голосования и определения его итогов.

Вниманию участников выборов, интересующихся проблемами наблюдения, представляются также образцы необходимых документов и рекомендаций в помощь наблюдателям.

Ю.А. Веденеев,
доктор юридических наук,
руководитель Российского центра обучения избирательным
технологиям при Центральной избирательной комиссии
Российской Федерации

Глава 1

Правовые основы наблюдения на выборах и референдуме

1.1. История создания, становления и развития института наблюдателей в России

Впервые термин “наблюдение” появился в Положении о выборах в Учредительное собрание, избрание членов которого проходило в октябре 1917 – феврале 1918 гг., хотя и в ином, чем современное его наполнение, понимании. Эти выборы были эпохальным событием не только в истории отечественного избирательного права и процесса, но и российской государственности. В Положении определялось, что “общее *наблюдение* за ходом выборов в Учредительное собрание возлагается на Всероссийскую по делам выборов комиссию, а окружные комиссии обязаны *наблюдать* за действиями уездных и городских по делам выборов комиссии, составлением избирательных списков”^{*}.

В советский период в союзном законодательстве о выборах институт наблюдателей не устанавливался, поскольку контроль за ходом любой избирательной кампании осуществляла КПСС и в принципе не существовало правовой ниши для общественного наблюдения за выборами. В период перестройки только в Законе РСФСР от 1989 года “О выборах народных депутатов РСФСР” впервые законодательно появились “представители трудовых коллективов, общественных организаций, коллективов средних специальных и высших учебных заведений, собраний избирателей по месту жительства и военнослужащих по воинским частям”, которым разрешалось, при наличии решения соответствующего органа и оповещении избирательной комиссии, не позднее чем за два дня до выборов присутствовать в помещении для голосования либо на заседаниях комиссии.

^{*} *Положение о выборах в Учредительное собрание. Институт выборов в истории России. Источники, свидетельства современников. Взгляды исследователей XIX – начала XX вв. – М.: НОРМА. 2001. 728 с.*

В современной российской действительности институт наблюдателей, обеспечивающий общественное наблюдение за деятельностью избирательных комиссий, кандидатов, избирательных объединений, избирательных блоков и других участников избирательного процесса, появился на выборах депутатов Государственной Думы и Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации первого созыва в декабре 1993 года. Полномочия наблюдателей определялись положениями “О выборах депутатов Государственной Думы в 1993 году” и “О выборах депутатов Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации в 1993 году”, утвержденными указами Президента Российской Федерации.

Избирательные объединения и кандидаты были вправе направить в соответствующую участковую избирательную комиссию до 5 наблюдателей, которые могли присутствовать в комиссии до окончания подсчета голосов избирателей. Полномочия наблюдателя устанавливались только в отношении его присутствия при открытии помещения для голосования и организации голосования по месту нахождения избирателей в тех случаях, когда они в силу определенных причин не могут прибыть на участок для голосования. Наблюдателю запрещалось оказывать помощь избирателю в случае, если он не имел возможности самостоятельно заполнить избирательные бюллетени. По сообщениям избирательных комиссий, в день голосования (12 декабря 1993 года) на избирательных участках присутствовало около 50 тысяч наблюдателей, в среднем – один наблюдатель на два участка. Для сравнения, на выборах депутатов Государственной Думы 1999 года этот показатель возрос почти в пять раз!

После принятия Конституции Российской Федерации 12 декабря 1993 года практически непрерывно проходили выборы в законодательные (представительные) органы государственной власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления. В большинстве регионов в отсутствие рамочного федерального законодательного акта регулирование избирательных правоотношений осуществлялось на основе положений, принятых субъектами Российской Федерации. Недостатки региональных положений о выборах, изъяны практического их применения нередко вызывали конфликты участников избирательного процесса, вплоть до судебных разбирательств.

В систему регионального избирательного законодательства входило более 300 различных нормативных правовых актов, часто про-

противоречащих друг другу и федеральному законодательству. Стало очевидным, что для преодоления негативной практики проведения выборов, приводившей к нарушениям избирательных прав россиян, требуется серьезная законодательная база. Налицо была острая необходимость в подготовке федерального закона, обеспечивающего защиту избирательных прав граждан при проведении выборов различных видов и уровней. Принятый 26 октября 1994 года Федеральный закон “Об основных гарантиях избирательных прав граждан Российской Федерации” выполнил эту задачу, направив процесс нормотворчества в регионах по единым демократическим, в том числе и международным избирательным стандартам. По мере развития избирательной системы Российской Федерации в этом Федеральном законе правовое оформление получил и институт наблюдателей. Наблюдатель, направленный в день голосования в участковую избирательную комиссию общественными и избирательными объединениями, зарегистрированными кандидатами, имел право присутствовать в помещении для голосования с момента начала работы участковой избирательной комиссии и до подписания ее членами с правом решающего голоса протокола об итогах голосования, а также при голосовании избирателей вне помещения для голосования. Закреплялись права наблюдателя присутствовать при установлении итогов голосования и результатов выборов в избирательных комиссиях всех уровней, получать заверенную копию итогового протокола, знакомиться с итогами голосования по каждому избирательному участку, результатами выборов по избирательному округу в объеме данных, содержащихся в протоколах соответствующих избирательных комиссий. Вместе с тем наблюдателю запрещалось оказывать помощь избирателю в заполнении бюллетеня, и участковая избирательная комиссия могла удалить его из помещения для голосования при нарушении наблюдателем тайны голосования или воздействии на волеизъявление избирателя.

Аналогичные полномочия наблюдателя в дальнейшем были закреплены в Федеральном законе “О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации”, принятом накануне выборов 1995 года. В Федеральном законе “О выборах Президента Российской Федерации” (1995 год) были установлены требования к документу, который должен предъявить наблюдатель соответствующей участковой избирательной комиссии. В удостоверении кандидат, уполномоченный представитель общественного

или избирательного объединения, избирательного блока указывал фамилию, имя и отчество, место жительства наблюдателя, номер избирательного участка, на который он направляется. Законодатель предоставил наблюдателю также право знакомиться со списками избирателей, обращаться в участковую избирательную комиссию с предложениями и замечаниями, обжаловать ее действия (бездействие) в вышестоящую избирательную комиссию.

Еще более расширились полномочия наблюдателей в связи с принятием Федерального закона “Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации” в редакции 1997 года. Теперь наблюдатели получили право присутствовать на избирательном участке, участке референдума в день голосования с момента начала работы участковой комиссии до получения сообщения о принятии вышестоящей комиссией протокола об итогах голосования, а также при повторном подсчете голосов избирателей, участников референдума, который могла осуществить вышестоящая (территориальная) комиссия при выявлении ошибок или несоответствий в протоколах участковых комиссий об итогах голосования. У наблюдателей впервые появилась возможность находиться в день голосования на избирательных участках, образованных в воинской части, следственном изоляторе, больнице, санатории и других аналогичных местах временного пребывания избирателей. Кроме того, они могли присутствовать не только в участковой комиссии, но и в иных комиссиях, начиная с момента установления ими итогов голосования и определения результатов выборов, составления соответствующих протоколов.

Новацией явилась и норма о том, что законом субъекта Российской Федерации о выборах в органы местного самоуправления могло быть предусмотрено направление наблюдателей не только кандидатами и общественными объединениями, но и группами избирателей. Такой наблюдатель должен представить по прибытии в участковую комиссию подписной лист с подписями избирателей в установленном законом количестве, но не более 50 человек. Сегодня подобная норма закреплена в законах некоторых субъектов Российской Федерации. Например, Избирательный кодекс Костромской области позволяет группе избирателей (не менее 30 человек) на выборах в представительные органы местного самоуправления направлять своего наблюдателя в участковую избирательную комиссию. Установлена форма подписного листа, который должен представить наблюда-

тель в участковую избирательную комиссию. В нем указываются фамилия, имя и отчество, место жительства, серия и номер паспорта, подпись избирателя и дата ее внесения. Подписной лист заверяется самим наблюдателем с указанием тех же данных о себе.

В Федеральном законе “Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации” была установлена норма, при которой участковая избирательная комиссия наделялась правом удалять из помещения для голосования наблюдателя при попытке воспрепятствовать работе комиссии либо осуществлению гражданином своих избирательных прав, права на участие в референдуме, а также нарушить тайну голосования. Теперь, в зависимости от тяжести проступка, комиссия могла обратиться в соответствующие органы с представлением о привлечении такого лица к ответственности, предусмотренной федеральными законами.

Во внесенных Государственной Думой 30 марта 1999 года некоторых изменений и дополнений в Федеральный закон “Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации” институт наблюдения за выборами и референдумом практически не претерпел существенных изменений. В Федеральном законе появились только две новеллы, расширяющие права наблюдателей. Первая заключается в том, что перед непосредственным подсчетом голосов избирателей, участников референдума члены участковой комиссии с правом решающего голоса обязаны заверять каждую страницу списка избирателей, участников референдума и вносить в последний его лист итоговые данные об избирателях. С заверенным председателем участковой избирательной комиссией списком избирателей, участников референдума вправе затем ознакомиться присутствующие в помещении наблюдатели.

И вторая норма, более подробно прописывающая процедуру сортировки бюллетеней, извлеченных из переносных и стационарных ящиков для голосования: члены участковой избирательной комиссии обязаны оглашать содержащиеся в бюллетенях отметки и затем представлять их для визуального ознакомления. При этом не допускается одновременное оглашение содержания двух и более бюллетеней.

Дополнительно в федеральных законах о выборах депутатов Государственной Думы и Президента Российской Федерации была установлена норма о том, что каждому зарегистрированному кандидату, избирательному объединению и избирательному блоку разрешалось назначить в соответствующие участковые избирательные комиссии

несколько наблюдателей, которые в день голосования имели право поочередно осуществлять наблюдение в помещении для голосования, в том числе при подсчете голосов избирателей и установлении итогов голосования. Кроме того, в соответствии с указанными федеральными законами участковые избирательные комиссии обязаны были в день голосования составлять список наблюдателей, присутствующих в помещении для голосования. Этот список затем вместе со вторым экземпляром протокола об итогах голосования хранился у секретаря участковой комиссии до окончания работы комиссии.

Таким образом, в Федеральном законе «**Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации**» (в редакции 1999 года), конкретных федеральных законах о выборах были основательно урегулированы взаимоотношения наблюдателей с избирательными комиссиями, комиссиями референдума, кандидатами и другими участниками выборов, референдума, что позволило наблюдателям осуществлять действенное наблюдение на самом важном отрезке выборов, референдума – в день голосования, при подсчете голосов и составлении протокола об итогах голосования и результатах выборов, референдума.

1.2. Международные стандарты свободных и демократических выборов

Мировое сообщество выработало ряд международно-правовых норм в области прав человека, связанных с проведением свободных и справедливых выборов, называемых международными избирательными стандартами. Формируя свое избирательное законодательство, Российская Федерация обязательно учитывает, как оно соотносится с указанными международными избирательными стандартами. Нормы международного права принято рассматривать как согласованную, общую волю установивших их субъектов, правило поведения, которое признается государствами в качестве юридически обязательного.

В соответствии со статьей 53 Венской конвенции о праве международных договоров 1969 года введена императивная норма международного права, под которой понимается «норма, которая принимается и признается международным сообществом государств в целом, как норма, отклонение от которой недопустимо и которая может быть изменена только последующей нормой общего международного права, носящей такой же характер». Иными словами, откло-

нение от международных стандартов права международным сообществом расценивается как посягательство на международное право и его основные принципы. В системе международно-правовых правил указанные нормы имеют наивысшую юридическую силу, все остальные нормы должны им соответствовать. Принципы международного права являются фундаментом международного порядка.

Основными источниками международных избирательных стандартов можно назвать следующие:

- Всеобщая декларация прав человека, утвержденная Генеральной Ассамблеей ООН 10 декабря 1948 года;
- Международный пакт о гражданских и политических правах, принятый в 1966 году, участниками которого являются 127 государств;
- Конвенция о политических правах женщин от 20 декабря 1952 года;
- Конвенция о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин от 18 декабря 1979 года;
- Международная конвенция о ликвидации всех форм расовой дискриминации от 25 декабря 1965 года.

Указанные документы разработаны в рамках ООН. Кроме того, наиболее прогрессивные положения в отношении механизма реализации избирательных прав граждан изложены в документах, принятых Советом по безопасности и сотрудничеству в Европе (СБСЕ) на Конференции по человеческому измерению в Копенгагене в июне 1990 года. В перечисленных и иных источниках международного права закреплены международные избирательные стандарты – обязательства государств не только предоставлять лицам, находящимся под их юрисдикцией, определенные права и свободы на участие в свободных и справедливых, подлинных и периодических выборах, но и не посягать на такие права и свободы, а также принимать соответствующие меры по их реализации (приложение 18). В международных документах используется термин “свободные и справедливые выборы”. Такие выборы должны отвечать следующим критериям: обеспечение права на свободу мнений, свободу слова, свободу информации, свободу собраний и ассоциаций, право на тайное голосование. Конечным показателем свободных выборов является то, насколько они способствуют полному выражению политической воли народа.

Что касается роли наблюдателей на выборах, то в Документе Копенгагенского совещания Конференции по человеческому измере-

нию СБСЕ подчеркивается, что присутствие наблюдателей как иностранных, так и национальных, может повысить авторитетность избирательного процесса для государств, в которых проводятся выборы, поэтому государства – участники Совещания активно приглашают наблюдателей от любых государств – участников СБСЕ, которые пожелают этого для наблюдения за ходом национальных выборов в объеме, установленном законом. Они также будут стремиться содействовать такому же доступу к избирательным процессам на более низком, чем общенациональный уровень. Такие наблюдатели будут брать на себя обязательство не вмешиваться в избирательный процесс.

Новый подход к развитию международных избирательных стандартов, связанных с формированием механизма гарантий избирательных прав и свобод участников выборов, заложен в Конвенции о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах – участниках Содружества Независимых Государств, подписанной президентами государств СНГ 7 октября 2002 года (вступает в силу с даты сдачи депозитарию на хранение третьего уведомления о выполнении Сторонами внутригосударственных процедур, необходимых для ее вступления в силу) и проект европейской Конвенции о стандартах выборов, избирательных прав и свобод, одобренный в Москве 26–28 сентября 2002 года на Международной конференции Ассоциации организаторов выборов стран Центральной и Восточной Европы.

Стандартами демократических выборов являются:

- право избирать и быть избранным в органы государственной власти, органы местной власти (органы местного самоуправления), иные органы народного (национального) представительства, на выборные государственные и муниципальные должности;
- свободный, периодический и обязательный, справедливый, подлинный, открытый и гласный характер выборов;
- участие в выборах на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании или же посредством других равнозначных форм, обеспечивающих свободу волеизъявления избирателей;
- гарантии реализации избирательных прав и свобод человека и гражданина, а также судебная и иная защита избирательных прав и свобод всех участников выборов;
- обеспечение действенного общественного контроля и беспристрастного международного наблюдения за выборами.

В указанных документах указывается, что участие гражданина в выборах является свободным и добровольным. Никто не вправе оказывать воздействие на гражданина с целью принудить к участию или неучастию в выборах и (или) в осуществлении избирательных действий (процедур). Никто не вправе принудить избирателя голосовать за или против определенного кандидата (кандидатов), определенный список кандидатов политической партии (коалиции) либо воспрепятствовать его свободному волеизъявлению. Ни один избиратель не может быть принужден кем бы то ни было объявить, как он намерен голосовать или как он голосовал.

Предлагается установить языковые гарантии для обеспечения участия в выборах национальных меньшинств и этнических групп, коренных малочисленных народов. Определяется статус и полномочия национальных наблюдателей.

Наблюдателям должны быть предоставлены следующие основные права:

- знакомиться с избирательными документами (кроме затрагивающих интересы национальной безопасности либо содержащих конфиденциальную информацию об избирателе), получать информацию о количестве избирателей, включенных в списки избирателей, и о количестве избирателей, принявших участие в голосовании;
- находиться в помещении избирательного органа, а также в помещении для голосования;
- присутствовать при проведении досрочного голосования, при голосовании избирателей вне помещения для голосования, при проведении голосования с использованием других форм голосования, предусмотренных законами;
- наблюдать за подсчетом голосов избирателей в условиях, обеспечивающих визуальную обозримость содержания бюллетеней;
- наблюдать за составлением соответствующими избирательными органами протоколов об итогах голосования и о результатах выборов, а также иных избирательных документов, знакомиться с протоколами об итогах голосования и о результатах выборов, изготавливать либо получать от соответствующего избирательного органа копии указанных протоколов;
- обращаться в избирательный орган с предложениями и замечаниями по вопросам организации голосования, подсчета голосов, определения итогов голосования, установления результатов выборов, а также с заявлениями о нарушении избирательного законодательства, в том числе избирательного законодательства субъектов Российской Федерации.

- законом может не допускаться нахождение в помещении для голосования одновременно двух и более наблюдателей, представляющих интересы одного из кандидатов, одной из политических партий (коалиции), одного из иных участников выборов, а также одной из неправительственных общественных организаций.

Указанные конвенции до их вступления в силу рассматриваются как рекомендации для разработки и реализации национального избирательного законодательства^{*}.

В целях обеспечения реализации общепризнанных принципов и норм международного права и международных договоров в области подготовки и проведения демократических выборов в государствах – участниках Содружества Независимых Государств 7 декабря 2002 года в г. Санкт-Петербурге на двадцатом пленарном заседании Межпарламентской Ассамблеи государств – участников Содружества Независимых Государств были одобрены Рекомендации для международных наблюдателей Содружества Независимых Государств по наблюдению за выборами, которые также могут быть использованы национальными наблюдателями (то есть наблюдателями, назначенными кандидатами, избирательными объединениями, избирательными блоками, общественными объединениями) для осуществления наблюдения за голосованием, подсчетом голосов избирателей, определением итогов голосования и установлением результатов выборов, референдума.

1.3. Правовое регулирование деятельности наблюдателей в действующем федеральном избирательном законодательстве

12 июня 2002 года принят новый рамочный Федеральный закон № 67-ФЗ “Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации” с учетом положений Федерального закона от 11 июля 2001 года № 95-ФЗ “О политических партиях”, ряда других федеральных законов. В нем максимально учтены опыт избирательных кампаний, практика подготовки и проведения выборов и референдумов 1999–2002 годов, организация законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации, судебная практика по разрешению избирательных споров, постанов-

^{*} См.: *Вестник Межпарламентской Ассамблеи*. 2002. № 3 (34). С. 343–366.

ления Конституционного Суда Российской Федерации. Отметим, что наполнение указанного федерального закона некоторыми существующими нормами было сделано на основе анализа выявленных наблюдателями наиболее распространенных нарушений избирательных процедур, их оценок и заключений.

Особенность рамочного Федерального закона состоит в том, что он носит универсальный характер, определяет основные гарантии избирательных прав и права на участие в референдуме граждан.

В разделе 1.1 отмечено, что правовые основы деятельности наблюдателя на выборах и референдуме развивались одновременно с совершенствованием рамочного Федерального закона “Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации”. Затем его гарантийные нормы переносились законодателями в конкретные федеральные и региональные законы о выборах и референдуме, где был установлен запрет на введение в законы ограничений деятельности наблюдателя, кроме закрепленных в указанном Федеральном законе.

В рамочном Федеральном законе впервые введены ограничения на назначение наблюдателя. Ими не могут быть назначены выборные должностные лица, лица, находящиеся в их непосредственном подчинении, судьи и прокуроры. Новое название получил и документ, удостоверяющий полномочия наблюдателя, – “*Направление*”. Теперь направление можно предъявлять в участковую или территориальную избирательные комиссии не только в день голосования, но и в период проведения досрочного голосования при условии, что этот институт установлен в действующих законах. Наблюдатель получил также право носить нагрудный знак с обозначением своего статуса и указанием своих фамилии, имени и отчества, а также фамилии, имени и отчества зарегистрированного кандидата либо наименования избирательного объединения, избирательного блока, общественной организации, направивших наблюдателя в соответствующую комиссию.

Действующее законодательство существенно расширило права наблюдателя в наиболее ответственный момент избирательной кампании, кампании референдума – при подсчете голосов и составлении протокола об итогах голосования. Во-первых, упаковка рассортированных бюллетеней в отдельные пачки осуществляется в присутствии наблюдателей, которым теперь предоставлена возможность поставить на мешках или коробках с упакованными бюллетенями свои подписи. Во-вторых, наблюдатель вправе присутствовать при ис-

пользовании в помещении для голосования технического средства подсчета голосов – комплекса обработки избирательных бюллетеней (КОИБ), при этом участковая избирательная комиссия может с их помощью производить подсчет бюллетеней, находившихся в переносных ящиках для голосования, вводить в КОИБ данные, полученные на этапе работы со списком избирателей, участников референдума, осуществлять распечатку из КОИБ протокола об итогах голосования и другие действия.

Под наблюдением находится и процесс передачи первого экземпляра протокола участковой избирательной комиссии об итогах голосования в вышестоящую избирательную комиссию (территориальную, муниципальную). При этом прием указанных протоколов вышестоящей комиссией должен осуществляться в одном помещении и все действия членов указанной избирательной комиссии с правом решающего голоса по их приему, суммированию данных этих протоколов и составлению итогового протокола вышестоящей избирательной комиссии должны находиться в поле зрения наблюдателя. После подписания протокола вышестоящая избирательная комиссия обязана выдать его копию всем наблюдателям, находящимся в ее помещении.

Обращает внимание тот факт, что федеральный закон не допускает одновременное осуществление полномочий наблюдателя в помещении участковой избирательной комиссии, помещении для голосования на референдуме двумя или более наблюдателями, представляющими интересы одного зарегистрированного кандидата, избирательного объединения, избирательного блока, общественного объединения, инициативной группы по проведению референдума. Это сделано для того, чтобы в день голосования, при установлении итогов голосования и результатов выборов членам избирательных комиссий с правом решающего голоса создать необходимые условия для завершения их сложной и напряженной работы по определению волеизъявления граждан.

Правовое регулирование деятельности институт наблюдателей на выборах и референдуме получил свое дальнейшее развитие в федеральных законах “О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации” и “О выборах Президента Российской Федерации” в соответствии с особенностями организации и проведения избирательных кампаний по выборам депутатов российского парламента и главы государства.

По сравнению с рамочным Федеральным законом в Федеральном законе от 10 января 2003 года № 19-ФЗ “О выборах Президента Российской Федерации” в направлении, предъявляемом наблюдателем в избирательную комиссию, кроме фамилии, имени, отчества, адреса места жительства и номера избирательного участка дополнительно указываются номер телефона наблюдателя (если он имеется) и наименование комиссии, куда он направляется. В федеральных законах о выборах предъявляются повышенные требования к оформлению помещения для голосования с точки зрения создания в нем необходимых условий для работы наблюдателей. В помещении должна размещаться увеличенная форма протокола об итогах голосования, которая вывешивается до начала голосования и должна находиться в поле зрения наблюдателей на расстоянии, необходимом для восприятия содержащейся в ней информации. Помещение для голосования должно быть оборудовано таким образом, чтобы места выдачи избирательных бюллетеней, кабины для тайного голосования и стационарные ящики для голосования одновременно находились в поле зрения наблюдателей.

В Федеральном законе от 20 декабря 2002 года № 175-ФЗ “О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации” установлена норма о том, что по окончании голосования вне помещения для голосования участковая избирательная комиссия обязана составить акт, в который наряду с другими записываются сведения и о наблюдателях, присутствовавших при голосовании по месту жительства избирателей.

Регулирование деятельности наблюдателей при проведении референдума Российской Федерации осуществляется Федеральным конституционным законом “О референдуме Российской Федерации”, принятым Государственной Думой первого созыва в июле 1995 года. Согласно Федеральному конституционному закону от 27 сентября 2002 года № 5-ФКЗ “О внесении изменения и дополнения в Федеральный конституционный закон “О референдуме Российской Федерации”^{*} проведение референдума Российской Федерации не допускается (за исключением случаев, когда референдум Российской Федерации инициируется в соответствии с международными договорами Российской Федерации) в период избирательной кампании, про-

^{*} См.: *Вестник Центральной избирательной комиссии Российской Федерации. 2002. № 9 (135); Российская газета. 2002. 28 сент.*

водимой одновременно на всей территории Российской Федерации на основании решения уполномоченного федерального органа, или если проведение референдума Российской Федерации приходится на последний год полномочий Президента Российской Федерации и иных выборных федеральных органов государственной власти. Данная мера направлена на недопущение совпадения агитационных периодов в ходе подготовки выборов в федеральные государственные органы и федерального референдума, так как это может привести к существенному искажению волеизъявления граждан Российской Федерации.

Необходимость введения данных ограничений основывается на правовой позиции, сформулированной в пункте 1 постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 10 июня 1998 года № 17-П по делу о проверке конституционности положений пункта 6 статьи 4, подпункта “а” пункта 3 и пункта 4 статьи 13, пункта 3 статьи 19 и пункта 2 статьи 58 Федерального закона от 19 сентября 1997 года “Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации”, в соответствии с которой “каждая форма непосредственной демократии имеет собственное предназначение в системе народовластия, и реализация одной из них не должна препятствовать осуществлению других”.

Следует напомнить, что еще не проведено ни одного референдума Российской Федерации, хотя подобные попытки гражданами России предпринимались. В случае его проведения наблюдатели, направленные общественными объединениями и инициативной группой по проведению референдума Российской Федерации, могут присутствовать в день голосования в помещениях участков референдума с момента начала работы участковой комиссии до окончания оформления документов об итогах голосования. Полномочия наблюдателя должны быть удостоверены в письменной форме общественным объединением или инициативной группой с указанием фамилии, имени, отчества, адреса места жительства наблюдателя, а также номера и места нахождения участка референдума Российской Федерации, на который он направляется. Как и в федеральных законах о выборах при проведении референдума не требуется предварительного уведомления о направлении наблюдателя на конкретный участок референдума.

Необходимо отметить, что по Федеральному конституционному закону “О референдуме Российской Федерации” наблюдатель не об-

ладает теми же самыми полномочиями, которые определены конкретными законами о выборах. Их права регулируются Федеральным законом “Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации”, являющегося законом прямого действия, и в случае назначения референдума Российской Федерации применяются его нормы, если они не противоречат указанному Федеральному конституционному закону.

Глава 2

Правовой статус наблюдателей в день голосования, при подведении итогов голосования и определении результатов выборов, референдума

2.1. Права и обязанности наблюдателей при осуществлении наблюдения в помещении для голосования и вне помещения для голосования

В предыдущей главе представлена история создания института наблюдателей в России и правовое регулирование их деятельности в федеральных законах “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”, в Федеральном конституционном законе “О референдуме Российской Федерации”.

В этом разделе более детально рассмотрим правовой статус наблюдателя при осуществлении им функций общественного наблюдения.

Отметим, что правомочие наблюдателя наступает в ходе выборов, кампании референдума, подготовку и проведение которых осуществляют избирательные комиссии, комиссии референдума. Фигура наблюдателя появляется в статье 30 Федерального закона “Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации”, устанавливающей принцип гласности в деятельности комиссий. Она предусматривает осуществление комиссиями своих функций открыто, в условиях информационной доступности о принимаемых решениях, о ходе и результатах выборов. Опираясь на закон, комиссия должна проводить все свои избирательные действия в строгом соответствии с его нормами и принимать юридически точные решения.

В пункте 3 указанной статьи говорится о том, что:

с момента начала работы участковой избирательной комиссии в день голосования, а также досрочного голосования и до получения

сообщения о принятии вышестоящей комиссией протокола об итогах голосования, а равно при повторном подсчете голосов избирателей, участников референдума на избирательных участках, участках референдума вправе присутствовать наблюдатели.

И далее раскрываются организационные особенности и аспекты их назначения и полномочий.

Остановимся на одной из них. Наблюдатель может быть назначен при проведении выборов и референдума. Однако избирательная практика знает немало примеров, когда субъекты, имеющие право направлять своих наблюдателей, это прежде всего зарегистрированные кандидаты, не реализуют предоставленное им законом право. Так, на выборах главы города Нижний Новгород в сентябре 2002 года из 20 зарегистрированных кандидатов более половины своих наблюдателей не назначали. Аналогичная ситуация отмечалась и на губернаторских выборах в Красноярском крае, где даже один из основных зарегистрированных кандидатов не счел необходимым обеспечить наблюдение за честным ходом выборов, деятельностью участковых и вышестоящих избирательных комиссий как в день голосования, так и при подсчете голосов и до получения протокола об итогах голосования. И именно эти кандидаты поставили под сомнение деятельность избирательных комиссий, сообщивших о результатах волеизъявления избирателей.

О других участниках избирательного процесса, обладающих правом назначения наблюдателей, – это избирательное объединение, избирательный блок, общественное объединение, созданное и зарегистрированное на уровне, соответствующем уровню выборов, или на более высоком уровне, следует сказать, что их наблюдатели находятся практически в каждой участковой комиссии.

Широкое представительство наблюдателей помогает избежать возможных ошибок в работе комиссий, не допустить нарушений избирательного законодательства, способствует формированию объективной информации об итогах выборов.

Важно, чтобы политические партии, избирательные блоки, общественные объединения не оставляли без общественного наблюдения подведение итогов голосования и определение результатов выборов, референдума в вышестоящих и организующих выборы, референдум комиссиях, а также при повторном подсчете голосов избирателей, участников референдума.

А теперь о статусе наблюдателя.

Статус (от латинского слова “status”) наблюдателя – это установленная законом совокупность его прав и гарантий. Правовой статус наблюдателя определяется тем положением, которое он занимает в избирательном процессе и при проведении референдума. В соответствии с действующим законодательством наблюдатель вступает в самый важный, кульминационный момент избирательной кампании, кампании референдума – в день голосования, и связано это с тем, чтобы исключить возможность искажения результатов волеизъявления избирателей, участников референдума.

Выполнение столь ответственной миссии регламентирует пункт 42 статьи 2 Федерального закона “Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации”. *Наблюдатель – это гражданин Российской Федерации, уполномоченный осуществлять наблюдение за проведением голосования, подсчетом голосов и иной деятельностью комиссии в период проведения голосования, установления его итогов, определения результатов выборов, референдума, включая деятельность избирательной комиссии по проверке правильности установления итогов голосования и определения результатов выборов, референдума.*

Проанализировав в совокупности нормы рамочного Федерального закона: пункт 28 статьи 2, статьи 4, пункт 4 статьи 30, следует констатировать, что наблюдателем может быть назначен: гражданин Российской Федерации, достигший возраста 18 лет, независимо от пола, расы, национальности, языка, происхождения, имущественного и должностного положения, места жительства, отношении к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям, а также других обстоятельств.

Не могут быть назначены наблюдателями граждане, признанные судом недееспособными или содержащиеся в местах лишения свободы по приговору суда, а также выборные должностные лица, лица, находящиеся в их непосредственном подчинении, судьи, прокуроры.

Субъектам, наделенным правом назначения наблюдателей (а это зарегистрированные кандидаты; избирательные объединения; политические партии; избирательные блоки; общественные объединения, которые должны быть созданы и зарегистрированы на уровне, соответствующем уровню выборов, или на более высоком уровне; инициативная группа по проведению референдума; общественные объединения, которые должны быть созданы и зарегистрированы на

уровне, соответствующем уровню референдума, или на более высоком уровне; группы избирателей – в случаях, предусмотренных законами субъектов Российской Федерации), в процессе подбора кандидатур для назначения наблюдателями необходимо соблюсти указанные законодательные ограничения.

Отметим, что понятие “выборное должностное лицо” в Конституции Российской Федерации, конституциях (уставах) субъектов Российской Федерации, уставах муниципальных образований есть лицо, избираемое непосредственно гражданами Российской Федерации в соответствии с указанными нормативными правовыми актами, а также федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации. Под непосредственным подчинением в избирательном законодательстве понимаются служебные отношения между руководителем и подчиненным, при которых руководитель обладает в отношении подчиненного властно-распорядительными полномочиями, то есть имеет право приема на работу и увольнения подчиненного или в пределах должностных полномочий вправе отдавать ему приказы, распоряжения и указания, обязательные для исполнения, поощрять и применять дисциплинарные взыскания. Запрет на назначение наблюдателей из числа судей и прокуроров регулируется также соответствующим федеральным законодательством о статусе судей и прокуроров.

● Основные права и обязанности при проведении наблюдения в помещении для голосования и вне помещения для голосования.

В соответствии с Федеральным законом “Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации” наблюдатель вправе находиться в помещении для голосования в любое время в период с момента начала работы участковой комиссии до получения сообщения о принятии вышестоящей комиссией протокола об итогах голосования, результатах выборов, референдума.

Наблюдатель имеет возможность знакомиться в помещении для голосования со списками избирателей, участников референдума, что позволяет ему оценить подлинность документа, на основании которого вначале идентифицируется избиратель, участник референдума, а затем получает бюллетень (бюллетени) для голосования. Вместе с тем следует помнить, что в списках избирателей, участников референдума содержится конфиденциальная информация о гражданах, доступ к которой имеют только члены участковой комиссии с пра-

вом решающего голоса и сам гражданин в случае, если у него появляются сомнения в правильности внесенных в списки данных.

В новом рамочном Федеральном законе наблюдатель впервые получил возможность осуществлять функции наблюдения при проведении досрочного голосования избирателей, участников референдума при условии, что этот институт установлен в соответствующих законах о выборах и референдуме. В этих целях период предъявления направления в участковую или иную комиссию расширен до начала досрочного голосования избирателей, участников референдума.

В ходе голосования наблюдатель осуществляет контроль за голосованием, фиксирует неадекватное требованиям закона поведение избирателя, участника референдума при заполнении им бюллетеня для голосования и опускании его в стационарный ящик для голосования.

В целях более полного обеспечения избирательных прав граждан, их права на участие в референдуме участковая комиссия обязана предоставить возможность участия в голосовании избирателям, участникам референдума, которые не могут самостоятельно по уважительным причинам (болезни, инвалидности и т.д.) прибыть в помещение для голосования. В этом случае голосование проводится по месту жительства избирателя, участника референдума только в день голосования и только на основании его письменного заявления или устного обращения (в том числе переданного при содействии других лиц) о предоставлении ему возможности проголосовать вне помещения для голосования. При проведении такого голосования вправе присутствовать наблюдатели. Комиссия должна обеспечить равные с выезжающими членами комиссии с правом решающего голоса возможности прибытия к месту проведения голосования не менее чем двум наблюдателям, направленным разными кандидатами, избирательными объединениями, избирательными блоками, общественными объединениями.

Следует обратить особое внимание на необходимость реализации нормы избирательного законодательства о порядке голосования. Впервые в пункте 11 статьи 64 рамочного Федерального закона говорится о том, что “заполненные бюллетени опускаются избирателями, участниками референдума в опечатанные (опломбированные) ящики для голосования либо технические средства подсчета голосов при их использовании”.

В ходе голосования известны факты, когда избиратель, выходя из кабины тайного голосования, не опускает бюллетень в ящик для голосования. На обращение наблюдателя к председателю участковой избирательной комиссии о невыполнении избирателем изложенной выше нормы Федерального закона нередко звучит ответ о том, что это право самого избирателя.

При выявлении других нарушений в случае неприятия председателем участковой комиссии или лицом, его замещающим, мер по устранению отмеченных нарушений закона наблюдатель вправе обжаловать действие (бездействие) участковой избирательной комиссии или ее должностных лиц в вышестоящую (территориальную) избирательную комиссию или в суд. При этом предварительное обращение в вышестоящую комиссию не является обязательным условием для обращения в суд.

Федеральными законами “О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации” и “О выборах Президента Российской Федерации” существенно расширен период предъявления направления жалобы в участковую или иную избирательную комиссию. Он начинается в любое время со дня первого заседания соответствующей избирательной комиссии и до окончания работы по составлению протокола об итогах голосования, о результатах выборов.

По причинам, о которых говорилось выше, в Федеральном конституционном законе “О референдуме Российской Федерации” полномочия наблюдателя в день голосования по сравнению с новым избирательным законодательством минимальны, но тем не менее позволяют ему в целом осуществлять действенное наблюдение за ходом голосования в помещении для голосования и при голосовании граждан вне участка референдума. Наблюдатель вправе знакомиться со списками участников референдума, обращаться в участковую комиссию с предложениями и замечаниями, обжаловать действия (бездействие) участковой комиссии в территориальную комиссию. Предложения и замечания наблюдателей рассматриваются председателем участковой комиссии, а при необходимости – на заседании комиссии.

В Федеральном законе “Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации” в отношении присутствия наблюдателя в день голосования в помещении для голосования установлены определенные ограни-

чения, связанные с разграничением полномочий всех участников выборов и референдума. Наблюдатель не имеет права проводить агитацию среди избирателей, участников референдума в помещении для голосования; принимать участие в выдаче избирателям, участникам референдума бюллетеней; расписываться за избирателя, участника референдума, в том числе и по его просьбе, в получении бюллетеней, а также заполнять за него бюллетени. Эти и другие ограничения связаны с тем, что наблюдатель в день голосования представляет интересы конкретного кандидата, избирательного объединения, избирательного блока, общественного объединения и не свободен в своих действиях и поступках. Наблюдатель не имеет права предпринимать действия, нарушающие тайну голосования, не может входить в кабину или комнату для тайного голосования, когда там избиратель, участник референдума заполняет бюллетень.

В соответствии с федеральными законами “О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации” и “О выборах Президента Российской Федерации” наблюдатель может быть удален из помещения для голосования при нарушении им требований федеральных законов. В этом случае участковая комиссия принимает мотивированное решение, исполнение которого обеспечивают правоохранительные органы. Эти же органы в зависимости от вида нарушения могут принимать меры по привлечению удаленного наблюдателя к ответственности в соответствии с законодательством Российской Федерации.

На основании Федерального конституционного закона “О референдуме Российской Федерации” не допускается вмешательство наблюдателей в действия комиссий референдума. Наблюдатель незамедлительно удаляется из помещения участка референдума в случае, если он нарушает тайну голосования или пытается повлиять на волеизъявление гражданина и решение об этом принимается участковой комиссией.

2.2. Права и обязанности наблюдателей при подсчете голосов и составлении протокола об итогах голосования

В соответствии с Федеральным законом “Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Рос-

сийской Федерации” наблюдатель в день голосования завершает свои функции общественного наблюдателя в помещении для голосования, наблюдая за процедурой непосредственного подсчета комиссией голосов избирателей, участников референдума и составления протокола об итогах голосования.

Эти две ключевые операции, осуществляемые участковой комиссией, требуют особого внимания со стороны наблюдателей, поскольку именно здесь завершается многодневный труд организаторов выборов, референдума на соответствующей территории. Учитывая это обстоятельство, существенно расширены права наблюдателей на заключительном этапе избирательной кампании, кампании референдума. В частности, наблюдатель может осуществлять наблюдение за подсчетом голосов избирателей, участников референдума на расстоянии и в условиях, обеспечивающих ему обзоримость содержащихся в бюллетенях отметок избирателей, участников референдума; знакомиться с любым заполненным или незаполненным бюллетенем в процессе их сортировки, а также наблюдать за составлением участковой комиссией протокола об итогах голосования и получать его заверенную комиссией копию. Федеральными законами “О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации” и “О выборах Президента Российской Федерации” дополнительно закреплено требование о том, чтобы при непосредственном подсчете голосов избирателей наблюдателям был обеспечен полный обзор действий участковой избирательной комиссии. После завершения подсчета рассортированные бюллетени складываются в отдельные пачки, которые затем упаковываются в мешки или коробки. Они опечатываются и могут быть вскрыты только по решению вышестоящей комиссии или суда. Упаковка осуществляется в присутствии наблюдателей, которые наравне с членами комиссии вправе поставить на мешках или коробках свои подписи.

Вместе с тем, в соответствии с рамочным Федеральным законом наблюдатели не могут принимать непосредственное участие в проводимом членами участковой комиссии с правом решающего голоса подсчете бюллетеней, участвовать в принятии решения комиссии об итогах голосования, а также совершать действия, препятствующие участковой комиссии осуществлять в полном объеме мероприятия по подсчету голосов, подведению итогов голосования на избирательном участке.

2.3. Права и обязанности наблюдателей при наблюдении в вышестоящих комиссиях

Следует отметить, что в целом действующее законодательство обеспечивает открытость и прозрачность подведения итогов голосования, определения результатов выборов и референдума, при котором наблюдатель имеет возможность получить заверенные копии итоговых протоколов, начиная от участковой комиссии и заканчивая комиссией, обеспечивающей подготовку и проведение соответствующих выборов и референдума.

В соответствии с Федеральным законом “Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации” кандидат, избирательное объединение, избирательный блок, инициативная группа по проведению референдума, а также общественное объединение вправе направлять наблюдателей не только в помещение для голосования соответствующего избирательного участка, но и в вышестоящие комиссии для наблюдения за подведением итогов голосования на соответствующей территории, определением результатов выборов, референдума. Наблюдатель имеет право присутствовать при доставке нижестоящей комиссией протокола об итогах голосования и передачи его вышестоящей комиссии. Как было отмечено выше, прием протоколов, составление протокола об итогах голосования и сводной таблицы на соответствующей территории, иные действия вышестоящей комиссии осуществляются в одном помещении и должны находиться в поле зрения наблюдателей. В указанном помещении обязательно должна быть вывешена увеличенная форма *сводной таблицы* по соответствующей территории, в которую немедленно после прибытия председателя, секретаря или иного члена нижестоящей комиссии с правом решающего голоса с первым экземпляром протокола об итогах голосования заносятся данные этого протокола с указанием времени их внесения. При этом представитель нижестоящей комиссии обязан расписаться в увеличенной форме сводной таблицы под данными, перенесенными из протокола этой комиссии об итогах голосования. После составления протокола вышестоящей комиссии об итогах голосования, результатах выборов, референдума второй экземпляр этого протокола предоставляется для ознакомления и снятия копий наблюдателям.

В соответствии с Федеральным конституционным законом “О референдуме Российской Федерации” наблюдатели также имеют воз-

возможность присутствовать в вышестоящих комиссиях по проведению референдума Российской Федерации (территориальная комиссия, комиссия субъекта Российской Федерации) при установлении ими итогов голосования на соответствующей территории. Списки наблюдателей, присутствовавших при установлении итогов голосования по соответствующей территории и составлении протокола, прилагаются ко второму экземпляру протокола территориальной комиссии или комиссии субъекта Российской Федерации. К сожалению, Федеральный конституционный закон не содержит положения о присутствии наблюдателей в Центральной избирательной комиссии Российской Федерации, действующей в качестве комиссии, организующей референдум Российской Федерации, при определении ею результатов референдума Российской Федерации. Закон установил, что экземпляр протокола территориальной комиссии и комиссии субъекта Российской Федерации об итогах голосования предоставляется наблюдателям только для ознакомления, тогда как обязательность получения или снятия копии с протокола Федеральным конституционным законом не введена.

В соответствии с Федеральным законом «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» при выявлении ошибок, несоответствий в протоколах об итогах голосования и сводных таблицах, поступивших из нижестоящей комиссии, вышестоящая комиссия вправе самостоятельно или с участием членов нижестоящей комиссии провести повторный подсчет голосов избирателей, участников референдума. При этом комиссия обязана заблаговременно известить об этом наблюдателей, которые вправе присутствовать при проведении повторного подсчета.

При использовании государственной автоматизированной информационной системы при проведении выборов, референдума наблюдатель имеет право знакомиться с любой информацией, содержащейся в ней.

В настоящем разделе мы проанализировали статус наблюдателя на достаточно протяженном этапе избирательной кампании, кампании референдума – от досрочного голосования до определения результатов выборов, референдума. Подводя итог, можно констатировать, что федеральные избирательные законы – в большей степени, Федеральный конституционный закон «О референдуме Российской Федерации» – в меньшей степени, определяют правовой статус наблюдателя

и гарантии наблюдения, позволяют наблюдателю выполнить функцию по осуществлению наблюдения за соблюдением избирательных прав и права на участие в референдуме, проведению свободных выборов, референдума. Прагматическая задача наблюдателя заключается в том, чтобы четко знать свои права и обязанности на выборах и референдуме и умело пользоваться ими на различных этапах избирательной кампании, кампании референдума.

Глава 3

Технология наблюдения в день голосования и при подведении итогов голосования

3.1. Наблюдение в помещении для голосования

С момента начала работы участковой комиссии в день голосования, а также в дни досрочного голосования и до получения сообщения о принятии вышестоящей комиссией протокола об итогах голосования, а равно при повторном подсчете голосов избирателей, участников референдума на избирательных участках, участках референдума вправе присутствовать наблюдатель.

Наблюдателю необходимо знать, что о времени и месте голосования территориальные и участковые комиссии обязаны оповестить избирателей, участников референдума не позднее чем за 20 дней до дня голосования через государственные и (или) муниципальные средства массовой информации или иным доступным способом, а при проведении досрочного и повторного голосования – в порядке и сроки, которые предусмотрены законом, но не позднее чем за пять дней до дня голосования.

В день голосования наблюдатель приходит в помещение для голосования избирательного участка, участка референдума, как правило, не позднее чем за 15–20 минут до начала голосования.

После прибытия в помещение для голосования избирательного участка, участка референдума наблюдатель должен представиться председателю, заместителю председателя и секретарю участковой избирательной комиссии, комиссии референдума, по возможности – всем членам комиссии. Наблюдателю необходимо предъявить им документ, удостоверяющий его полномочия как наблюдателя, паспорт или заменяющий его документ. В том случае если два или более наблюдателя, назначенные одним и тем же кандидатом, избирательным объединением, избирательным блоком, общественным объединением, группой избирателей, посменно осуществляют свои полномочия в помещении комиссии или помещении для голосова-

ния в указанном списке лиц, присутствующих при проведении голосования, должно указываться время работы каждого наблюдателя. При этом в соответствии с федеральным законом одновременное нахождение двух наблюдателей в помещении комиссии, помещении для голосования от вышеуказанных субъектов их назначения не допускается.

Наблюдатель вправе носить нагрудный знак с обозначением своего статуса и указанием своих фамилии, имени и отчества, а также фамилии, имени и отчества зарегистрированного кандидата или наименования избирательного объединения, избирательного блока, общественной организации, направивших наблюдателя в комиссию.

3.1.1. Деятельность наблюдателя при проведении досрочного голосования в помещении избирательной комиссии, комиссии референдума

Наблюдатель вправе осуществлять свою деятельность по наблюдению за ходом голосования с момента начала работы участковой комиссии в день голосования, а также в дни досрочного голосования в участковой или в иных комиссиях при проведении ими досрочного голосования. Досрочное голосование на выборах в федеральные органы государственной власти, органы государственной власти субъектов Российской Федерации, на референдуме Российской Федерации, референдуме субъекта Российской Федерации может проводиться в отдаленных и труднодоступных местностях, на судах, находящихся в день голосования в плавании, на полярных станциях, на одном и более избирательных участках, участках референдума.

При проведении выборов в органы местного самоуправления, местного референдума, если законом не предусмотрено голосование по открепительным удостоверениям, избирателю, участнику референдума, который в день голосования по уважительной причине (отпуск, командировка, режим трудовой и учебной деятельности, выполнение государственных и общественных обязанностей, состояние здоровья) будет отсутствовать по месту своего жительства и не сможет прибыть в помещение для голосования на избирательном участке, участке референдума, на котором он включен в список избирателей, участников референдума, должна быть предоставлена возможность проголосовать досрочно путем заполнения бюллетеня в помещении соответствующей территориальной комиссии, окружной избирательной комиссии, избирательной комиссии муници-

пального образования (за 15–4 дня до дня голосования) или участковой комиссии (не ранее чем за три дня до дня голосования).

Наблюдатель должен иметь в виду, что избиратель, участник референдума, голосующий досрочно, должен подать в соответствующую комиссию заявление, с указанием причины досрочного голосования. Комиссия обязана при этом обеспечить тайну голосования, сохранность бюллетеня и учет голоса избирателя, участника референдума при установлении итогов голосования, исключить возможность искажения волеизъявления избирателя, участника референдума.

Бюллетень, заполненный проголосовавшим досрочно избирателем, участником референдума, вкладывается лично избирателем (участником референдума) в конверт, который заклеивается. На месте склейки на конверте ставятся обязательно подписи двух членов соответственно территориальной, окружной, избирательной комиссии муниципального образования или участковой комиссии с правом решающего голоса, а также членов комиссии с правом совещательного голоса по их желанию. При проведении досрочного голосования в участковой комиссии на месте склейки на указанном конверте наблюдатель, по желанию, вправе также поставить свою подпись. Указанные подписи заверяются печатью соответствующей комиссии, и после этого – также подписью избирателя, участника референдума, проголосовавшего досрочно.

Запечатанные конверты с бюллетенями, а также списки досрочно проголосовавших избирателей хранятся у секретаря соответствующей комиссии: в помещении территориальной либо окружной избирательной комиссии, или избирательной комиссии муниципального образования – до момента передачи их в участковую избирательную комиссию.

Наблюдатель также должен иметь в виду, что в случаях и порядке, предусмотренных законом по решению соответствующей избирательной комиссии, согласованном с вышестоящей комиссией, в отдаленных и труднодоступных местностях, на судах, находящихся в день голосования в плавании, на полярных станциях досрочное голосование может проводиться вне помещения комиссии, помещения для голосования. В данном случае речь идет о проведении голосования по месту фактического нахождения избирателя (участника референдума).

При проведении досрочного голосования в помещении участковой комиссии наблюдатель должен обратить внимание на необходимость:

- 1) представления избирателем, участником референдума в участковую комиссию заявления, в котором он указывает причину досрочного голосования;
- 2) приобщения этого заявления к списку лиц, досрочно проголосовавших;
- 3) наличия списка лиц, досрочно проголосовавших, поступившего из вышестоящей комиссии;
- 4) выдачи избирателю, участнику референдума бюллетеня установленной формы;
- 5) обеспечения тайны голосования;
- 6) соблюдения условий и порядка вкладывания в конверт заполненного лицом, проголосовавшим досрочно, бюллетеня, а также наличия соответствующих подписей и печати на месте склейки на конверте;
- 7) обеспечения сохранности конвертов с бюллетенями, заполненными досрочно проголосовавшими избирателями, участниками референдума.

3.1.2. Действия наблюдателя при проведении голосования в помещении для голосования избирательного участка, участка референдума

В помещении для голосования избирательного участка, участка референдума в день голосования перед началом голосования председатель участковой комиссии предьявляет к осмотру членам участковой комиссии, присутствующим избирателям, участникам референдума, а также тем, кто имеет право находиться в помещении участковой избирательной комиссии, в том числе присутствующим наблюдателям, пустые стационарные и переносные ящики для голосования (соответствующие отсеки технического средства подсчета голосов – при его использовании), которые вслед за этим опечатываются печатью участковой комиссии.

Председатель участковой комиссии после опечатывания ящиков для голосования, а также опечатывания соответствующих отсеков технических средств подсчета голосов, их подготовки и включения в режим голосования (при использовании технических средств подсчета голосов) и официального открытия помещения для голосования в присутствии членов участковой комиссии, наблюдателей и иных вышеуказанных лиц, перед началом голосования сообщает об общем количестве избирателей, участников референдума, проголо-

совавших досрочно, в том числе в помещении территориальной комиссии, окружной избирательной комиссии, избирательной комиссии муниципального образования, предъявляет для визуального ознакомления запечатанные конверты с бюллетенями и список избирателей, участников референдума, проголосовавших досрочно.

После этого председатель комиссии вскрывает поочередно каждый конверт с бюллетенями избирателей, проголосовавшими досрочно. Наблюдатель вправе получить у председателя комиссии информацию о числе избирателей, участников референдума, внесенных в список избирателей, участников референдума на момент начала голосования в день голосования.

Если число досрочно проголосовавших избирателей, участников референдума составляет более одного процента от числа избирателей, участников референдума, внесенных в список избирателей, участников референдума на избирательном участке, участке референдума (но не менее десяти избирателей, участников референдума), на оборотной стороне бюллетеней, извлеченных из конвертов досрочно проголосовавших избирателей, участников референдума, непосредственно после извлечения бюллетеней из конвертов, проставляется печать участковой комиссии.

После совершения указанных действий, председатель участковой комиссии, соблюдая тайну волеизъявления избирателя, участника референдума (то есть не допуская возможности визуально ознакомиться с отметкой (отметками) о голосовании в бюллетенях), опускает бюллетени в стационарный ящик для голосования либо в техническое средство подсчета голосов в случае его использования. Если на конверте отсутствуют необходимые реквизиты (подписи двух членов комиссии с правом решающего голоса, подпись избирателя, участника референдума, печать комиссии) либо из конверта извлечено более одного бюллетеня установленной формы по соответствующему округу, все извлеченные из данного конверта бюллетени признаются недействительными, о чем составляется акт.

После завершения работы с бюллетенями досрочно проголосовавших избирателей, участников референдума членами участковой избирательной комиссии в списке избирателей, участников референдума напротив фамилий граждан, проголосовавших досрочно, делается отметка: "Проголосовал досрочно". После совершения предусмотренных законом действий по работе с бюллетенями досрочно проголосовавших граждан, председатель участковой избирательной

комиссии приглашает избирателей, участников референдума приступить к голосованию.

Если законом предусмотрена возможность голосования по открепительному удостоверению, то на практике до начала процедуры голосования в день голосования (как правило, после опечатывания ящиков для голосования), председатель участковой избирательной комиссии сообщает присутствующим о числе открепительных удостоверений, полученных комиссией, числе открепительных удостоверений, выданных комиссией избирателям, участникам референдума на избирательном участке, участке референдума, после чего предъявляет неиспользованные открепительные удостоверения. Указанные открепительные удостоверения подсчитываются. Наблюдатель должен иметь в виду, что в их число входят и открепительные удостоверения, испорченные при заполнении, например, допущена ошибка в фамилии, имени либо отчестве избирателя, участника референдума. Число неиспользованных открепительных удостоверений оглашается председателем комиссии. После совершения предусмотренных законом действий по погашению неиспользованных открепительных удостоверений и оглашению их числа, председатель комиссии приглашает избирателей, участников референдума приступить к голосованию.

Наблюдатель должен знать, что к помещению для голосования предъявляются следующие требования:

1) в помещении для голосования должен быть зал, в котором размещаются кабины или иные специально оборудованные места для тайного голосования, оснащенные системой электрического освещения и снабженные письменными принадлежностями, за исключением карандашей;

2) в помещении для голосования либо непосредственно перед указанным помещением комиссия оборудует информационный стенд, на котором размещается следующая информация:

а) биографические данные кандидатов в объеме, установленном комиссией, организующей выборы, но не меньшем, чем объем биографических данных, внесенных в бюллетень;

б) если кандидат, список кандидатов выдвинуты избирательным объединением, избирательным блоком, – запись: “Выдвинут избирательным объединением (избирательным блоком)” с указанием наименования избирательного объединения, избирательного блока, выдвинувших кандидата, список кандидатов;

- в) если кандидат сам выдвинул свою кандидатуру, – слова “Независимый кандидат”;
- г) сведения об основаниях регистрации кандидатов, списков кандидатов (подписи избирателей, избирательный залог, иные основания);
- д) сведения о доходах и об имуществе кандидатов в объеме, установленном организующей выборы избирательной комиссией;
- е) информацию о фактах представления кандидатами недостоверных сведений (если такая информация имеется);
- ж) в случае наличия у кандидата, в том числе из списка кандидатов, неснятой и непогашенной судимости и (или) гражданства иностранного государства на информационном стенде размещаются сведения о судимостях кандидата и (или) наименования соответствующего иностранного государства;
- з) при проведении референдума на информационном стенде размещаются информационные материалы о вопросах референдума, включая текст нормативного акта, вынесенного на референдум;
- и) размещаемые на информационном стенде материалы не должны содержать признаки предвыборной агитации, агитации по вопросам референдума;
- к) на информационном стенде размещаются образцы заполненных избирательных бюллетеней, которые не должны содержать фамилии кандидатов, зарегистрированных в данном избирательном округе, наименования избирательных объединений, избирательных блоков, участвующих в данных выборах, образцы бюллетеней для голосования на референдуме, в которых должны быть приведены все варианты заполнения бюллетеня (бюллетеней);
- 3) в помещении для голосования должна находиться увеличенная форма протокола об итогах голосования, предназначенная для занесения в нее данных об итогах голосования по мере их установления. Форма протокола вывешивается до начала голосования и должна находиться в поле зрения членов участковой избирательной комиссии, наблюдателей и на расстоянии, необходимом для восприятия содержащейся в ней информации;
- 4) в помещении для голосования размещаются стационарные ящики для голосования в количестве, предусмотренном соответствующим законом или решением соответствующей комиссии. В качестве стационарных ящиков могут использоваться также технические средства подсчета голосов, в том числе программно-технические комплексы обработки бюллетеней;

5) помещение для голосования должно быть оборудовано таким образом, чтобы места выдачи бюллетеней, места для тайного голосования и ящики для голосования, технические средства подсчета голосов при их использовании одновременно находились в поле зрения членов участковой избирательной комиссии, наблюдателей.

Наблюдатель вправе до начала голосования ознакомиться с оборудованием кабин (мест) для тайного голосования.

В случае наличия в помещении для голосования агитационных материалов наблюдатель обязан потребовать от председателя участковой комиссии немедленно их убрать. Например, если образцы заполненных избирательных бюллетеней размещены не только на информационном стенде, но и в специально оборудованных кабинках для тайного голосования наблюдатель вправе потребовать у участковой комиссии их убрать в случае, если в образцах заполненных избирательных бюллетеней содержатся фамилии кандидатов, зарегистрированных в данном избирательном округе, наименования избирательных объединений, избирательных блоков, участвующих в данных выборах.

Каждый избиратель, участник референдума голосует лично, голосование за других избирателей, участников референдума не допускается, а бюллетени выдаются гражданам, включенным в список избирателей, участников референдума, по предъявлении паспорта или документа, заменяющего паспорт, а если гражданин голосует по открепительному удостоверению, – по предъявлении открепительного удостоверения.

При получении бюллетеня избиратель, участник референдума, либо по его просьбе член участковой избирательной комиссии с правом решающего голоса, проставляет в списке избирателей, участников референдума серию и номер паспорта или документа, заменяющего паспорт. Избиратель лично расписывается в соответствующей графе списка избирателей, участников референдума в получении бюллетеня. В случае проведения голосования одновременно по нескольким бюллетеням избиратель, участник референдума расписывается за каждый бюллетень. Член участковой избирательной комиссии, выдавший избирателю, участнику референдума бюллетень (бюллетени), также расписывается в соответствующей графе списка избирателей, участников референдума.

В целях соблюдения тайны голосования бюллетень заполняется избирателем, участником референдума в специально оборудован-

ной кабине, ином специально оборудованном месте, где не допускается присутствие других лиц. Но если избиратель, участник референдума не имеет возможности самостоятельно расписаться в получении бюллетеня или заполнить бюллетень, он вправе воспользоваться для этого помощью другого избирателя, участника референдума, не являющегося членом избирательной комиссии, зарегистрированным кандидатом, уполномоченным представителем избирательного объединения, избирательного блока, членом или уполномоченным представителем инициативной группы по проведению референдума, доверенным лицом кандидата, избирательного объединения, избирательного блока, наблюдателем. В таком случае избиратель, участник референдума устно извещает комиссию о своем намерении воспользоваться помощью для заполнения бюллетеня.

Если избиратель, участник референдума считает, что при заполнении бюллетеня допустил ошибку, он вправе обратиться к члену комиссии, выдавшему бюллетень, с просьбой выдать ему новый бюллетень. Испорченный бюллетень погашается членами участковой избирательной комиссии с правом решающего голоса, о чем составляется акт.

Во время голосования наблюдатель должен также обращать внимание на действия членов участковой избирательной комиссии с правом решающего голоса. Избирателям, участникам референдума должны выдаваться избирательные бюллетени, бюллетени для голосования на референдуме только установленной формы и, если на конкретном избирательном участке, участке референдума проводится голосование по одному уровню выборов либо по одному вопросу референдума, избиратель получает только один избирательный бюллетень, бюллетень для голосования на референдуме. Голосование за других лиц не допускается.

Член участковой комиссии не вправе выдать в помещении для голосования бюллетень гражданину, от которого поступило заявление (устное обращение) о предоставлении ему возможности проголосовать вне помещения для голосования, если он прибыл в помещение для голосования после направления к нему членов участковой комиссии для проведения голосования вне помещения для голосования, до возвращения членов избирательной комиссии, выезжавших по заявлению (устному обращению) данного избирателя, участника референдума, и установления факта, что указанный гражданин уже не проголосовал вне помещения для голосования.

Любая агитация в день голосования запрещена. Если агитацию проводит кто-нибудь из наблюдателей, членов участковой избирательной комиссии с правом решающего либо с правом совещательного голоса, представителей средств массовой информации, иных лиц в помещении для голосования, наблюдатель вправе потребовать от председателя участковой избирательной комиссии удаления данных лиц из помещения для голосования.

Недопустимы случаи проведения розыгрышей лотерей, раздачи подарков и иных форм подкупа либо оказания давления на избирателей, участников референдума, с целью воспрепятствования их свободному волеизъявлению.

Наблюдатель вправе обратиться к председателю участковой избирательной комиссии с просьбой устранить замеченные нарушения.

Таким образом, наблюдатель при проведении голосования в помещении для голосования должен обратить внимание на следующие моменты:

- 1) оборудование помещения для голосования;
- 2) предъявление пустых переносных и стационарных ящиков для голосования и их опечатывание, а также предъявление пустых отсеков технических средств подсчета голосов при их использовании и опечатывание указанных отсеков;
- 3) вскрытие конвертов с бюллетенями, заполненными досрочно проголосовавшими избирателями, участниками референдума, оглашение сведений о количестве избирателей, проголосовавших досрочно, и приостановка, при необходимости, печати участковой комиссии на указанных бюллетенях;
- 4) оглашение соответствующих сведений и погашение, в порядке предусмотренном соответствующим законом, неиспользованных открепительных удостоверений;
- 5) выдача гражданину бюллетеня установленной формы;
- 6) соблюдение запрета на голосование за других лиц;
- 7) обеспечение тайны голосования.

3.2. Наблюдение вне помещения для голосования

Голосование вне помещения для голосования проводится, за исключением случая проведения досрочного голосования, только в день голосования и только на основании письменного заявления или устного обращения (в том числе переданного при содействии других лиц) гражданина о предоставлении ему возможности проголосовать.

Участковая избирательная комиссия обязана зарегистрировать все поданные заявления (устные обращения) в специальном реестре, который по окончании голосования хранится вместе со списком избирателей, участников референдума.

Участковая комиссия вправе признать неуважительной причину, по которой избиратель, участник референдума не может самостоятельно прибыть в помещение для голосования, и на этом основании отказать гражданину в проведении голосования вне помещения для голосования.

Заявления (устные обращения) могут быть поданы в участковую комиссию не позднее, чем за четыре часа до окончания времени голосования; кроме того, председатель участковой комиссии обязан объявить о том, что члены участковой комиссии будут проводить голосование вне помещения для голосования, не позднее чем за 30 минут до предстоящего выезда (выхода) для проведения такого голосования.

При проведении голосования вне помещения для голосования вправе присутствовать члены комиссии с правом совещательного голоса, наблюдатели. При этом участковая избирательная комиссия должна обеспечить равные с выезжающими для проведения голосования членами участковой избирательной комиссии с правом решающего голоса возможности прибытия к месту проведения голосования не менее чем двум членам комиссии с правом совещательного голоса, наблюдателям, назначенным разными кандидатами, избирательными объединениями, избирательными блоками, инициативной группой по проведению референдума и иными группами участников референдума, общественными объединениями.

Голосование вне помещения для голосования проводят не менее двух членов участковой избирательной комиссии с правом решающего голоса. Если при проведении голосования вне помещения для голосования присутствует не менее двух лиц из числа членов участковой комиссии с правом совещательного голоса, наблюдателей, то голосование вне помещения для голосования может проводить один член участковой избирательной комиссии с правом решающего голоса.

Наблюдатель должен обратить внимание на то, что члены участковой комиссии, выезжающие по заявлениям (устным обращениям), должны иметь при себе предварительно опечатанный (опломбированный) в участковой комиссии переносной ящик для голосования, необходимое количество бюллетеней установленной формы, специ-

альный реестр, в котором зарегистрированы все поданные заявления (устные обращения) лиц, заявивших о своем желании проголосовать вне помещения для голосования, либо заверенную выписку из него, а также необходимые письменные принадлежности (за исключением карандашей) для заполнения избирателем, участником референдума бюллетеня.

Члены участковой избирательной комиссии, выехавшие по заявлениям (устным обращениям) избирателей, участников референдума, вправе выдать бюллетени только тем избирателям, участникам референдума, заявления (устные обращения) которых предварительно поданы в участковую комиссию и зарегистрированы в специальном реестре.

После заполнения избирателем, участником референдума бюллетеня в условиях, обеспечивающих тайну голосования, избиратель, участник референдума опускает заполненный бюллетень в переносной ящик для голосования.

Наблюдатель при проведении голосования вне помещения для голосования должен обратить внимание на следующие основные моменты:

1) соблюдение комиссией, ее председателем сроков и порядка регистрации заявлений (устных обращений) о предоставлении возможности проголосовать вне помещения для голосования, оглашения сообщения о выезде членов комиссии для проведения голосования вне помещения для голосования;

2) обеспечение возможности прибытия к месту проведения голосования не менее чем двум членам комиссии с правом совещательного голоса, наблюдателям.

3) выдача бюллетеней только тем лицам, заявления (устные обращения) которых поступили в участковую комиссию и зарегистрированы в реестре;

4) выдача избирателю, участнику референдума бюллетеня установленной формы;

5) обеспечение тайны голосования избирателя, участника референдума.

3.3. Наблюдение при подсчете голосов избирателей

Подсчет голосов избирателей, участников референдума начинается сразу после окончания времени голосования и проводится без перерыва до установления итогов голосования, о которых должны

быть извещены все члены участковой комиссии, а также наблюдатели. В случае совмещения выборов разных уровней в первую очередь осуществляется подсчет голосов по выборам в федеральные органы государственной власти, затем – в органы государственной власти субъекта Российской Федерации, затем – в органы местного самоуправления.

Подсчет голосов избирателей, участников референдума должен осуществляться открыто и гласно с оглашением и занесением результатов в увеличенную форму протокола об итогах голосования.

После окончания времени голосования председатель участковой комиссии объявляет об истечении времени голосования, что означает возможность выдачи бюллетеней только тем избирателям, участникам референдума, которые на момент указанного объявления председателя участковой комиссии находились в помещении для голосования. Процедура подсчета голосов избирателей состоит из следующих основных этапов:

- 1) погашение неиспользованных бюллетеней;
- 2) обработка списка избирателей;
- 3) вскрытие ящиков для голосования и непосредственный подсчет голосов;
- 4) проверка контрольных соотношений.

3.3.1. Погашение неиспользованных бюллетеней

Члены участковой комиссии с правом решающего голоса подсчитывают и погашают, отрезая левый нижний угол, неиспользованные бюллетени, оглашают и вносят число погашенных неиспользованных бюллетеней, а также бюллетеней, испорченных избирателями, участниками референдума при проведении голосования, в строку 7 протокола об итогах голосования и его увеличенной формы, находящейся в помещении для голосования. При использовании технических средств подсчета голосов полученные данные после их оглашения вносятся в строку 7 увеличенной формы протокола об итогах голосования.

3.3.2. Обработка списка избирателей

Председатель, заместитель председателя или секретарь участковой комиссии уточняет, оглашает и вносит в строку 2 протокола об итогах голосования и в его увеличенную форму число бюллетеней, полученных комиссией (данные о бюллетенях, извлеченных из конвер-

тов досрочно проголосовавших в помещении территориальной комиссии, окружной избирательной комиссии, комиссии муниципального образования избирателей, участников референдума, в указанное число не входят). При использовании технических средств подсчета голосов полученные данные после их оглашения вносятся в строку 2 увеличенной формы протокола об итогах голосования.

После этого члены участковой комиссии с правом решающего голоса вносят в каждую страницу списка избирателей, участников референдума следующие суммарные данные по этой странице:

а) число избирателей, участников референдума, внесенных в список избирателей, участников референдума на момент окончания голосования (без учета числа избирателей, участников референдума, которым выданы открепительные удостоверения в территориальной и участковой комиссиях, а также выбывших по другим причинам);

б) число бюллетеней, выданных избирателям, участникам референдума в помещении для голосования в день голосования (устанавливается по числу подписей в списке избирателей, участников референдума);

в) число бюллетеней, выданных избирателям, участникам референдума, проголосовавшим вне помещения для голосования в день голосования (устанавливается по числу соответствующих отметок в списке избирателей, участников референдума);

г) число бюллетеней, выданных досрочно проголосовавшим избирателям, участникам референдума (устанавливается по числу соответствующих отметок в списке избирателей, участников референдума и проверяется по списку досрочно проголосовавших избирателей, участников референдума);

д) число открепительных удостоверений, выданных участковой комиссией избирателям, участникам референдума на избирательном участке, участке референдума;

е) число избирателей, участников референдума, проголосовавших по открепительным удостоверениям на данном участке.

После внесения указанных данных каждая страница списка избирателей, участников референдума подписывается внесшим эти данные членом участковой комиссии, который затем их суммирует, оглашает и сообщает председателю, заместителю председателя или секретарю участковой комиссии, а также лицам, присутствующим при подсчете голосов. Итоговые данные, определяемые как сумма данных, председатель, заместитель председателя или секретарь участко-

вой комиссией оглашает, вносит в последнюю страницу списка избирателей, участников референдума, подтверждает своей подписью и заверяет печатью участковой комиссии.

Оглашенные данные вносятся в соответствующие строки протокола об итогах голосования и его увеличенной формы, а в случае использования технических средств подсчета голосов – только в соответствующие строки увеличенной формы протокола:

а) в строку 1 – число избирателей, участников референдума, внесенных в список избирателей, участников референдума на момент окончания голосования;

б) в строки 3 и 4 – число бюллетеней, выданных избирателям, участникам референдума, проголосовавшим досрочно;

в) в строку 5 – число бюллетеней, выданных избирателям, участникам референдума, проголосовавшим в помещении для голосования в день голосования;

г) в строку 6 – число бюллетеней, выданных избирателям, участникам референдума, проголосовавшим вне помещения для голосования в день голосования;

д) в строку 11а – число открепительных удостоверений, полученных участковой комиссией;

е) в строку 11б – число открепительных удостоверений, выданных участковой комиссией избирателям, участникам референдума на избирательном участке, участке референдума;

ж) в строку 11в – число избирателей, участников референдума, проголосовавших по открепительным удостоверениям на избирательном участке, участке референдума;

з) в строку 11г – число погашенных на избирательном участке, участке референдума открепительных удостоверений.

В строки 11а, 11б, 11в и 11г протокола об итогах голосования и его увеличенной формы данные вносятся, если законом предусмотрено голосование по открепительным удостоверениям.

После этого со списком избирателей, участников референдума вправе ознакомиться наблюдатели.

В ходе ознакомления наблюдатель должен обратить внимание на правильность заполнения списка избирателей, участников референдума, в том числе единообразие написания особых отметок в списке избирателей, участников референдума, заполнение сводных данных по каждой странице (листу) списка избирателей, наличие заверительных записей в каждой книге списка избирателей, участников ре-

референдума и соответствующих печатей территориальной и участковой комиссий.

Дальнейшая работа со списком избирателей, участников референдума не может проводиться до проверки контрольных соотношений данных, внесенных в протокол об итогах голосования. Список избирателей, участников референдума на это время убирается в сейф либо иное специально приспособленное для хранения документов место.

3.3.3. Вскрытие ящиков для голосования и непосредственный подсчет голосов

Непосредственный подсчет голосов избирателей, участников референдума производится по находящимся в ящиках для голосования бюллетеням членами участковой комиссии с правом решающего голоса в специально отведенных местах, оборудованных таким образом, чтобы к ним был обеспечен доступ членов комиссии как с правом решающего, так и с правом совещательного голоса. Членам комиссии с правом решающего голоса, кроме председателя, заместителя председателя и секретаря комиссии запрещается при подсчете голосов пользоваться письменными принадлежностями, за исключением случаев, когда имеется предусмотренная законом необходимость произвести подсчет голосов по бюллетеням, заполненным избирателями, участниками референдума, проголосовавшими досрочно, и составить соответствующий акт, а также случая, когда необходимо произвести записи на бюллетенях, признанных недействительными.

Лицам, присутствующим при непосредственном подсчете голосов, должен быть обеспечен полный обзор действий членов комиссии.

При сортировке бюллетеней участковая комиссия отделяет бюллетени неустановленной формы. Бюллетени неустановленной формы при подсчете голосов не учитываются.

В первую очередь производится подсчет бюллетеней, находившихся в переносных ящиках для голосования. Вскрытию переносных ящиков для голосования предшествует проверка неповрежденности печатей (пломб) на них. Подсчет ведется таким образом, чтобы не нарушалась тайна голосования. Число извлеченных бюллетеней установленной формы оглашается и вносится в строку 8 протокола об итогах голосования и его увеличенной формы. Если число бюллетеней установленной формы, обнаруженных в переносном ящике для голосования, больше количества заявлений избирателей, участников референдума, содержащих отметку о числе полученных

бюллетеней, все бюллетени, находившиеся в данном переносном ящике для голосования, решением участковой комиссии признаются недействительными, о чем составляется акт, который прилагается к протоколу об итогах голосования и в котором указываются фамилии и инициалы членов участковой комиссии, обеспечивавших проведение голосования вне помещения для голосования с использованием данного переносного ящика для голосования. Число признанных в этом случае недействительными бюллетеней оглашается, вносится в указанный акт и впоследствии суммируется с числом недействительных бюллетеней, выявленных при сортировке. Все недействительные бюллетени при непосредственном подсчете голосов упаковываются отдельно, печатаются и при дальнейшем подсчете не учитываются.

После поочередного вскрытия всех переносных ящиков для голосования участковая комиссия переходит к вскрытию стационарных ящиков для голосования.

Стационарные ящики для голосования вскрываются после проверки неповрежденности печатей (пломб) на них.

Затем члены комиссии сортируют бюллетени, извлеченные из переносных и стационарных ящиков для голосования, по голосам, поданным за каждого из кандидатов (каждый список кандидатов), а также по голосам, поданным против всех кандидатов (всех списков кандидатов), по голосам, поданным по позициям “Да” и “Нет”, содержащимся в бюллетене для голосования на референдуме, одновременно отделяют бюллетени неустановленной формы и недействительные бюллетени. При сортировке бюллетеней члены участковой комиссии с правом решающего голоса оглашают содержащиеся в каждом из них отметки избирателя, участника референдума и представляют бюллетени для визуального ознакомления всем лицам, присутствующим при непосредственном подсчете голосов. Одновременное оглашение содержания двух и более бюллетеней не допускается.

Наблюдателю необходимо иметь в виду, что федеральным избирательным законодательством не предусмотрено проведение сортировки бюллетеней, поданных за каждого из кандидатов, при проведении выборов по многомандатным избирательным округам и наличию у избирателя более одного голоса.

После оглашения данные, содержащиеся в бюллетене, заносятся в специальную таблицу, содержащую фамилии всех кандидатов, внесенных в бюллетень, и суммируются.

Если число досрочно проголосовавших в помещениях территориальной, окружной избирательной комиссии, избирательной комиссии муниципального образования и участковой комиссии избирателей, участников референдума составляет более одного процента от числа граждан, внесенных в список избирателей, участников референдума на избирательном участке, участке референдума (но не менее десяти избирателей, участников референдума), участковая комиссия по требованию любого члена комиссии, наблюдателя обязана произвести отдельный подсчет голосов по бюллетеням, на оборотной стороне которых проставлена печать участковой комиссии. По результатам указанного подсчета участковой комиссией составляется акт, который прилагается к протоколу об итогах голосования. При этом такие бюллетени упаковываются отдельно и опечатываются.

Далее члены участковой комиссии производят следующие предусмотренные законом действия с недействительными бюллетенями. Недействительные бюллетени подсчитываются и суммируются отдельно. Недействительными считаются бюллетени, которые не содержат отметок в квадратах, расположенных напротив фамилий кандидатов, наименований избирательных объединений, избирательных блоков, позиций “Против всех кандидатов”, “Против всех списков кандидатов”, в квадратах, относящихся к позициям “Да” и “Нет”, или в которых число отметок в указанных квадратах превышает число отметок, установленное законом. В случае возникновения сомнений в определении волеизъявления гражданина этот бюллетень откладывается в отдельную пачку. По окончании сортировки участковая комиссия решает вопрос о действительности всех сомнительных бюллетеней путем голосования, при этом на оборотной стороне каждого такого бюллетеня указываются причины признания его действительным или недействительным. Эта запись подтверждается подписями двух или более членов комиссии с правом решающего голоса и заверяется печатью комиссии. Бюллетень, признанный действительным или недействительным, присоединяется к соответствующей пачке бюллетеней. Общее число недействительных бюллетеней (с учетом числа бюллетеней, признанных недействительными в связи с превышением числа бюллетеней, обнаруженных в переносном ящике для голосования над суммарным числом бюллетеней, полученных избирателями, исходя из отметок на заявлениях о получении ими бюллетеней, а также числа бюллетеней, признанных недействительными и обнаруженными в конвертах с бюллетенями, заполнен-

ными избирателями, проголосовавшими досрочно, в случае отсутствия надлежащих реквизитов на указанных конвертах, а также в случае, если из конверта извлечено более одного бюллетеня установленной формы по соответствующему округу) заносится в строку 10 протокола об итогах голосования и его увеличенной формы.

После этого членами участковой комиссии с правом решающего голоса производится подсчет рассортированных бюллетеней установленной формы в каждой пачке отдельно по каждому кандидату, списку кандидатов, позициям “Против всех кандидатов”, “Против всех списков кандидатов”, по позициям “Да” и “Нет”. При этом бюллетени подсчитываются путем перекладывания их по одному из одной части пачки в другую таким образом, чтобы лица, присутствующие при подсчете, могли увидеть отметку избирателя, участника референдума в каждом бюллетене. ●дновременный подсчет бюллетеней из разных пачек не допускается. Полученные данные заносятся в строку 12 и последующие строки протокола об итогах голосования, а также его увеличенной формы.

Члены участковой комиссии с правом решающего голоса подсчитывают и вносят в строку 11 протокола об итогах голосования и его увеличенной формы число действительных бюллетеней.

Далее члены участковой комиссии с правом решающего голоса подсчитывают, оглашают и вносят в строку 9 протокола об итогах голосования и его увеличенной формы число бюллетеней установленной формы, находящихся в стационарных ящиках для голосования.

После этого с рассортированными бюллетенями под контролем членов комиссии с правом решающего голоса вправе визуально ознакомиться наблюдатели, а члены участковой комиссии с правом совещательного голоса вправе убедиться в правильности проведенного подсчета.

3.3.4. Проверка контрольных соотношений

После ознакомления членов участковой комиссии с правом совещательного голоса и наблюдателей с рассортированными бюллетенями проводится проверка контрольных соотношений данных, внесенных в протокол об итогах голосования. Если указанные контрольные соотношения не выполняются, участковая комиссия принимает решение о дополнительном подсчете по всем или отдельным строкам протокола об итогах голосования, в том числе о дополнительном подсчете бюллетеней. Если в результате дополнительного подсчета

контрольные соотношения не выполняются снова, участковая комиссия принимает соответствующее решение, прилагаемое к протоколу об итогах голосования, и вносит данные о расхождении в специальные строки протокола об итогах голосования.

После завершения подсчета рассортированные бюллетени упаковываются в отдельные пачки. Сложенные таким образом бюллетени упаковываются в мешки или коробки, на которых указываются номер избирательного участка, участка референдума, число бюллетеней. Мешки или коробки опечатываются в присутствии наблюдателей и могут быть вскрыты только по решению вышестоящей комиссии или суда.

3.3.5. Особенности порядка подсчета голосов при использовании технических средств

Наблюдатель должен знать, что при использовании технических средств подсчета голосов порядок подсчета голосов имеет существенные отличия.

При использовании технического средства подсчета голосов после завершения работы со списком избирателей, участников референдума участковая избирательная комиссия в присутствии членов с правом совещательного голоса, наблюдателей и иных лиц:

а) проверяет неповрежденность печатей (пломб) на специальном отсеке на данном техническом средстве подсчета голосов либо на резервном стационарном ящике для голосования;

б) если по какой-либо причине голосование в помещении для голосования временно проводилось без использования технического средства подсчета голосов, открывает такой ящик и все содержащиеся в нем бюллетени опускает в техническое средство подсчета голосов таким образом, чтобы не нарушалась тайна голосования;

в) бюллетени из переносных ящиков для голосования также опускаются в техническое средство подсчета голосов, чтобы не нарушалась тайна голосования;

г) вводит в техническое средство подсчета голосов данные, полученные на этапе работы со списком избирателей, то есть данные, занесенные в строки 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7 и 11а, 11б, 11в, 11г увеличенной формы протокола об итогах голосования;

д) распечатывает протокол об итогах голосования из технического средства подсчета голосов, оглашает и заносит соответствующие данные в строки 8, 9, 10, 11, 12 и последующие строки увеличенной формы протокола об итогах голосования;

е) проводит проверку контрольных соотношений данных, внесенных в протокол об итогах голосования;

ж) в случае, если число досрочно проголосовавших в помещениях территориальной комиссии, окружной избирательной комиссии, избирательной комиссии муниципального образования и участковой комиссии избирателей, участников референдума составляет более одного процента от числа избирателей, участников референдума, внесенных в список избирателей, участников референдума на избирательном участке, участке референдума (но не менее десяти избирателей, участников референдума), участковая комиссия по требованию любого члена комиссии, наблюдателя обязана произвести отдельный подсчет голосов по бюллетеням, заполненным избирателями, участниками референдума, проголосовавшими досрочно. При этом участковая комиссия осуществляет сортировку бюллетеней, отделяя бюллетени, которые извлечены из конвертов досрочно проголосовавших избирателей, участников референдума и на оборотной стороне которых проставлена печать участковой комиссии. Отдельный подсчет голосов по указанным бюллетеням производится вручную либо с использованием технического средства подсчета голосов. По результатам указанного подсчета участковой комиссией составляется акт, который прилагается к протоколу об итогах голосования.

Таким образом, наблюдатель при проведении подсчета голосов должен внимательно следить за последовательностью избирательных действий, установленной федеральным законодательством.

3.4. Наблюдение при составлении участковой комиссией протокола об итогах голосования

После проведения всех необходимых действий и подсчетов участковая комиссия в обязательном порядке проводит итоговое заседание, на котором рассматриваются жалобы (заявления) о нарушениях при голосовании и подсчете голосов избирателей, участников референдума, после чего подписывается протокол участковой комиссии об итогах голосования.

Протокол об итогах голосования заполняется в двух экземплярах и подписывается всеми присутствующими членами участковой комиссии с правом решающего голоса, в нем проставляются дата и время (час с минутами) его подписания. Протокол об итогах голосования, полученный с применением технического средства подсчета го-

лосов, приобретает юридическую силу после указанного подписания. Не допускаются заполнение протокола об итогах голосования карандашом и внесение в него каких-либо изменений. Подписание протокола с нарушением этого порядка является основанием для признания этого протокола недействительным и проведения повторного подсчета голосов.

Если во время заполнения протокола об итогах голосования некоторые члены участковой комиссии с правом решающего голоса отсутствуют, в протоколе делается об этом запись с указанием причины их отсутствия. Протокол является действительным, если он подписан большинством от установленного числа членов участковой комиссии с правом решающего голоса. Если при подписании протокола об итогах голосования имеет место проставление подписи хотя бы за одного члена участковой комиссии с правом решающего голоса другим членом участковой комиссии или посторонним лицом, это является основанием для признания данного протокола недействительным и проведения повторного подсчета голосов.

По требованию наблюдателя участковая комиссия немедленно после подписания протокола об итогах голосования обязана выдать указанным лицам или предоставить им возможность изготовить копию протокола об итогах голосования, а также заверить ее. Участковая комиссия отмечает факт выдачи копии в соответствующем реестре. Лицо, получившее копию, расписывается в указанном реестре. Лицо, заверяющее копию протокола об итогах голосования, несет ответственность за ее полноту и достоверность содержащихся в ней данных.

Первый экземпляр протокола участковой комиссии об итогах голосования после подписания его всеми присутствующими членами участковой комиссии с правом решающего голоса и выдачи его заверенных копий лицам, имеющим право на получение этих копий, либо заверения этих копий незамедлительно направляется в вышестоящую комиссию и возврату в участковую комиссию не подлежит. При передаче протокола в вышестоящую комиссию вправе присутствовать наблюдатели, направленные в данную участковую комиссию.

Второй экземпляр протокола об итогах голосования предоставляется для ознакомления наблюдателям, а его заверенная копия вывешивается для всеобщего ознакомления в месте, установленном участковой комиссией.

При использовании технических средств подсчета голосов может быть предусмотрено, что в пределах территории, на которой дейст-

ует одна территориальная комиссия, не менее чем на 5 процентах определяемых жребием избирательных участков, участков референдума (но не менее чем на трех избирательных участках, участках референдума), на которых использовались такие технические средства, проводится контрольный подсчет голосов избирателей, участников референдума непосредственно членами участковых комиссий с правом решающего голоса (ручной подсчет голосов). При этом жеребьевка проводится вышестоящей комиссией в течение получаса после окончания времени голосования, а результаты жеребьевки доводятся до сведения каждой участковой комиссии незамедлительно.

О возможности проведения контрольного (ручного) подсчета голосов должны быть извещены все наблюдатели, присутствовавшие при установлении итогов голосования на избирательном участке, участке референдума, на котором использовались технические средства подсчета голосов. Ручной подсчет голосов проводится в их присутствии.

На избирательных участках, участках референдума, определенных жребием, ручной подсчет голосов проводится в порядке, определенном пунктами 8–11, 13–15, 17–19, 21–23 статьи 68 Федерального закона “Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации”. По итогам ручного подсчета голосов либо составляется новый протокол об итогах голосования (если выявится разница более чем в один процент (определяемая делением меньшего числа на большее), но не менее трех единиц между данными ручного подсчета голосов и данными, полученными с использованием технического средства подсчета голосов, хотя бы по одной из следующих строк: 10, 11, 12 и последующих строк протокола участковой комиссии об итогах голосования), на котором делается отметка: “Повторный” и который вместе с первоначальным протоколом участковой комиссии об итогах голосования направляется в вышестоящую комиссию, либо составляется акт о совпадении данных, полученных в ходе повторного подсчета голосов, с первоначальными данными, который вместе с протоколом участковой комиссии об итогах голосования направляется в вышестоящую комиссию.

Участковые комиссии избирательных участков, участков референдума, на которых использовались технические средства подсчета голосов, после установления итогов голосования при ручном подсчете голосов и подписания повторных протоколов об итогах голосования

либо актов о совпадении данных, направляют протоколы в вышестоящую комиссию.

3.5. Наблюдение при составлении протокола об итогах голосования или о результатах выборов, референдума в избирательных комиссиях, комиссиях референдума

После прибытия в помещение соответствующих избирательных комиссий, комиссий референдума наблюдатель должен представиться председателю, заместителю председателя и секретарю избирательной комиссии, комиссии референдума, а также по возможности – другим членам комиссии. Наблюдателю необходимо предъявить документ, удостоверяющий его полномочия как наблюдателя, и паспорт или заменяющий его документ.

При наблюдении за процедурой определения итогов голосования или результатов выборов наблюдатель должен знать следующий порядок работы соответствующих комиссий.

На основании данных первых экземпляров протоколов об итогах голосования участковых, территориальных комиссий, окружных избирательных комиссий, избирательных комиссий муниципальных образований, избирательных комиссий субъектов Российской Федерации после предварительной проверки правильности их составления вышестоящая комиссия путем суммирования содержащихся в них данных устанавливает итоги голосования на соответствующей территории, в округе, субъекте Российской Федерации, в Российской Федерации в целом.

Прием протоколов нижестоящих комиссий, суммирование данных этих протоколов и составление протокола об итогах голосования на соответствующей территории осуществляются в одном помещении, при этом члены комиссии при проведении данной работы должны находиться в поле зрения наблюдателей. Если протокол и (или) сводная таблица нижестоящей комиссии об итогах голосования составлены с нарушением требований закона, предъявляемых к составлению протокола и сводной таблицы, указанная комиссия обязана составить повторный протокол и (или) сводную таблицу, а первоначально представленные протокол и (или) сводная таблица остаются в вышестоящей комиссии.

Суммирование данных, содержащихся в протоколах нижестоящих комиссий об итогах голосования, осуществляют непосредственно члены вышестоящей комиссии с правом решающего голоса.

По данным протоколов нижестоящих комиссий вышестоящая комиссия составляет сводную таблицу и протокол об итогах голосования или о результатах выборов, референдума. Для подписания протокола комиссия в обязательном порядке проводит итоговое заседание, на котором рассматриваются поступившие в комиссию жалобы (заявления), связанные с проведением голосования, подсчетом голосов и составлением протоколов нижестоящих комиссий. После этого комиссия подписывает протокол об итогах голосования или о результатах выборов, референдума и выдает копии протокола наблюдателям.

Так же как и протокол участковой комиссии об итогах голосования протокол вышестоящей комиссии об итогах голосования или о результатах выборов, референдума составляется в двух экземплярах и подписывается всеми присутствующими членами комиссии с правом решающего голоса, в нем проставляются дата и время (час с минутами) его подписания. Подписание протокола с нарушением этого порядка является основанием для признания протокола недействительным.

Второй экземпляр протокола об итогах голосования или о результатах выборов вместе со вторым экземпляром сводной таблицы предоставляются для ознакомления и снятия копий наблюдателям, а заверенная копия протокола вывешивается для всеобщего ознакомления.

Таким образом, наблюдатель при составлении протокола об итогах голосования или о результатах выборов должен обратить внимание на следующие основные моменты:

- 1) соблюдение членами комиссии последовательности избирательных действий, установленной федеральным законом;
- 2) обязательность заполнения увеличенной формы сводной таблицы с соответствующими отметками и подписями;
- 3) обязательность проведения заседания комиссии по рассмотрению поступивших жалоб, заявлений перед подписанием протокола соответствующей комиссии об итогах голосования, о результатах выборов.

Кроме этого наблюдатель вправе получить информацию о деятельности группы контроля за использованием комплекса ГАС “Выборы” соответствующей комиссии, а также знакомиться с протоколами соответствующей комиссии, нижестоящих комиссий об итогах голосования, о результатах выборов, референдума и приложенными к ним документами, получать от соответствующей комиссии заверенные копии указанных протоколов и документов либо изготовли-

вать копии указанных протоколов и документов. По требованию наблюдателя комиссия обязана выдать указанные копии или заверить копии, изготовленные наблюдателем.

3.6. Наблюдение при проведении повторного подсчета голосов избирателей

Если после подписания протокола об итогах голосования и (или) сводной таблицы об итогах голосования и направления их первых экземпляров в вышестоящую комиссию комиссия, направившая протокол и сводную таблицу, либо вышестоящая комиссия в ходе предварительной проверки выявила в них неточность (описку, опечатку либо ошибку в сложении данных протоколов нижестоящих комиссий), комиссия, направившая протокол и сводную таблицу, вправе на своем заседании рассмотреть вопрос о внесении уточнений в протокол и (или) сводную таблицу. О принятом решении комиссия в обязательном порядке информирует своих членов с правом совещательного голоса, наблюдателей и других лиц, присутствовавших при составлении ранее утвержденного протокола, а также представителей средств массовой информации. В этом случае комиссия составляет протокол об итогах голосования, на котором делается отметка «Повторный». Указанный протокол незамедлительно направляется в вышестоящую комиссию. Нарушение указанного порядка составления повторного протокола является основанием для признания этого протокола недействительным.

При выявлении ошибок, несоответствий в протоколах об итогах голосования и (или) сводных таблицах об итогах голосования, возникновении сомнений в правильности составления протоколов и (или) сводных таблиц, поступивших из нижестоящей комиссии, вышестоящая комиссия вправе не позднее чем за один день до истечения установленных законом сроков определения результатов выборов, референдума принять решение о проведении повторного подсчета голосов избирателей, участников референдума нижестоящей комиссией либо о самостоятельном проведении повторного подсчета голосов избирателей, участников референдума на соответствующем избирательном участке, участке референдума, соответствующей территории.

Повторный подсчет голосов избирателей, участников референдума проводится в присутствии наблюдателей. По итогам повторного подсчета голосов избирателей, участников референдума комиссия,

осуществившая такой подсчет, составляет протокол об итогах голосования, на котором делается отметка “Повторный подсчет голосов”. Его заверенные копии выдаются (заверяются изготовленные копии) наблюдателям.

Таким образом, наблюдатель при проведении повторного подсчета голосов должен обратить свое внимание на:

- 1) обязательность информирования о проведении повторного подсчета голосов избирателей, участников референдума, наблюдателей и иных лиц, присутствовавших при составлении протокола избирательной комиссии, комиссии референдума об итогах голосования;
- 2) строгое соблюдение порядка проведения повторного подсчета голосов избирателей, участников референдума.

3.7. Формы взаимодействия с организаторами выборов, другими участниками избирательного процесса

Наблюдатели должны учитывать, что члены избирательной комиссии, комиссии референдума, и в первую очередь председатель, заместитель председателя и секретарь избирательной комиссии, комиссии референдума, как правило, имеют опыт участия в избирательных кампаниях и на них возлагается ответственность за проведение выборов в строгом соответствии с требованиями действующего законодательства. Поэтому наблюдатель должен быть достаточно компетентным в вопросах наблюдения за ходом голосования и подсчетом голосов избирателей, участников референдума.

Важно установить психологический контакт с членами комиссии, чтобы они относились к вам, как к возможному союзнику.

В случае отказа допустить наблюдателя в соответствующую комиссию необходимо в вежливой форме предупредить руководителя об ответственности за нарушение законодательства о выборах, а также поставить в известность лиц, направивших наблюдателя.

На избирательном участке могут присутствовать наблюдатели от других кандидатов. Каждый из них будет представлять в первую очередь интересы своего кандидата, однако у всех наблюдателей есть и общие цели, например, обеспечение законности проведения выборов. Желательно познакомиться с другими наблюдателями и, если возможно, договориться с ними о взаимодействии.

В ходе своей деятельности наблюдатель должен быть предельно вежливым и корректным, не допускать действий, не совместимых со статусом наблюдателя.

Все поступившие в день голосования в избирательную комиссию, комиссию референдума заявления (жалобы) наблюдателей должны быть рассмотрены на заседании избирательной комиссии, комиссии референдума до подписания протокола об итогах голосования, о результатах выборов, референдума. При рассмотрении своего заявления (жалобы) на заседании избирательной комиссии, комиссии референдума наблюдатель вправе выступить с дополнительными доводами, пояснениями. Если наблюдатель не удовлетворен решением комиссии, принятым по его заявлению (жалобе), он вправе обжаловать данное решение либо в вышестоящей избирательной комиссии, комиссии референдума, либо в суде.

При выявлении нарушения законодательства наблюдатель вправе:

а) обратиться к председателю избирательной комиссии с требованием устранить нарушения. Желательно, чтобы наблюдатель точно знал, какая статья соответствующего закона нарушена;

б) незамедлительно сообщить о нарушении членам участковой и вышестоящих комиссий с правом совещательного голоса, представляющих кандидата/объединение или лицам, направивших наблюдателя;

в) обратить внимание других наблюдателей на факт нарушения;

г) составить акт о нарушении в двух экземплярах: один вручить председателю комиссии, а на втором попросить сделать отметку о приеме (отказ в приеме зафиксируйте на первом экземпляре и подпишите у свидетелей).

Если председатель комиссии не принимает мер, наблюдатель может заявить о том, что он вынужден обжаловать его действия (бездействие) в вышестоящей избирательной комиссии или в суде.

Глава 4

Институт наблюдателей на выборах и юридическая ответственность

Рассматривая наблюдение как выявление и фиксирование нарушений избирательного законодательства в ходе выборов с целью информирования органов, наделенных законом полномочиями на осуществление надзора и контроля, а также органов и должностных лиц, уполномоченных на принятие мер по прекращению имеющих место правонарушений, необходимо отметить, что наблюдение может быть классифицировано по нескольким основаниям.

Так, различают наблюдение на выборах долгосрочное и краткосрочное. Наблюдение может осуществляться как российскими гражданами, так и иностранными (международными) наблюдателями. Наблюдение может осуществляться как специально уполномоченными на то гражданами (наблюдателями), полномочия которых, практически, действуют только в день голосования (узкое значение), так и другими лицами – участниками избирательного процесса, перечень которых содержится в пункте 1 статьи 30 Федерального закона “Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации” (широкое значение). Этим лицам, то есть членам вышестоящих избирательных комиссий, кандидатам, зарегистрированным данной либо вышестоящей избирательной комиссией, или их доверенным лицам, уполномоченным представителям или доверенным лицам избирательных объединений, избирательных блоков, списки кандидатов которых зарегистрированы данной либо вышестоящей избирательной комиссией, или кандидатам из указанных списков, не требуется специальное разрешение для присутствия на заседании соответствующей комиссии и для работы с указанными в законе документами. Указанные виды наблюдения обуславливают статус наблюдателя, от которого в значительной степени зависит выявление правонарушений, как обязательного условия юридической ответственности за совершение противоправных действий в период выборов.

Предметом нашего рассмотрения является юридическая ответственность, обусловленная работой непосредственно наблюдателей, то есть указанных в пункте 42 статьи 2 Федерального закона “Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации”, уполномоченных осуществлять наблюдение за проведением голосования, подсчетом голосов и иной деятельностью избирательных комиссий в период проведения голосования, установления его итогов, определения результатов выборов, включая деятельность комиссии по проверке правильности установления итогов голосования и определения результатов выборов.

Применительно к публично-правовой сфере, регулируемой законодательством о выборах, под юридической ответственностью понимается установленная законом обязанность правонарушителя ответить за совершенное им правонарушение перед государством и претерпеть действие санкций в виде определенных мер воздействия (принуждения), которые применяются к нему соответствующими органами*.

По своему содержанию юридическая ответственность проявляется либо в виде возложения на виновное лицо штрафных или иных карательных санкций за совершенное правонарушение, либо в виде вменения ему в обязанность восстановления там, где это возможно, незаконно нарушенных прав и ранее существовавших общественных отношений.

Для возникновения и осуществления на практике юридической ответственности требуются определенные, предусмотренные законом, основания и условия. Согласно российскому законодательству, основанием юридической ответственности является совершение правонарушения. При решении вопроса о характере и степени юридической ответственности весьма важным является наличие всего состава правонарушения, проявляющегося в единстве таких его сторон, как объект, субъект, объективная и субъективная стороны правонарушения. Отсутствие хотя бы одного из элементов снимает вопрос о наличии правонарушения и о наступлении ответственности.

* *Игнатенко В.В. Юридическая ответственность за нарушение законодательства о выборах и референдумах // Избирательное право и избирательный процесс в Российской Федерации / Учеб. для вузов. Отв. ред. д. ю. н.А.В.Иванченко. М.: НОРМА, 1999. С. 553.*

Виды юридической ответственности, используемые в избирательном процессе, различаются в зависимости от отраслевой принадлежности нормативно-правовой основы: конституционно-правовая (по избирательному праву), уголовная, административная, гражданско-правовая и др. (например, ответственность, наступающая по трудовому праву). Независимо от видов юридическая ответственность должна реализовываться в строгом соответствии с установленными принципами. Общеправовыми являются принципы законности, обоснованности, справедливости, неотвратимости, целесообразности, недопустимости двойной (например, одновременно административной и уголовной) ответственности за одно и то же правонарушение. Ответственность возможна в тех случаях, когда действует полноценная правоохранительная норма содержащая все элементы: гипотезу, диспозицию, санкцию. Если санкции нет, нет и ответственности. К примеру, Федеральный закон “Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации”, принятый 19 сентября 1997 года, содержал положение о том, что лица виновные в нарушении требований этого закона привлекаются к ответственности в соответствии с федеральным законом. Но изменения в прежнем Кодексе РСФСР об административных правонарушениях, предусматривающие ответственность за нарушение запретов, содержащихся в указанном Федеральном законе, были приняты только 1 декабря 1999 года. Таким образом, длительное время норма о юридической ответственности лиц, виновных в нарушении избирательных прав граждан, являлась декларацией, поскольку в период ее действия не существовало соответствующих санкций.

Уголовная ответственность наступает за совершение уголовных преступлений и является наиболее суровым видом юридической ответственности. Совершение того или иного конкретного общественно-опасного деяния (действия или бездействия), посягающего на избирательные права граждан, является объективным основанием уголовной ответственности, а негативное отношение правонарушителя к уголовно-правовому закону в форме умысла или неосторожности является субъективным ее основанием.

Административные правонарушения по своему характеру и общественной опасности по действующему законодательству не влекут за собой уголовной ответственности. Так, законодатель использует при характеристике данных правонарушений термины “административное правонарушение”, “административный проступок”, подчеркивая

этим четкое их отличие от “преступлений”, то есть правонарушений, ответственность за которые предусмотрена Уголовным кодексом Российской Федерации.

В отношении принципов применения юридической ответственности Конституционным Судом Российской Федерации неоднократно была сформулирована правовая позиция об обязательном наличии вины в действиях субъекта, совершившего правонарушение. Так, в постановлении от 25 января 2001 года (пункт 2) указано: “Наличие вины – общий и общепризнанный принцип юридической ответственности во всех отраслях права, и всякое исключение из него должно быть выражено прямо и недвусмысленно, то есть закреплено непосредственно”^{*}. *Каждый наблюдатель должен иметь представление о юридическом значении вины, не только прямого, но и косвенного умысла в различных отраслях права.*

Для целей обозначенной в заголовке темы представляется наиболее целесообразным указать на нарушения, которые могут быть выявлены в процессе наблюдения, и, соответственно, на меры юридической ответственности, которые могут быть применены к нарушителям. Попутно, на конкретных примерах, будет показана необходимость совершения наблюдателями действий, которыми могут быть зафиксированы те или иные нарушения, в таком виде, чтобы они имели доказательственный характер для избирательных комиссий, правоохранительных органов и суда, которые могут оценивать как отдельные элементы избирательного процесса, так и результаты выборов в целом с учетом нарушений, выявленных наблюдателями.

Результативно работающий наблюдатель не может и не должен действовать сам по себе в отрыве от других своих коллег, заинтересованных в объективных действиях избирательной комиссии, от других участников избирательного процесса, представителей избирательных комиссий, прокуратуры, правозащитных организаций, выступающих за проведение честных выборов.

Наряду с корректностью и вежливостью в отношениях с членами избирательных комиссий, на которые обращают внимание авторы рекомендаций для наблюдателей^{**}, важное значение имеет изучение наблюдателями особенностей элементов (этапов) избирательного

^{*} Собрание законодательства Российской Федерации, 12.02.2001, №7, ст. 700.

^{**} Кулясова Н.А. *В помощь наблюдателю*. М.: РЦОИТ, 2000. С. 12.

процесса, мониторинг которых они должны осуществлять^{*}, а также обучение их возможным действиям по привлечению к юридической ответственности, которые они должны (могут) предпринять как в личном качестве, так и через взаимодействие с другими участниками выборов, представителями правоохранительных и судебных органов.

Каждый наблюдатель должен иметь план работы, нацеленность на мониторинг избирательных действий, как правило, имеющих достаточно четко фиксированные временные границы. В качестве иллюстрации сказанного, можно отметить, что добиться результативности наблюдения можно даже казалось бы на второстепенных направлениях. В этой связи вспоминается пример из судебной практики, связанный с действиями наблюдателей на недавно проходивших выборах в органы местного самоуправления в Республике Калмыкия. Представители избирательного объединения «Союз Правых Сил» при посещении избирательного участка обратили внимание на то, что ящики для голосования и кабины для голосования на одном из избирательных участков расположены таким образом, что находятся вне поля зрения избирательной комиссии, что по мнению наблюдателей, могло внести дезорганизацию в процесс голосования и создавало предпосылки для совершения противоправных действий во время голосования. На предложение привести расположение избирательной атрибутики в соответствии с действовавшим в то время Федеральным законом реакции не последовало. *И тогда было организовано обращение заинтересованных лиц в районный суд, который принял решение, обязывающее участковую избирательную комиссию устранить нарушение законодательства. По действовавшему на тот момент процессуальному закону это решение вступило в законную силу с момента оглашения решения.*

При анализе возможностей наблюдателей фиксировать нарушения избирательного права в ходе выборов и добиваться привлечения виновных лиц к административной ответственности необходимо иметь в виду, что в Кодексе содержится 30 составов административных правонарушений, представленных статьями 5.1–5.25. При этом статья 5.17 состоит из двух, а статья 5.25 из пяти пунктов. Принципиально новой является статья 5.24, устанавливающая административ-

^{*} См.: Ковлер А.И. *Институт наблюдателей в избирательном процессе // Избирательное право и избирательный процесс в Российской Федерации / Учеб. для вузов. Отв. ред. д. ю. н. А.В. Иванченко. С. 237–252.*

ную ответственность председателя или члена избирательной комиссии, виновных в нарушении установленного законом порядка подсчета голосов. Необходимо также иметь в виду, что согласно части 1 статьи 22.3 Кодекса, все дела об административных правонарушениях, допускаемых в ходе выборов, рассматриваются судами.

Законодательство идет по пути дальнейшего расширения прав наблюдателей по защите избирательных прав участников выборов. Так, пунктом 10 статьи 75 Федерального закона “Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации” закреплено право наблюдателя на обращение с жалобами на решения и действия, нарушающие избирательные права граждан. Это положение корреспондирует статье 233 действующего ГПК РФ, устанавливающей право наблюдателя на обращение в суд с жалобой или заявлением. Полагаем необходимым, указать в этой связи, что форма и содержание заявления в суд должны соответствовать требованиям статьи 126 ГПК РФ. Действующий ГПК РФ содержит и другие положения, касающиеся предоставления доказательств, обеспечения доказательственной силы показаний свидетелей и другие вопросы, связанные с судебной защитой избирательных прав.

1. Списки избирателей, участников референдума. Одним из полномочий наблюдателей, закрепленным в пункте 9 статьи 30 Федерального закона “Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации” является *право знакомиться со списками избирателей*. Важное значение имеет своевременное выявление нарушений прав граждан на ознакомление со списком избирателей, либо не рассмотрение избирательной комиссией в установленный законом срок заявления гражданина о внесении изменений в список избирателей, либо же отказ в выдаче письменного ответа о причинах своевременного не рассмотрения его заявления (пункты 15 и 16 статьи 17 рамочного Федерального закона), что может в соответствии со статьей 5.1 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях повлечь наложение на виновное лицо административного штрафа в размере от 10 до 15 минимальных размеров оплаты труда. Дела об административной ответственности в таком случае возбуждаются прокурором в порядке статьи 28.4 Кодекса. *Иными словами, наблюдатель, в случае обнаружения им такого правонарушения, может непосредственно обратиться к прокурору с заявлением о привлечении виновного члена избирательной комиссии к административной ответственности.*

Проверка правильности составления списков избирателей, по существу, сводится к проверке наличия в нем лиц, не обладающих избирательным правом на данной категории выборов (особое значение этот вопрос имеет при совмещении выборов различного уровня, что предопределяет различные требования к гражданам, включаемым в списки избирателей), то есть наличия в нем “мертвых душ” или лиц, не проживающих на данной территории, а также ошибочно включенных туда граждан, имеющих ограничения по возрасту или гражданству. Составление в соответствии с требованиями рамочного Федерального закона (ст. 17) списков избирателей способно во многом предопределивать точное определение волеизъявления избирателей как по конкретному избирательному участку (итоги голосования), так и в целом по избирательному округу (результаты выборов), о чем красноречиво свидетельствуют примеры из судебной практики.

Так, при проведении в 2001 году выборов депутатов Белгородской областной Думы по двум избирательным округам № 3 и № 6 выборы были признаны соответствующими окружными избирательными комиссиями несостоявшимися, поскольку явка избирателей составила менее 25 процентов от числа избирателей округа. Кандидаты в депутаты по обоим округам обратились с жалобами в областной суд с требованием об отмене постановлений окружных избирательных комиссий о признании выборов несостоявшимися, так как в списки избирателей было включено большое число граждан, которые не подлежали включению в них в связи со смертью, переездом на другое постоянное место жительства, призывом на действительную военную службу и т.д. Заявители указали в своих обращениях, что, по их мнению, число таких незаконно включенных в списки избирателей лиц составляет по обоим округам соответственно 509 и 650 человек. В случае же исключения указанных лиц из списков, явка избирателей составит более 25 процентов от общего числа избирателей по указанным округам, что в свою очередь позволит соответствующей избирательной комиссии пересмотреть итоги голосования и определить действительное волеизъявление граждан по результатам выборов. Тщательно исследовав представленные доказательства, областной суд удовлетворил заявленные требования, отменил постановления окружных избирательных комиссий, обязал участковые комиссии пересмотреть первую строку протоколов без учета числа исключенных избирателей, а окружные избирательные комиссии – пересмотреть результаты выборов с учетом состоявшихся решений суда.

Важно отметить, что в обоих случаях, руководствуясь статьей 211 ГПК РФ, суд обратил решения к немедленному исполнению, так как в связи с предполагаемым изменением результатов выборов, появлялась возможность избежать повторных выборов по указанным округам, влекущих дополнительные расходы из областного бюджета. Ни одно из принятых судебных решений в кассационном порядке не обжаловалось.

Для организации результативной работы со списками избирателей наблюдатели должны активно использовать информацию, полученную на предыдущих выборах, тщательно выверенную агитаторами при повторном обходе избирателей, или же полученную по другим каналам (через паспортные столы, органы ЗАГС, райвоенкоматы и пр.). Конечно же, большая часть работы по уточнению списков избирателей, должна быть проведена территориальными и участковыми избирательными комиссиями до дня голосования. Поэтому свои функции по ознакомлению со списками избирателей наблюдатель может выполнить в том числе и через понуждение избирательных комиссий к внесению изменений в списки избирателей с использованием возможности судебной власти (в случае необходимости).

Немало могут сделать наблюдатели и в момент голосования; по крайней мере, не допустить голосования за избирателей, которые внесены в списки, но в действительности по указанным в них адресам не проживают. Меры ответственности за нарушение порядка предоставления списков избирателей или сведений об избирателях должностным лицом, на которое законом возложена эта обязанность в соответствии со статьей 5.4 Кодекса об административной ответственности (в данном случае это председатель комиссии), влечет наложение административного штрафа в размере от 10 до 20 минимальных размеров оплаты труда. Порядок возбуждения административного производства по такого рода нарушениям определен статьями 28.1 и 28.3 указанного Кодекса.

В соответствии с частью 5 статьи 28.3 протоколы об административных правонарушениях, предусмотренных статьей 5.4 Кодекса вправе составлять члены соответствующих комиссий с правом решающего голоса, уполномоченные избирательными комиссиями, а также прокурорами, которые вправе возбудить дело о любом другом административном правонарушении, ответственность за которое предусмотрена Кодексом или законом субъекта Российской Федерации.

Инициировать, в случае необходимости, составление протокола о совершенном административном правонарушении должностным лицом, виновным в неправильно составленном списке избирателей может наблюдатель через соответствующего члена участковой избирательной комиссии с правом решающего голоса или путем непосредственного обращения к прокурору.

2. Предвыборная агитация и правомочия наблюдателей.

Наблюдателям необходимо иметь в виду, что рамочным Федеральным законом (ст. 54) регламентированы **условия выпуска и распространения печатных, аудиовизуальных и иных агитационных материалов**. В частности, пунктом 10 указанной статьи запрещается размещать печатные агитационные материалы в помещениях избирательных комиссий, в помещениях для голосования и на расстоянии менее 50 метров от входа в них. Пункт 3 статьи 49 Федерального закона запрещает проведение предвыборной агитации в день голосования и в предшествующий ему день. Кроме того, пунктами 7–9 статьи 5б Федерального закона избирательные комиссии наделены полномочиями по контролю за соблюдением установленного порядка проведения предвыборной агитации, сущность которых состоит в том, что правоохранительные органы, органы исполнительной власти и суды в соответствии со своей компетенцией по требованию комиссий принимают меры по пресечению противоправной деятельности и привлечению виновных лиц к установленной законом ответственности. В процессе осуществления своих полномочий наблюдатели могут установить факты неправомерного размещения предвыборной агитации; бездействие комиссий в связи с незаконными действиями субъектов избирательного процесса в сфере использования средств предвыборной агитации; бездействие правоохранительных и других, указанных в пункте 9 статьи 57 рамочного Федерального закона, государственных органов.

Способы реагирования наблюдателей на эти правонарушения также разнообразны. *В любом случае может быть инициировано обращение в прокуратуру с целью проверки соблюдения установленного законом порядка проведения предвыборной агитации и принятия, в случае необходимости мер прокурорского реагирования, установленных Федеральным законом “О прокуратуре Российской Федерации”.* Кроме того, наблюдатели должны знать, что существуют установленные Кодексом (ст. 5.10) меры административной ответственности за проведение предвыборной агитации в период запреще-

ния ее проведения и в местах, где она запрещена законом. Согласно указанной статье за совершенное административное правонарушение налагается административный штраф: на граждан – в размере от десяти до пятнадцати минимальных размеров оплаты труда; на должностных лиц – от двадцати до тридцати минимальных размеров оплаты труда; на юридических лиц – от двухсот до трехсот минимальных размеров оплаты труда. С инициативой о составлении протокола об административном правонарушении наблюдатель может обратиться к должностным лицам органов внутренних дел (милиции) в порядке пункта 1 части 2 статьи 28.3 или к членам избирательной комиссии с правом решающего голоса, уполномоченным этими комиссиями на составление протоколов об административном правонарушении в порядке части 5 ст. 28.3. Этот вопрос может быть инициирован и перед прокуратурой.

Кроме того, в процессе реализации своих полномочий наблюдателями могут быть выявлены *случаи проведения предвыборной агитации лицами, обладающими властными полномочиями, участие которых в агитационной деятельности Федеральным законом запрещено*, например, указанным в пунктах 7, 8 статьи 48. Статья 5.11 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях предусматривает административный штраф: граждане наказываются административным штрафом от десяти до пятнадцати минимальных размеров оплаты труда (МРОТ); должностные лица – от двадцати до тридцати МРОТ; юридические лица – от двухсот до трехсот МРОТ. Вместе с тем, необходимо отметить, что одной из причин недостаточной действенности мер административной ответственности за указанное правонарушение является то, что в соответствии с пунктом 1 части 2 статьи 28.3 Кодекса протоколы о таких правонарушениях составляются должностными лицами органов внутренних дел (милиции), которые чаще всего состоят в зависимом служебном положении от субъектов этого правонарушения. В случае установления этого правонарушения, *наблюдателям необходимо обратиться в органы прокуратуры в порядке части 1 статьи 28.4 Кодекса с просьбой о проверке соблюдения Федерального закона и принятия, в случае необходимости, мер прокурорского реагирования.*

Известно, что во время избирательной кампании, всегда есть любители срывать, повреждать или уничтожать *агитационные материалы*, правомерно размещенные кандидатами. Федеральный закон (пункт 4 ст. 49) предусматривает сохранение ранее вывешенной в ле-

гальном порядке агитации даже в день голосования. *Наблюдателю следует знать и, в случае необходимости, использовать положения статьи 5.14 Кодекса, предусматривающие наложение административного штрафа в размере от пяти до десяти минимальных размеров оплаты труда за умышленное уничтожение или повреждение печатных материалов, относящихся к выборам.* Протоколы об административном правонарушении в этом случае составляют должностные лица органов внутренних дел (милиции) в соответствии с пунктом 1 части 2 статьи 28.3 или соответствующим образом уполномоченные члены избирательной комиссии в соответствии с частью 5 статьи 28.3 Кодекса.

Время от времени в сообщениях средств массовой информации появляются сведения о противоправных действиях *по подкупу избирателей.* Вполне возможно, что *наблюдателю на выборах также придется столкнуться с этим явлением, получая информацию чаще всего непосредственно от избирателей.* Вряд ли субъекты противоправной деятельности этого рода станут заниматься подкупом на глазах у наблюдателя, хотя случается и такое. Во всяком случае, *наблюдатель должен знать, что статья 5.1б Кодекса за вручение избирателям денежных средств, подарков, иных материальных ценностей, проведение льготной распродажи товаров либо безвозмездное или на льготных условиях предоставление услуг, а равно осуществление благотворительной деятельности с нарушением федерального законодательства о выборах влечет наложение административного штрафа:* на граждан – в размере от двадцати до двадцати пяти МРОТ; на должностных лиц – от тридцати до сорока МРОТ; на юридических лиц – от трехсот до пятисот МРОТ. *Наблюдатель может инициировать составление протокола об этом административном правонарушении обратившись к члену избирательной комиссии с правом решающего голоса, уполномоченному комиссией на составление таких протоколов (часть 5 ст. 28.3 Кодекса).* На практике же для привлечения виновных лиц к ответственности необходимо будет доказать, что лица, нарушающие в этом случае, по мнению наблюдателя, избирательное законодательство, действовали в интересах конкретного кандидата, что всегда бывает весьма непросто.

3. Право наблюдателей находиться в помещении для голосования, помещении избирательной комиссии. Подпунктом “б” пункта 9 статьи 30 рамочного Федерального закона “Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме

граждан Российской Федерации” закреплено право наблюдателя находиться в помещении для голосования соответствующего избирательного участка в день голосования, а также в дни досрочного голосования, при определении его результатов, составлении протоколов и при повторном пересчете бюллетеней. В соответствии с подпунктом “в” пункта 9 статьи 30 рамочного Федерального закона наблюдатель вправе присутствовать и при голосовании избирателей вне помещения для голосования.

С указанными полномочиями наблюдателя корреспондируются его права (подпункты “г” и “д”) наблюдать за подсчетом числа граждан, внесенных в списки избирателей, бюллетеней, выданных избирателям, погашенных бюллетеней. Кроме того, он имеет право наблюдать за подсчетом голосов избирателей на расстоянии и в условиях, обеспечивающих им обзорность содержащихся в бюллетенях отметок избирателей. Он может знакомиться с любым заполненным или незаполненным бюллетенем при подсчете голосов избирателей, а также наблюдать за составлением комиссией протокола об итогах голосования и иных документов в указанный в Федеральном законе период наблюдения. *Задача наблюдателя – добиваться устранения выявленных нарушений в процессе голосования.* Исходя из этого законодатель закрепил в подпункте “д” пункта 9 статьи 30 рамочного Федерального закона *право наблюдателя обращаться к председателю участковой комиссии, а в его отсутствие к лицу, его замещающему, с предложениями и замечаниями по вопросам организации голосования.*

В период наблюдения могут быть выявлены самые разнообразные нарушения избирательного законодательства, влекущие применение мер юридической ответственности. В частности, может быть выявлено нарушение *порядка проведения досрочного голосования*, определенного статьей 65 рамочного Федерального закона. Наблюдатель, которому поручено осуществлять мониторинг досрочного голосования, *должен добиться получения утвержденного соответствующей избирательной комиссией графика ее работы по проведению досрочного голосования.* В случае проведения голосования вне графика, возможно привлечение к ответственности виновных к административной ответственности по статье 5.6 за нарушение прав наблюдателя, что влечет за собой наложение штрафа на должностных лиц до двадцати МРОТ, либо по статье 5.3 – за неисполнение решения избирательной комиссии, которой предусмотрено наказание для долж-

постных лиц, от 10 до 20 МРОТ. Вряд ли члены участковой избирательной комиссии будут составлять на своих коллег протокол в таком случае. Поэтому для реализации возможности привлечения к ответственности виновных из числа членов избирательных комиссий, ответственных за проведение досрочного голосования, наблюдатель может обратиться к соответствующему прокурору.

Уже на этом этапе проведения досрочного голосования наблюдателем могут быть выявлены факты вмешательства в работу избирательной комиссии. Это может выражаться в требовании нарушения графика досрочного голосования, в организации принудительной транспортировки избирателей (запрет установлен пунктом 13 ст. 64 Федерального закона) для досрочного голосования и в других действиях. Возможны требования должностных лиц по иным вопросам исключительной компетенции избирательных комиссий. Эти противоправные действия, зафиксированные наблюдателями, могут стать поводом для составления уполномоченным на то членом избирательной комиссии с правом решающего голоса протокола об административном правонарушении, описываемом статьей 5.2, предусматривающей в качестве меры административной ответственности наложение административного штрафа в размере от 10 до 20 МРОТ.

Рамочный Федеральный закон (ст. 64) регламентирует порядок голосования в день выборов. В то же время в процессе организации голосования граждан на избирательном участке могут быть нарушения этого порядка. Еще не изжиты случаи, когда некоторые члены избирательных комиссий, нарушая законодательство о выборах, выдают бюллетени для голосования близким родственникам тех, кто сам не явился на выборы. Это случается как при досрочном голосовании, так и в день выборов. Наблюдателю необходимо иметь в виду, что выдача членом избирательной комиссии гражданину избирательного бюллетеня в целях предоставления возможности проголосовать за других лиц или проголосовать более одного раза в ходе одного и того же голосования либо выдача гражданину заполненного избирательного бюллетеня влечет наложение административного штрафа от пяти до десяти минимальных размеров оплаты труда. Дела по этому составу административного правонарушения, описываемому статьей 5.22 Кодекса, возбуждаются прокурорами в порядке его статьи 28.4.

При голосовании на дому, то есть вне помещения для голосования, встречаются случаи, когда избиратели не предупреждают заранее в

установленном законом порядке о желании проголосовать таким образом, либо установленные законом реестры для регистрации такого рода обращений не ведутся, что создает возможности для искажения результатов волеизъявления граждан, особенно в тех случаях, когда отсутствует полноценное наблюдение за ходом голосования.

На членов избирательной комиссии, осуществляющих процедуру голосования, распространяются нормы о юридической ответственности должностных лиц за нарушение избирательного законодательства, применяемые в соответствии с общеправовыми принципами ее применения. В число обстоятельств, которые нужно учитывать при рассмотрении правонарушения, входит учет как отягчающих, так и смягчающих вину обстоятельств. Применительно к административной и уголовной ответственности такие обстоятельства указаны соответственно в статьях 4.2 и 4.3 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях и статьях 61 и 63 УК РФ. Но для члена избирательной комиссии, от действий которого порой зависит судьба всех выборов, при совершении им такого правонарушения, которое может поставить под угрозу нарушение всего избирательного процесса (например, способствовавшего вбрасыванию в избирательный ящик заранее заполненных бюллетеней в пользу одного из кандидатов), законодателем установлена норма о конституционно-правовой ответственности (ответственности по избирательному праву) в виде отстранения от исполнения своих обязанностей. Другое дело, что отсутствуют границы ее применения, в том числе, и по субъектному составу, например, в отношении руководителей избирательной комиссии и т.д.

Член участковой избирательной комиссии, нарушивший установленный законом порядок голосования, по письменному мотивированному решению комиссии немедленно отстраняется от участия в ее работе. Однако, законодатель оставляет вопрос открытым в отношении дальнейшей судьбы члена участковой избирательной комиссии, то есть, на какой период он отстранен от исполнения своих полномочий. Имеет ли он право на участие в повторном пересчете бюллетеней или в определении итогов голосования. Закон не предусматривает удаление из помещения, где работает избирательная комиссия, ее члена, совершившего правонарушение. В рассматриваемом случае компетентными органами может решаться вопрос и о дополнительном применении других мер ответственности, в том числе, по инициативе наблюдателей. Так, если стоит вопрос о наличии призна-

ков уголовного преступления, наблюдателю следует инициировать обращение в прокуратуру с просьбой провести соответствующую проверку на предмет возможного привлечения виновного члена комиссии к уголовной ответственности.

Если же действия члена избирательной комиссии полностью охватываются составом административного правонарушения, из числа описываемых статьями 5.1–5.25 Кодекса, то наблюдателю следует обращаться к субъекту, уполномоченному Кодексом на составление протокола об административном правонарушении. Мнение наблюдателя может и не совпадать с мнением участковой избирательной комиссии, которая может дать иную оценку совершенному правонарушению и не отстранить виновного своего коллегу от выполнения обязанностей члена избирательной комиссии. И наблюдатель должен поступать в соответствии со своим правосознанием.

4. Установление итогов голосования. Одним из наиболее ответственных этапов избирательного процесса является подсчет голосов избирателей, установление итогов голосования и определение результатов выборов. Именно этим объясняется подробная регламентация данной процедуры в статье 68 Федерального закона “Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации”, а также содержания протокола участковой избирательной комиссии в статье 67. В этой же связи следует рассматривать достаточно обширные и подробно регламентированные права наблюдателя в подпунктах “г” и “е” пункта 9 статьи 30 рамочного Федерального закона. *Наблюдатель должен отслеживать последовательность выполнения всех операций в порядке, предусмотренном законом, не допускать никаких упрощений.* В одном из судебных решений фигурировали такие нарушения процедуры подсчета голосов, установленные наблюдателями:

а) в день голосования на избирательном участке были обнаружены 9 конвертов для досрочного голосования, хотя в реестре их было указано 8;

б) увеличенная форма протокола с начала голосования не была вывешена в помещении для голосования, не заполнялась она и во время подсчета голосов;

в) имелись факты воспрепятствования наблюдению за подсчетом голосов, то есть нарушения прав наблюдателей;

г) член участковой избирательной комиссии с правом совещательного голоса лично пересчитывал бюллетени;

д) коллегиально не подсчитывались неиспользованные бюллетени в присутствии наблюдателей;

е) одновременно производился процесс гашения неиспользованных бюллетеней и подсчет голосов, поданных за кандидата;

ж) у всех членов избирательной комиссии были письменные принадлежности, которыми они пользовались при подсчете голосов.

Наблюдателю необходимо иметь в виду, что законодатель предусмотрел статьей 5.24 Кодекса наложение административного штрафа в размере от 5 до 15 МРОТ за нарушение председателем или членом избирательной комиссии установленного законом порядка подсчета голосов. Дела по такого рода административным правонарушениям возбуждаются прокурором в порядке статьи 28.4 по инициативе заинтересованных лиц.

Наблюдатель может также инициировать привлечение к ответственности в порядке статьи 5.6 либо приведение в действие в случае совершения виновных умышленных действий членом избирательной комиссии для привлечения его к ответственности пунктом 12 статьи 64 Федерального закона.

Устанавливая право наблюдателя знакомиться в процессе подсчета и установления итогов голосования с любым заполненным или незаполненным избирательным бюллетенем (подпункт “г” пункта 9 ст. 30), законодатель тем самым гарантирует наблюдателю возможность осуществления мониторинга бюллетеней, определения их соответствия требованиям Федерального закона, указанным в статье 63 (пункты 2–7 и 16–18). Тем самым обеспечивается возможность визуального выявления признаков административного правонарушения, описываемого статьей 5.23 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, которой предусматривается за изготовление неучтенных тиражей бюллетеней для голосования либо сокрытие остатков бюллетеней наложение на виновных лиц административного штрафа – на граждан в размере от пятнадцати до двадцати пяти МРОТ; на должностных лиц – от 30 до 40 МРОТ; на юридических лиц – от трехсот до пятисот МРОТ. Возбуждение подобного рода дел за нарушение административного законодательства в процессе выборов осуществляется прокурором в порядке статьи 28.4 Кодекса. *Выявив признаки указанного правонарушения, наблюдатель вправе обратиться с заявлением в прокуратуру с просьбой о проведении проверки на предмет выявления соответствующего правонарушения. Эти же признаки могут быть поводом для обращения в*

прокуратуру на предмет выявления уголовного преступления, описываемого статьями 141 и 142 УК РФ.

Важное значение для предотвращения искажения волеизъявления избирателя имеет возможность получения наблюдателем и другими участниками избирательного процесса, указанными в пункте 3 статьи 30 Федерального закона *копии протокола об итогах голосования* (пункт 7 ст. 69).

В случае отказа избирательной комиссии предоставить сведения, к примеру, об итогах голосования, виновные в непредоставлении сведений об итогах голосования или о результатах выборов в избирательных комиссиях всех уровней, в том числе и наблюдателям, ощутимо наказываются в соответствии со статьей 5.25 Кодекса. Протоколы об административном правонарушении в этом случае правомочны составлять должностные лица органов, уполномоченных в области печати и средств массовой информации (пункт 58 части 2 ст. 28.3) или должностные лица органов, уполномоченных в области телевидения, радиовещания и государственного контроля за техническим качеством вещания (пункт 60 части 2 ст. 28.3). Если же наблюдатель не сразу найдет указанных должностных лиц, он должен помнить, что он может обратиться к прокурору так же, как и по любому другому составу административного правонарушения.

5. Сроки производства по административным правонарушениям. Протокол об административном правонарушении составляется надлежащим лицом немедленно после выявления административного правонарушения (часть 1 ст. 28.5), в случае, если требуется дополнительное выяснение обстоятельств дела либо данных о физическом лице или сведений о юридическом лице, протокол составляется в течение двух суток с момента выявления административного правонарушения (часть 2 ст. 28.5). Протокол или постановление прокурора об административном правонарушении в течение суток с момента его составления направляется судье, правомочному рассматривать дело (ст. 28.8). Дело подлежит рассмотрению судьей в пятнадцатидневный срок со дня получения протокола или постановления прокурора об административном правонарушении (часть 1 ст. 29.6). Постановление об административном наказании не подлежит исполнению, если прошел один год со дня вступления его в силу (ст. 31.9).

Дело об административном правонарушении в сфере действия избирательного законодательства подлежит прекращению по истече-

нии двух месяцев со дня совершения правонарушения (часть 1 ст. 4.5 Кодекса), а в случаях когда не усматривается компетентными органами оснований для привлечения к уголовной ответственности, но есть основания для привлечения к административной ответственности, двухмесячный срок исчисляется с момента принятия такого решения (часть 4 ст. 4.5).

6. Уголовные преступления и ответственность за посягательство на избирательные права участников выборов. Наибольшее внимание в учебном пособии уделено вопросам деятельности наблюдателей в связи с привлечением лиц, виновных в нарушении избирательного законодательства, к административной ответственности. Это обусловлено и тем, что в Кодексе Российской Федерации об административных правонарушениях 30 составов посвящено нарушениям избирательного законодательства. Однако на выборах могут совершаться действия, которые могут быть квалифицированы как преступления. В УК РФ непосредственно только в статьях 141 и 142 описываются составы уголовных преступлений в области избирательного права. В соответствии со статьей 141 УК РФ осуществляется уголовное преследование лиц, виновных в воспрепятствовании осуществлению гражданином своих избирательных прав или работе избирательных комиссий. С субъективной стороны это преступление может быть совершено только с прямым умыслом. Статья 142 регламентирует меры уголовной ответственности за фальсификацию избирательных документов или неправильный подсчет голосов. Фальсификация избирательных документов может состоять в изменении содержания подлинного документа путем внесения в него заведомо ложных сведений, подделки, подчистки или пометки другим числом, а также в изготовлении другого документа с ложным содержанием. Субъективная сторона и этого преступления характеризуется прямым умыслом*.

Вместе с тем будет ошибочным полагать, что уголовная ответственность за нарушение избирательных прав граждан предусмотрена только вышеуказанными статьями. Могут быть названы другие статьи в главах 16, 17, 19, 21–32 и 34 УК РФ, предусматривающие меры уголовной ответственности за противоправные деяния в процессе проведения выборов. Согласно статье 151 УПК РФ предварительное

* Князев С.Д. Уголовная ответственность за нарушение избирательных прав и права на участие в референдуме // Журнал российского права. 2001. № 2. С. 26–34.

следствие по преступлениям, предусмотренным статьями 141 и 142 УК РФ осуществляется следователями прокуратуры. Наблюдатель не имеет права осуществлять следственные действия по каким бы то ни было преступлениям. Руководствуясь указанной нормой статьи 151 УПК РФ, а также его статьи 37 (часть 1), устанавливающей полномочия прокурора осуществлять от имени государства уголовное преследование в ходе уголовного судопроизводства, *наблюдателю, в случае, если ему становится известно о признаках уголовного преступления, надлежит обратиться с заявлением в прокуратуру, в котором должна содержаться необходимая информация.* Поскольку УПК РФ в статьях 24–28 содержит достаточно большое число оснований отказа в возбуждении уголовного дела, прекращения уголовного дела и уголовного преследования, *наблюдателю целесообразно инициировать и возбуждение производства об административном правонарушении в описанном выше порядке.*

7. Ответственность наблюдателя за совершенные правонарушения в ходе наблюдения за выборами. Следует особо выделить запреты, которые налагает Федеральный закон “Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации” (пункт 10 ст. 30) на деятельность наблюдателя. За нарушение указанных запретов наблюдатель может быть подвергнут всему комплексу мер юридической ответственности, предусмотренному законодательством, за совершение правонарушений, описываемых в законе. В то же время, учитывая статус наблюдателя, законодатель установил для него дополнительную по сравнению с другими лицами меру ответственности – в случае нарушения закона о выборах по мотивированному письменному решению избирательной комиссии он удаляется из помещения для голосования (пункт 12 ст. 64 Федерального закона). Практика свидетельствует о различном отношении к этой норме. Есть, в частности, примеры, что за довольно существенное нарушение (вход вместе с избирателем в кабину для голосования) наблюдатель был всего лишь предупрежден, а указанная норма не применялась. Такое отношение может иметь различное объяснение, в том числе, и надежду на то, что наблюдатель “не заметит” существенные нарушения и в работе избирательной комиссии. Нельзя исключать и необоснованного применения к наблюдателю указанной меры ответственности за его принципиальность. В этом случае *наблюдателю необходимо иметь в виду возможность защиты своей чести, достоинства и деловой репу-*

тации в порядке статьи 152 Гражданского кодекса Российской Федерации, то есть иметь в виду возможность привлечения виновных лиц к гражданско-правовой ответственности, поскольку представляется проблематичным в такой ситуации составление административного протокола о нарушении прав наблюдателя в порядке части 5 статьи 28.3 Кодекса.

ИЗВЛЕЧЕНИЯ

ИЗ УГОЛОВНОГО КОДЕКСА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ*

Статья 141. Воспрепятствование осуществлению избирательных прав или работе избирательных комиссий

1. Воспрепятствование осуществлению гражданином своих избирательных прав или права участвовать в референдуме, а также воспрепятствование работе избирательных комиссий или комиссий по проведению референдума –

наказываются штрафом в размере от пятидесяти до ста минимальных размеров оплаты труда или в размере заработной платы или иного дохода осужденного за период до одного месяца, либо обязательными работами на срок от ста двадцати до ста восьмидесяти часов, либо исправительными работами на срок до одного года.

2. Те же деяния:

а) соединенные с подкупом, обманом, применением насилия либо с угрозой его применения;

б) совершенные лицом с использованием своего служебного положения;

в) совершенные группой лиц по предварительному сговору или организованной группой, –

наказываются штрафом в размере от двухсот до пятисот минимальных размеров оплаты труда или в размере заработной платы или иного дохода осужденного за период от двух до пяти месяцев, либо исправительными работами на срок от одного года до двух лет, либо арестом на срок до шести месяцев, либо лишением свободы на срок до пяти лет.

* Согласно статье 151 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации предварительное следствие по преступлениям, предусмотренным обеими статьями УК РФ, осуществляется следователями прокуратуры.

**Статья 142. Фальсификация избирательных документов,
документов референдума или неправильный
подсчет голосов**

Фальсификация избирательных документов, документов референдума, заведомо неправильный подсчет голосов либо заведомо неправильное установление результатов выборов, референдума, нарушение тайны голосования, если эти деяния совершены членом избирательной комиссии, инициативной группы или комиссии по проведению референдума, –

наказываются штрафом в размере от пятисот до семисот минимальных размеров оплаты труда или в размере заработной платы или иного дохода осужденного за период от пяти до семи месяцев либо лишением свободы на срок до четырех лет.

**ИЗ КОДЕКСА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
ОБ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ПРАВОНАРУШЕНИЯХ***

**Статья 5.1. Нарушение права гражданина на ознакомление
со списком избирателей, участников референдума**

Нарушение права гражданина на ознакомление со списком избирателей, участников референдума, либо нерассмотрение в установленный законом срок заявления о неправильности в списке избирателей, участников референдума, либо отказ выдать гражданину письменный ответ о причине отклонения заявления о внесении исправления в список избирателей, участников референдума –

влечет наложение административного штрафа в размере от десяти до пятнадцати минимальных размеров оплаты труда.

*Здесь и далее примечания Галушко И.В.: Дела возбуждаются прокурором
в порядке статьи 28.4***

* *Примечание: особенности юридической техники данного Кодекса заключаются, в частности, в том, что части статей пронумерованы так же, как и в УК РФ.*

** *Прокурором может быть возбуждено производство по любой статье УК РФ в соответствии с его статьей 28.4 (часть 1) при осуществлении надзора за соблюдением Конституции Российской Федерации и исполнением законов, действующих на территории Российской Федерации, а также о любом другом административном правонарушении, ответственность за которое предусмотрена законом субъекта Российской Федерации.*

Статья 5.2. Вмешательство в работу избирательной комиссии, комиссии референдума

Вмешательство с использованием должностного или служебного положения в осуществление избирательной комиссией, комиссией референдума ее полномочий, установленных законодательством о выборах и референдумах, с целью повлиять на ее решения, а именно требование или указание должностного лица по вопросам регистрации кандидатов, избирательных объединений, избирательных блоков, подсчета голосов избирателей и по иным вопросам исключительной компетенции избирательной комиссии, комиссии референдума, – влечет наложение административного штрафа в размере от десяти до двадцати минимальных размеров оплаты труда.

Протокол составляют:

Члены избирательных комиссий (комиссий референдума) с правом решающего голоса, уполномоченные этими комиссиями – часть 5 статьи 28.3;

Статья 5.3. Неисполнение решения избирательной комиссии, комиссии референдума

Неисполнение решения избирательной комиссии, комиссии референдума, принятого в пределах ее компетенции, – влечет наложение административного штрафа на должностных лиц в размере от десяти до двадцати минимальных размеров оплаты труда; на юридических лиц – от ста до двухсот минимальных размеров оплаты труда.

Протокол составляют:

Члены избирательных комиссий (комиссий референдума) с правом решающего голоса, уполномоченные этими комиссиями – часть 5 статьи 28.3;

Статья 5.6. Нарушение прав члена избирательной комиссии, комиссии референдума, наблюдателя, иностранного (международного) наблюдателя, доверенного лица зарегистрированного кандидата, избирательного объединения, избирательного блока или представителя средства массовой информации

Нарушение прав члена избирательной комиссии, комиссии референдума, в том числе с правом совещательного голоса, наблюдателя, иностранного (международного) наблюдателя, доверенного лица зарегистрированного кандидата, избирательного объединения, избирательного блока или представителя средства массовой информации, включая право на своевременное по-

лучение информации и копий избирательных документов, документов референдума, получение которых предусмотрено законом, –

влечет наложение административного штрафа на граждан в размере от пяти до десяти минимальных размеров оплаты труда; на должностных лиц – от десяти до двадцати минимальных размеров оплаты труда.

Протокол составляют:

Члены избирательных комиссий (комиссий референдума) с правом решающего голоса, уполномоченные этими комиссиями – часть 5 статьи 28.3;

Статья 5.10. Проведение предвыборной агитации, агитации при проведении референдума в период запрещения ее проведения и в местах, где она запрещена законом

Предвыборная агитация, агитация при проведении референдума в период, когда такая агитация запрещена законодательством о выборах и референдумах, либо в местах, где ее проведение запрещено законодательством о выборах и референдумах, –

влечет наложение административного штрафа на граждан в размере от десяти до пятнадцати минимальных размеров оплаты труда; на должностных лиц – от двадцати до тридцати минимальных размеров оплаты труда; на юридических лиц – от двухсот до трехсот минимальных размеров оплаты труда.

Протокол составляют:

должностные лица органов внутренних дел (милиции) – пункт 1 части 2 статьи 28.3.

Члены избирательных комиссий (комиссий референдума) с правом решающего голоса, уполномоченные этими комиссиями – часть 5 статьи 28.3;

Статья 5.12. Изготовление или распространение анонимных агитационных материалов

Изготовление или распространение в период подготовки и проведения выборов, референдума агитационных печатных, аудиовизуальных материалов, не содержащих установленной федеральным законом информации об их тираже и о дате выпуска, о наименовании и об адресе организации либо о фамилии, об имени, отчестве, о месте жительства лица, изготовившего эти агитационные печатные, аудиовизуальные материалы, а также о наименовании организации либо о фамилии, об имени, отчестве лица, заказавшего изготовление этих агитационных печатных, аудиовизуальных материалов, а равно изготовление агитационных печатных, аудиовизуальных материалов, в которых перечисленные данные указаны неверно, –

влечет наложение административного штрафа на граждан в размере от десяти до пятнадцати минимальных размеров оплаты труда; на должностных лиц – от двадцати до тридцати минимальных размеров оплаты труда; на юридических лиц – от двухсот до трехсот минимальных размеров оплаты труда.

Протокол составляют:

Члены избирательных комиссий (комиссий референдума) с правом решающего голоса, уполномоченные этими комиссиями – часть 5 статьи 28.3;

Статья 5.14. Умышленное уничтожение или повреждение печатных материалов, относящихся к выборам, референдуму

Умышленное уничтожение или повреждение информационных либо агитационных печатных материалов, вывешенных в соответствии с законом на зданиях, сооружениях или иных объектах с согласия их собственника или владельца в ходе избирательной кампании, подготовки или проведения референдума, либо нанесение надписей или изображений на информационные либо агитационные печатные материалы –

влечет наложение административного штрафа в размере от пяти до десяти минимальных размеров оплаты труда.

Протокол составляют:

должностные лица органов внутренних дел (милиции) – пункт 1 части 2 статьи 28.3.

Члены избирательных комиссий (комиссий референдума) с правом решающего голоса, уполномоченные этими комиссиями – часть 5 статьи 28.3;

Статья 5.16. Подкуп избирателей, участников референдума

Вручение избирателям, участникам референдума денежных средств, подарков, иных материальных ценностей, проведение льготной распродажи товаров либо безвозмездное или на льготных условиях предоставление услуг, а равно осуществление благотворительной деятельности с нарушением федерального законодательства о выборах и референдумах –

влечет наложение административного штрафа на граждан в размере от двадцати до двадцати пяти минимальных размеров оплаты труда; на должностных лиц – от тридцати до сорока минимальных размеров оплаты труда; на юридических лиц – от трехсот до пятисот минимальных размеров оплаты труда.

Протокол составляют:

Члены избирательных комиссий (комиссий референдума) с правом реша-

ющего голоса, уполномоченные этими комиссиями – часть 5 статьи 28.3;

Статья 5.22. Незаконная выдача гражданину избирательного бюллетеня, бюллетеня для голосования на референдуме

Выдача членом избирательной комиссии, комиссии референдума гражданину избирательного бюллетеня, бюллетеня для голосования на референдуме в целях предоставления возможности гражданину проголосовать за других лиц или проголосовать более одного раза в ходе одного и того же голосования либо выдача гражданину заполненных избирательного бюллетеня, бюллетеня для голосования на референдуме –

влечет наложение административного штрафа в размере от пяти до десяти минимальных размеров оплаты труда.

Дела возбуждаются прокурором в порядке статьи 28.4

Статья 5.23. Изготовление неучтенных тиражей бюллетеней для голосования либо сокрытие остатков бюллетеней

Изготовление неучтенных тиражей избирательных бюллетеней, бюллетеней для голосования на референдуме либо сокрытие остатков избирательных бюллетеней, бюллетеней для голосования на референдуме –

влечет наложение административного штрафа на граждан в размере от пятнадцати до двадцати пяти минимальных размеров оплаты труда; на должностных лиц – от тридцати до сорока минимальных размеров оплаты труда; на юридических лиц – от трехсот до пятисот минимальных размеров оплаты труда.

Дела возбуждаются прокурором в порядке статьи 28.4

Статья 5.24. Нарушение установленного законом порядка подсчета голосов

Нарушение председателем или членом избирательной комиссии, комиссии референдума установленного законом порядка подсчета голосов –

влечет наложение административного штрафа в размере от пяти до пятнадцати минимальных размеров оплаты труда.

Дела возбуждаются прокурором в порядке статьи 28.4

Статья 5.25. Непредоставление сведений об итогах голосования или о результатах выборов

1. Непредоставление либо несвоевременное предоставление председателем

лем участковой избирательной комиссии, комиссии референдума для ознакомления избирателям, участникам референдума, зарегистрированным кандидатам, избирательным объединениям, избирательным блокам, наблюдателям, иностранным (международным) наблюдателям, представителям средств массовой информации сведений об итогах голосования –

влечет наложение административного штрафа в размере от пяти до десяти минимальных размеров оплаты труда.

2. То же нарушение, совершенное председателем территориальной избирательной комиссии, комиссии референдума, а равно нарушение им сроков направления сведений либо неполное предоставление сведений об итогах голосования на выборах, референдуме в средства массовой информации для опубликования –

влечет наложение административного штрафа в размере от десяти до двадцати минимальных размеров оплаты труда.

3. Нарушение, предусмотренное частью 1 настоящей статьи, совершенное председателем окружной избирательной комиссии, комиссии референдума, а равно нарушение им сроков направления сведений либо неполное предоставление сведений об итогах голосования, о результатах выборов в средства массовой информации для опубликования –

влечет наложение административного штрафа в размере от двадцати до тридцати минимальных размеров оплаты труда.

4. Нарушение, предусмотренное частью 3 настоящей статьи, совершенное председателем избирательной комиссии, комиссии референдума субъекта Российской Федерации, –

влечет наложение административного штрафа в размере от тридцати до сорока минимальных размеров оплаты труда.

5. Нарушение, предусмотренное частью 3 настоящей статьи, совершенное Председателем Центральной избирательной комиссии Российской Федерации, –

влечет наложение административного штрафа в размере от сорока до пятидесяти минимальных размеров оплаты труда.

Протокол составляют:

должностные лица органов, уполномоченных в области печати и средств массовой информации – пункт 58 части 2 статьи 28.3;

должностные лица органов, уполномоченных в области телевидения, радиовещания и государственного контроля за техническим качеством вещания – пункт 60 части 2 статьи 28.3.

Глава 5

Методические основы организации наблюдения, подбора и обучения наблюдателей

В предыдущих главах изложены основные положения избирательного законодательства, регламентирующие деятельность наблюдателя на заключительном этапе избирательной кампании. Цель этой главы – предложить рекомендации по организации и проведению наблюдения, подбору наблюдателей, их обучению, дать представление о модели компетентности наблюдателя, показать типичные недостатки в организации их работы.

Принятые в новой редакции 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” содержат целый ряд законодательных новелл, регулирующих организацию и деятельность избирательных комиссий, обеспечивающих подготовку и проведение выборов, референдума, *что объективно выдвигает необходимость переосмысления субъектами, наделенными правом назначения наблюдателей, практики организации наблюдения за ходом голосования, подсчетом голосов, установлением итогов голосования, заполнением протокола избирательной комиссии об итогах голосования.*

Отметим, что основную роль, связанную с обеспечением конституционного права гражданина Российской Федерации избирать и быть избранными в органы государственной власти и органы местного самоуправления, выполняют избирательные комиссии. Их правовой статус и содержание деятельности в новом избирательном законодательстве определены еще более четко и подробно, и на этой основе их главная задача – неуклонно следовать букве и духу закона. Избирательные комиссии являются органами, независимыми в своих решениях и действиях от органов государственной власти, орга-

нов местного самоуправления, политических партий, общественных объединений, а их решения по вопросам проведения выборов, референдума обязательны для государственных органов, политических партий, предприятий, организаций и их должностных лиц. Полномочия комиссий установлены в главе IV Федерального закона от 12 июня 2002 года № 67-ФЗ “Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации”, статьями 20–31, а также в соответствующих региональных законах о выборах и о статусе (системе) избирательных комиссий.

Федеральный закон “Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации” содержит ряд новелл, обеспечивающих еще большую самостоятельность избирательных комиссий *в избирательном процессе*.

Необходимо отметить, что *избирательный процесс есть совокупность технологической инфраструктуры и форм реализации принципов проведения выборов*. Он включает в себя ряд основных стадий, состоящих из конкретных избирательных процедур и избирательных действий:

- 1) назначение выборов и официальное опубликование решения о назначении выборов;
- 2) образование избирательных округов и избирательных участков, составление списков избирателей (участников референдума);
- 3) выдвижение кандидатов (списков кандидатов) и их регистрация соответствующими избирательными комиссиями;
- 4) предвыборная агитация;
- 5) голосование, подсчет голосов, определение итогов голосования, установление результатов выборов и их официальное опубликование.

Несомненно, главным участником избирательного процесса являются избиратели, от которых зависят в конечном счете итоги голосования и результаты выборов. Избирательные комиссии играют решающую роль в обеспечении реализации и защиты избирательных прав граждан и являются государственными органами (за исключением окружных и участковых избирательных комиссий), организующими и обеспечивающими подготовку и проведение выборов.

Перечень новаций Федерального закона “Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации”, связанных с правомочием избирательных комиссий в день голосования, дает основания для существенной кор-

ректировки организации общественного наблюдения за деятельностью избирательных комиссий.

1. Новыми положениями дополнены статьи 16 и 17 указанного Федерального закона, связанные с регистрацией (учетом) граждан Российской Федерации, обладающих активным избирательным правом, правом на участие в референдуме. Определяется, что основанием для регистрации является факт нахождения места жительства гражданина Российской Федерации на соответствующей территории, на которой проводятся выборы (референдум), а порядок регистрации (учета) устанавливается Положением о государственной системе регистрации (учета) избирателей, участников референдума, утвержденным ЦИК России. В этих целях используется Государственная автоматизированная система Российской Федерации «Выборы».

В Федеральном законе уточняются основания для включения гражданина Российской Федерации в список избирателей. Расширен формат списка избирателей, участников референдума: в нем должны быть предусмотрены места для проставления подписей избирателя за каждый полученный им бюллетень и члена комиссии, выдавшего бюллетень, а также места для внесения суммарных данных по каждому виду выборов, референдума. Порядок и сроки изготовления, использования второго экземпляра списка определяется комиссией, организующей выборы, референдум.

Предусмотрено, что избиратели, находящиеся в местах временного пребывания, работающие в непрерывно действующих организациях и на отдельных видах работ, где невозможно уменьшение продолжительности работы (смены), военнослужащие, находящиеся вне места дислокации воинской части, по личному заявлению, не позднее чем за семь дней до дня голосования могут быть включены в список на избирательном участке по месту их временного пребывания.

2. В случае, если член комиссии либо наблюдатель нарушит закон о выборах, референдуме, избирательная комиссия принимает мотивированное решение в письменной форме об удалении нарушителя из помещения для голосования. Правоохранительные органы обеспечивают исполнение данного решения комиссии и принимают меры по привлечению удаленных из помещения для голосования к ответственности, предусмотренной федеральным законодательством (п. 12 ст. 64).

3. В связи с отменой досрочного голосования в территориальных и участковых комиссиях на выборах в федеральные органы государ-

ственной власти, органы государственной власти субъектов Российской Федерации, на референдумах указанного уровня, Федеральным законом определен порядок принятия решения комиссии о проведении досрочного голосования (не ранее чем за 20 дней до дня голосования) в отдаленных и труднодоступных местностях, на судах, находящихся в день голосования в плавании, на полярных станциях, на одном и более участках (п.10 ст. 65).

4. Существенно дополнена статья 66 Федерального закона о голосовании избирателя вне помещения для голосования избирательного участка (по его устному или письменному заявлению, включенного в реестр избирательной комиссии о поступлении таких заявлений), и в соответствии с данной статьей председатель комиссии обязан объявить о проведении голосования вне помещения для голосования, не позднее чем за 30 минут до предстоящего выезда (выхода).

При этом участковая комиссия вправе признать неуважительной причину, по которой избиратель, участник референдума не может самостоятельно прибыть в помещение для голосования, и отказать ему в проведении голосования вне помещения для голосования.

Кроме того, устанавливается возможность проведения голосования вне помещения для голосования одним членом участковой комиссии с правом решающего голоса, если при этом присутствуют не менее двух членов комиссии с правом совещательного голоса либо наблюдателей от разных кандидатов, политических партий, избирательных блоков.

Вместе с тем, от комиссии требуется, чтобы организация голосования вне помещения для голосования исключала возможность нарушения избирательных прав и права на участие в референдуме избирателя, участника референдума, а также возможность искажения их волеизъявления.

5. Ряд новелл Федерального закона содержится в статье 68, посвященной порядку подсчета голосов избирателей и составлению протокола комиссии. ●они содержатся в пунктах 2, 6, 7, 18, 22, 25, 26, 27, 29, 31, 32, изложенных в третьей главе настоящего Учебного пособия.

6. Статья 74 Федерального закона определяет порядок использования Государственной автоматизированной системы Российской Федерации “Выборы” (ГАС “Выборы”) при установлении итогов голосования (никакие другие системы для этого применяться не могут). Возможным для применения в рамках ГАС “Выборы” может быть только программный продукт, сертифицированный в рамках ГАС “Выборы”.

7. Федеральным законом усилена уголовная, административная и иная ответственность избирательных комиссий всех уровней за нарушение избирательного законодательства и установлена ответственность конкретных членов комиссии. Предусмотрена возможность расформирования состава комиссии за невыполнение решений суда или вышестоящих комиссий (п. 18 ст. 31). Привлечение к административной ответственности члена комиссии по решению суда за нарушение избирательного законодательства влечет прекращение его полномочий. Раскрывается понятие “фальсификация итогов голосования”: включение неучтенных бюллетеней в число бюллетеней, использованных при голосовании; заведомо неправильное составление списков избирателей, не обладающих активным избирательным правом либо вымышленных лиц; замена действительных бюллетеней; незаконное уничтожение официальных бюллетеней; заведомо неправильный подсчет голосов; подписание протокола об итогах голосования до подсчета голосов; заведомо неверное составление протокола; внесение изменений в протокол (п. 1 ст. 79).

С учетом перечисленных новаций избирательного законодательства, а, следовательно, изменения содержания деятельности избирательных комиссий, новых проблем и ситуаций, возникающих в избирательном процессе, необходимо, чтобы менеджеры избирательных штабов кандидатов, политических партий, избирательных блоков, общественных объединений, отвечающие за работу с наблюдателями, обеспечили формирование новых направлений наблюдения за ходом избирательной кампании в русле прогрессивных тенденций развития законодательства о выборах. При этом важно, чтобы сами менеджеры четко ориентировались в избирательном процессе, быстро реагировали на происходящие изменения, обладали достоверной информацией, следовали букве и духу закона, а не навязыванию мнения о неизбежности нарушения другими участниками выборов избирательного законодательства и фальсификации результатов выборов.

1. О направлениях организации наблюдения. В основе организации наблюдения должно быть более полное информирование не только наблюдателей, но и иных активистов политических партий, избирательных блоков, зарегистрированных кандидатов, в том числе их уполномоченных представителей, членов комиссий с правом совещательного голоса, доверенных лиц о правовых основах ор-

ганизации и деятельности избирательных комиссий, новых избирательных технологиях, поведении избирателей в конкретном избирательном округе и даже на избирательном участке, их активности, уровне так называемого протестного голосования с тем, чтобы адаптировать формы и методы наблюдения к специфике проводимых избирательных действий.

1.1. Списки избирателей (участников референдума). Рассмотрим, например, норму Федерального закона о реализации права наблюдателей и других участников общественного наблюдения за выборами на ознакомление со списком избирателей. Задача менеджера, отвечающего за работу с избирательным персоналом, дать наблюдателям четкое представление о порядке регистрации (учета) избирателей, подготовки сведений о зарегистрированных гражданах, составления списка избирателей на конкретном избирательном участке с учетом особенностей включения в этот список отдельных категорий граждан, и работе по его уточнению. Следует выделить этапы этой работы, показать участие в них уполномоченных на то должностных лиц органов местного самоуправления, членов избирательных комиссий, командиров воинских частей.

Важно разъяснить формы деятельности участковой избирательной комиссии по уточнению списка избирателей. Эту работу комиссия должна вести ежедневно в соответствии с установленным в субъекте Российской Федерации порядком взаимодействия комиссий с органами регистрации. В паспортно-визовой службе следует уточнить сведения о прибытии и убытии граждан, в военных комиссариатах – получить сведения об убытии граждан к месту воинской службы, в том числе соответственно по призыву и по контракту, в органах записи актов гражданского состояния (ЗАГС) – сведения об умерших, в воинских частях – о прибытии военнослужащих и членов их семей. Полученные сведения, с учетом особенностей статуса некоторых категорий граждан (особенно военнослужащих) вносятся комиссией в список избирателей, и за 20 дней до дня голосования выверенный список представляется для ознакомления избирателей.

В ходе дня голосования возникают ситуации, когда избиратели, несмотря на их проживание на территории избирательного участка, не включены в список избирателей, а выбывшие с этой территории по-прежнему значатся в нем. Наблюдатель должен знать, что в первом случае комиссия обязана незамедлительно принять решение о включении избирателя в список – если нет законодательных ограни-

чений в части активного избирательного права обратившегося гражданина – и дать ему возможность проголосовать, при этом сведения о нем вносятся членом комиссии в дополнительные вкладные листы списка избирателей. Что касается исключения гражданина из списка после его подписания, то оно должно производиться только на основании документа, полученного от органов, осуществляющих регистрацию избирателей. При этом в списке избирателей указывается дата исключения гражданина, причина исключения, и данная запись в списке заверяется подписью председателя комиссии.

Многие наблюдатели были свидетелями конфликтных ситуаций, возникающих в день голосования между членами комиссий и избирателями, оказавшимися не включенными в список избирателей, и родственниками выбывших избирателей, особенно умерших, но по-прежнему значащихся в списке. Более всего огорчает, что избирателям не приносятся извинения за допущенные комиссией ошибки (нарушения), а также то, что наблюдаются повторения этих же фактов при подготовке списков избирателей к следующим выборам. Задача наблюдателей – выявлять эти факты, сообщать о них, делать их предметом острого обсуждения, вплоть до подачи заявлений (жалоб) в вышестоящие комиссии или в суд по месту нахождения избирательной комиссии, куда необходимо представить аргументированные доказательства нарушения избирательного законодательства при составлении списков избирательной комиссией и их уточнении.

1.2. Наблюдение за ходом голосования. В ходе дня голосования наблюдатель является источником информации о явке избирателей, в которой нуждаются все участники выборов. В этих целях нужно вести свой учет и отметки об избирателях, проголосовавших в помещении для голосования, вне его, а также досрочно проголосовавших в отдаленных и труднодоступных местностях. Эти данные необходимы для учета участия избирателей в выборах в целях признания их состоявшимися. В соответствии с Федеральным законом “О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации” выборы по одномандатному и федеральному избирательным округам признаются избирательными комиссиями несостоявшимися, если в них приняли участие менее 25 процентов от числа избирателей, включенных в списки избирателей на момент окончания голосования. Настоятельно советуем менеджерам, работающим с наблюдателями, обеспечить их деятельность по учету избирателей, явившихся для голосования в течение всего дня голосования.

1.3. Эффективное осуществление наблюдателями предоставленных законодательством полномочий. Обратимся к следующей линии наблюдения, а именно к концентрации внимания наблюдателей на строгом и неуклонном соблюдении их полномочий. В этих целях менеджеры, обеспечивающие подготовку наблюдателей, должны добиться четкого усвоения ими тех норм избирательного законодательства, в соответствии с которыми наблюдатели не вправе: 1) выдавать бюллетени; 2) участвовать в их заполнении за избирателя по его просьбе и в подсчете бюллетеней; 3) предпринимать действия, нарушающие тайну голосования; 4) проводить агитацию среди избирателей; 5) участвовать в принятии решения комиссии и совершать действия, препятствующие работе комиссии. В случае, если наблюдатель нарушит какую-либо из указанных норм избирательного законодательства, он будет удален из помещения для голосования по мотивированному решению участковой комиссии, с последующим принятием правоохранительными органами мер по привлечению удаленного нарушителя к ответственности.

Чтобы избежать вышеперечисленных нарушений, следует ориентировать наблюдателей на:

- недопустимость ошибок в их деятельности;
- умение защитить свои права в случае тенденциозного решения комиссии об удалении “неудобного” наблюдателя, незамедлительно подав жалобу в вышестоящую комиссию с предложением ее срочного рассмотрения.

Еще одна рекомендация, связанная с укреплением линии наблюдения в день голосования, подсчетом голосов, подведением итогов голосования и составлением протокола комиссии. Федеральный закон “Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации” подробно регламентирует деятельность избирательных комиссий, иных участников избирательного процесса в этот день, о чем упомянуто в пунктах 4–5 настоящей главы. Исходя из этих норм, следует нетрадиционно строить и наблюдение за указанным процессом, ориентируясь на подготовку наблюдателей к умелому взаимодействию с членами избирательных комиссий, доверенными лицами кандидатов, политических партий, избирательных блоков, представителями средств массовой информации, другими участниками выборов в целях достижения позитивных результатов в их деятельности.

Рекомендация: эффективное взаимодействие наблюдателя с другими участниками выборов зависит от умения слушать и слышать, понимать собеседника, управлять своими эмоциями, от доброжелательности к окружающим, умения вступить в процесс общения и правильно его завершить.

Очень важно для наблюдателя уметь владеть словом, правильно сформулировать обращение к члену комиссии, доказательно разъяснить предъявляемые претензии и высказать свою точку зрения. Если наблюдатель не способен четко и грамотно выразить свое отношение к факту нарушения избирательного законодательства, испытывает затруднения в изложении своих мыслей, проявляет неуверенность в себе – это неизбежно приведет к недоразумениям и всевозможным конфликтам. С этих позиций, основываясь на перечисленных новациях избирательного законодательства, рекомендуется выстраивать курс и линию других направлений общественного наблюдения.

2. О подборе кандидатур для назначения наблюдателями.

Во избежание ошибок при формировании корпуса наблюдателей необходимо иметь полное и обобщенное представление о практике подбора кандидатур для назначения наблюдателями. Новизна и сложность избирательного законодательства, высокий уровень избирательных технологий, стремительно пополняющийся разнообразными правонарушающими приемами, выдвигают новые требования к организации общественного наблюдения за ходом голосования и иными избирательными действиями. Теперь явно недостаточно просто направить в избирательные комиссии представителя кандидата, политической партии, избирательного блока в качестве наблюдателя. Важное место должно быть отведено подбору людей на эту роль с учетом их глубокой мотивационной основы: желания работать в единой команде с конкретным кандидатом, политической партией, избирательным блоком, проверить свой личностный потенциал, приобрести новый опыт общения, развить способности к принятию решений, ощутить востребованность и узнаваемость в обществе, а также ответственность за свою работу перед назначившим его кандидатом либо политической партией, избирательным блоком, общественным объединением.

Анализ состава наблюдателей на выборах разных уровней в 2002 году позволяет отметить, что назначение наблюдателями гражд-

дан старше 65-ти лет делает выполнение стоящей перед ними задачи контрпродуктивной. Трудности возникают при освоении действующего законодательства и современных избирательных технологий, связаны они и с необходимостью выдерживать напряжение многочасовой работы в день голосования. Подбирая кандидатуры для назначения наблюдателем, следует учитывать состояние здоровья, психическую адекватность, моральные и нравственные установки людей, уметь распознавать замкнутых и не способных к общению с окружающими, скандалистов, а также перебежчиков и “засылаемых казачков”.

Наиболее результативно в качестве наблюдателей работают студенты старших курсов и выпускники юридических и других вузов, педагоги, работники учреждений здравоохранения, социальной сферы, военные пенсионеры, специалисты других отраслей. Напомним, что в соответствии с избирательным законодательством не могут быть назначены наблюдателями выборные должностные лица, лица, находящиеся в их подчинении, судьи и прокуроры.

Менеджерам избирательных штабов необходимо более четко организовывать работу с наблюдателями, делиться с ними своим видением процесса наблюдения, побуждать их к эффективной работе, оказывать оперативную помощь в день голосования и в последующем. Нужно отработать такой механизм их расстановки на избирательных участках, чтобы процесс наблюдения был непрерывным, обеспечить взаимодействие с членами избирательной комиссии с правом совещательного голоса, наблюдателями от других кандидатов и политических партий, избирательным штабом, наладить систему связи для продвижения информации о явке избирателей, о решениях, принимаемых участковой комиссией, четко организовать фиксацию возможных нарушений закона.

3. Наиболее характерные недостатки в организации наблюдения:

- назначается один наблюдатель в участковую комиссию для работы в течение всего дня голосования, подведения итогов и заполнения протокола комиссии;
- нет необходимой экипировки наблюдателей: калькулятора, фотоаппарата, мобильных средств связи, зачастую и бланков протоколов комиссии для получения его заверенной копии, а также рекомендаций по наблюдению;

- нет координации их работы и консультирования в день голосования, не отработана схема взаимодействия наблюдателей с членами штаба, иными участниками избирательного процесса;
- нет транспортных средств для сопровождения доставки протокола участковой комиссии в территориальную комиссию в целях осуществления наблюдения за деятельностью комиссии по обработке итогов голосования;
- не организована работа наблюдателей после дня голосования по привлечению их к рассмотрению жалоб на нарушения, имевшие место в день голосования;
- не обеспечивается отчетность наблюдателей перед назначившим их кандидатом, политической партией, избирательным блоком о результатах наблюдения за ходом голосования, допущенных нарушениях в целях их обобщения и доведения до сведения избирателей и организаторов выборов.

4. Обучение наблюдателей

Необходима организация системной подготовки наблюдателей в режиме не менее чем шестичасового обучения с разбором конкретных проблем и ситуаций, с которыми наблюдателю придется встретиться, разъяснением путей и средств их предупреждения и разрешения. Следует обучить их избирательному законодательству; научить выявлять нарушения, возникающие в день голосования, надлежащим образом их фиксировать, грамотно заполнять жалобы и заявления о нарушениях закона, решениях избирательных комиссий, правильно оформлять копии протоколов комиссии об итогах голосования; привить навыки и культуру общения с участниками избирательного процесса, научить работать с конкретными методиками по деятельности наблюдателей, получаемой информацией.

В ходе обучения следует проверять уровень знаний наблюдателей, полученных на занятиях и в процессе самостоятельной работы с выданными им методическими пособиями.

5. Примерная модель компетентности наблюдателей

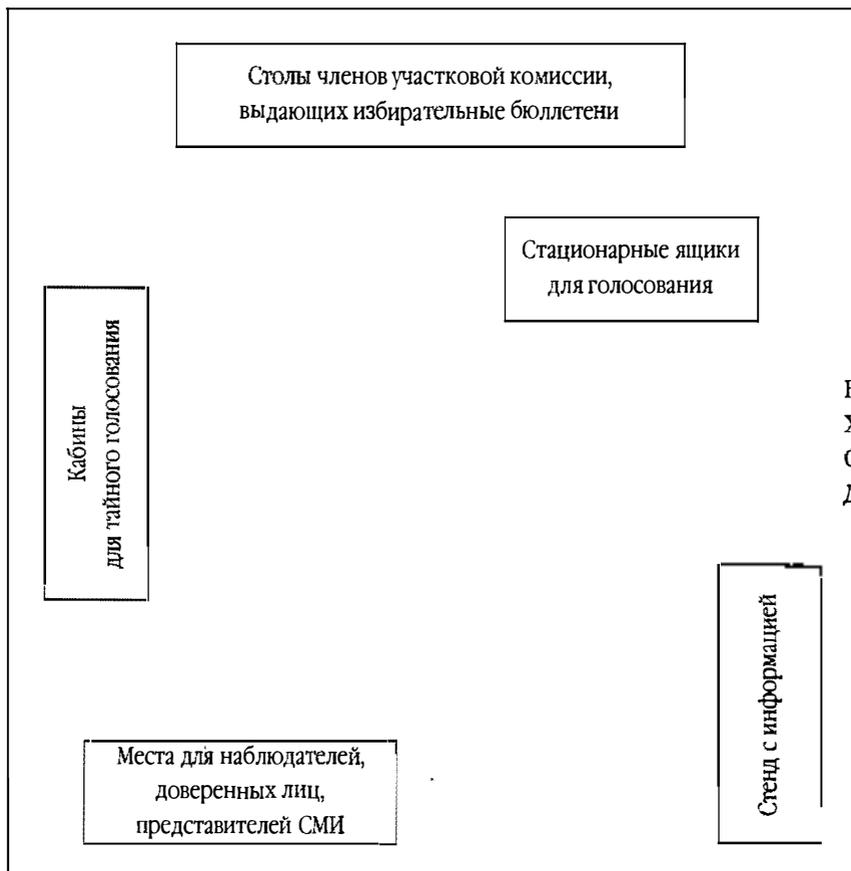
- Знание избирательного законодательства и в первую очередь особенностей проведения голосования, подсчета голосов избирателей, заполнения протоколов избирательных комиссий об итогах голосования и определения результатов выборов.

- Умение организовать свою работу с учетом технологии и регламента деятельности избирательных комиссий, конкретных ситуаций, возникающих в день голосования и в последующем.
- Четкое представление об объеме и границах своих полномочий, конечных целях своей работы, стремление использовать при ее выполнении все формы и методы.
- Умение быстро ориентироваться в ситуации в ходе наблюдения, принимать обоснованные решения и добиваться устранения выявленных нарушений закона.
- Не поддаваться на возможные провокации, эмоциональные проявления участников избирательного процесса, сохранять непредрвзятость при исполнении своих обязанностей.
- Исполнять свои обязанности в ненавязчивой манере, свои заключения основывать на действительных фактах, которые поддаются проверке, избегать преждевременных комментариев о своих наблюдениях представителям средств массовой информации.
- Уметь обращаться в вышестоящие избирательные комиссии, в суд, органы правопорядка.
- Иметь опрятный внешний вид, быть дружелюбным, что будет залогом коммуникабельности и доверия при общении.

ПРИЛОЖЕНИЯ

Приложение 1

Примерная схема размещения технологического оборудования для организации голосования в помещении для голосования



**Перечень информационных материалов,
размещаемых на информационных стендах**
(ст. 61 Федерального закона “Об основных гарантиях
избирательных прав и права на участие в референдуме
граждан Российской Федерации”):

1. Информация обо всех кандидатах, списках кандидатов, внесенных в бюллетень:

- биографические данные кандидатов в объеме, установленном комиссией, организующей выборы, но не меньшем, чем объем биографических данных, внесенных в бюллетень;

- если кандидат, список кандидатов выдвинуты избирательным объединением, избирательным блоком, – запись: “Выдвинут избирательным объединением (избирательным блоком)” с указанием наименования избирательного объединения, избирательного блока, выдвинувших кандидата, список кандидатов;

- если кандидат сам выдвинул свою кандидатуру, – слова “Независимый кандидат”;

- сведения об основаниях регистрации кандидатов, списков кандидатов (подписи избирателей, избирательный залог, иные основания), при этом в случае, предусмотренном пунктом 16 статьи 38 настоящего Федерального закона, данные сведения указывать не требуется;

- сведения о доходах и об имуществе кандидатов в объеме, установленном организующей выборы избирательной комиссией;

- информацию о фактах представления кандидатами недостоверных сведений, предусмотренных пунктами 2 и 3 статьи 33 настоящего Федерального закона (если такая информация имеется);

- в случае наличия у зарегистрированного кандидата, в том числе из списка кандидатов, неснятой и непогашенной судимости на информационном стенде размещаются сведения о судимостях кандидата;

- в случае наличия у зарегистрированного кандидата, в том числе из списка кандидатов, гражданства иностранного государства эти сведения размещаются на информационном стенде с указанием наименования соответствующего иностранного государства;

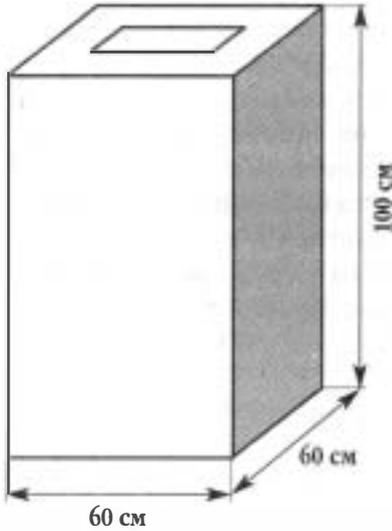
- размещаемые на информационном стенде материалы не долж-

ны содержать признаки предвыборной агитации, агитации по вопросам референдума;

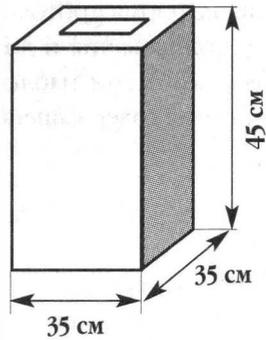
- на информационном стенде размещаются образцы заполненных избирательных бюллетеней, которые не должны содержать фамилии кандидатов, зарегистрированных в данном избирательном округе, наименования избирательных объединений, избирательных блоков, участвующих в данных выборах, образцы бюллетеней для голосования на референдуме, в которых должны быть приведены все варианты заполнения бюллетеня (бюллетеней);

- в помещении для голосования должна находиться увеличенная форма протокола об итогах голосования, предназначенная для занесения в нее данных об итогах голосования по мере их установления. Увеличенная форма протокола об итогах голосования вывешивается до начала голосования и должна находиться в поле зрения членов участковой комиссии, наблюдателей и на расстоянии, необходимом для восприятия содержащейся в ней информации.

Стационарные и переносные ящики для голосования



Минимальные размеры
стационарного ящика



Минимальные размеры
переносного ящика

**Перечень документов,
на основании которых избирателю выдается
избирательный бюллетень**

Избирателю, не имеющему паспорта или заменяющего его документа, избирательный бюллетень не выдается.

Документ, заменяющий паспорт гражданина, – документ, удостоверяющий личность гражданина, выданный уполномоченным государственным органом. На территории Российской Федерации для граждан Российской Федерации такими документами являются:

– военный билет, временное удостоверение, выдаваемое взамен военного билета, или удостоверение личности (для лиц, которые проходят военную службу);

– временное удостоверение личности гражданина Российской Федерации, выдаваемое на период оформления паспорта в порядке, утверждаемом Правительством Российской Федерации;

– документ, удостоверяющий личность гражданина Российской Федерации, по которому гражданин Российской Федерации осуществляет въезд в Российскую Федерацию в соответствии с федеральным законом, регулирующим порядок выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию (для лиц, постоянно проживающих за пределами территории Российской Федерации);

– паспорт моряка (удостоверение личности моряка);

– справка установленной формы, выдаваемая гражданам Российской Федерации, находящимся в местах содержания под стражей подозреваемых и обвиняемых, в порядке, утверждаемом Правительством Российской Федерации;

– для иностранных граждан, указанных в пункте 10 статьи 4 Федерального закона “Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации”, – документ, удостоверяющий право иностранного гражданина на постоянное проживание в Российской Федерации в соответствии с федеральным законом, регулирующим правовое положение иностранных граждан в Российской Федерации.

**Перечень особых отметок
участковой избирательной комиссии
в списке избирателей (участников референдума)**

В списке избирателей в соответствии с Федеральным законом “Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации” ставятся следующие отметки:

- о дате и причине исключения избирателя из списка избирателей, которая заверяется подписью председателя участковой избирательно комиссии;
- о дате выдачи и номере открепительного удостоверения для голосования на выборах, выданного в территориальной избирательной комиссии на основании заверенной выписки из реестра выдачи открепительных удостоверений;
- о дате выдачи и номере открепительного удостоверения для голосования на выборах в участковой избирательной комиссии, которая заверяется членом участковой избирательной комиссии, выдавшим это удостоверение. При получении открепительного удостоверения избиратель расписывается в списке избирателей, указав серию и номер своего паспорта или заменяющего его документа. Данный избиратель исключается из списка избирателей;
- “Голосовал по открепительному удостоверению № ___” – если избиратель голосует на основании открепительного удостоверения;
- лицо, оказывающее помощь избирателю, не имеющему возможность самостоятельно расписаться в получении избирательного бюллетеня или заполнить бюллетень, расписывается в графе “Подпись избирателя о получении избирательного бюллетеня” списка избирателей, указав свою фамилию, имя, отчество, серию и номер паспорта или заменяющего его документа;
- “Выдан новый избирательный бюллетень взамен испорченного” – против фамилии избирателя, допустившего ошибку при заполнении избирательного бюллетеня и ставится заверительная подпись члена участковой избирательной комиссии;
- “Голосовал досрочно”, дата и время голосования – если избиратель, голосующий досрочно, расписывается в получении выданного ему избирательного бюллетеня в списке избирателей;

- “Голосовал досрочно”, дата и время голосования, серия и номер паспорта или заменяющего его документа избирателя после окончания досрочного голосования – если избиратель, голосующий досрочно, расписывается в получении выданного ему избирательного бюллетеня в выписке из списка избирателей;

- “Голосовал вне помещения для голосования”, серия и номер паспорта или заменяющего его документа избирателя – если избиратель проголосовал вне помещения для голосования и ставятся подписи членов участковой комиссии, выезжавших по заявлениям избирателей.

Приложение 6

В участковую избирательную комиссию
избирательного участка № _____
от _____,
ф. и. о.
проживающего(ей) по адресу: _____,
_____ года рождения
паспорт: _____
серия, номер, кем и когда выдан

ЗАЯВЛЕНИЕ

В связи с тем, что я не могу прибыть в помещение для голосования
по причине _____,
указать причину
возможность проголосовать вне помещения для голосования.

_____ *дата* _____ *время* _____ *подпись*

Избирательный бюллетень по одномандатному избирательному
округу № _____ получил(а):

_____ *дата* _____ *время* _____ *подпись*

Избирательный бюллетень для голосования по федеральному из-
бирательному округу № _____ получил(а):

_____ *дата* _____ *время* _____ *подпись*

Избирательные бюллетени по одномандатному избирательному
округу № _____ и по федеральному избирательному округу выданы
следующими членами участковой избирательной комиссии:

_____ *ф.и.о.* _____ *подпись*

_____ *ф.и.о.* _____ *подпись*

Переносной ящик для голосования № _____

Примечание. На заявлении также делается отметка о получе-
нии избирательного бюллетеня взамен испорченного.

**Схема размещения
присутствующих при подсчете голосов**



Образец погашения избирательного бюллетеня

The diagram shows a rectangular ballot paper with a notched bottom-left corner. Inside the rectangle, there are seven horizontal lines, evenly spaced, intended for marking the ballot.

Перечень итоговых данных по списку избирателей

- Число избирателей, внесенных в список на момент окончания голосования (без учета избирателей, которым выданы открепительные удостоверения в территориальной и участковой избирательных комиссиях, а также выбывших по другим причинам);
- число избирательных бюллетеней, выданных избирателям в помещении для голосования в день голосования (устанавливается по числу подписей избирателей в списке избирателей);
- число избирательных бюллетеней, выданных избирателям, проголосовавшим вне помещения для голосования в день голосования (устанавливается по числу соответствующих отметок в списке избирателей);
- число бюллетеней, выданных досрочно проголосовавшим избирателям (устанавливается по числу соответствующих отметок в списке избирателей и проверяется по списку досрочно проголосовавших);
- число открепительных удостоверений, выданных избирателям участковой избирательной комиссией на избирательном участке;
- число избирателей, проголосовавших по открепительным удостоверениям на избирательном участке.

Примечание. *Статья 68 пункт 5 Федерального закона “Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации”.*

**Перечень признаков
недействительных избирательных бюллетеней**

Недействительными избирательными бюллетенями считаются:

- бюллетени, которые не содержат отметок в квадратах, расположенных напротив фамилий кандидатов, наименований политических партий, блоков, позиций “Против всех кандидатов”, “Против всех списков кандидатов”, или в которых число отметок в указанных квадратах превышает число отметок установленных законом;
- обнаруженные в переносном ящике для голосования, в котором число избирательных бюллетеней превышает количество заявлений избирателей, содержащих отметку о числе полученных бюллетеней для голосования вне помещения для голосования;
- со следами подчисток, с исправлениями, если они влияют на волеизъявление избирателя, а также заполненные карандашом;
- в которых голоса избирателей поданы в ходе досрочного голосования за выбывшего впоследствии зарегистрированного кандидата.

В участковую избирательную комиссию
избирательного участка № _____
(В участковую комиссию референдума
участка референдума № _____)

_____ *наименование субъекта Российской Федерации*
ОТ _____
фамилия, имя, отчество зарегистрированного кандидата
_____ *либо доверенного лица зарегистрированного кандидата*
_____ *ф.и.о. кандидата*
_____ *наименование избирательного объединения,*
_____ *избирательного блока, общественного объединения,*
_____ *инициативной группы по проведению референдума*

НАПРАВЛЕНИЕ

В соответствии с пунктом 7 статьи 30 Федерального закона “Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации” (*либо ссылка на конкретный федеральный конституционный закон, федеральный закон, закон субъекта Российской Федерации*) _____

_____ *фамилия, имя, отчество*

_____ *адрес места жительства наблюдателя*

направляется наблюдателем в участковую избирательную комиссию избирательного участка № ____ (участковую комиссию референдума участка референдума № ____).

Зарегистрированный кандидат (его доверенное лицо, представитель избирательного объединения, избирательного блока, общественного объединения, инициативной группы по проведению референдума, уполномоченный подписывать данные направления)

_____ *подпись* _____ *фамилия, инициалы*

МП избирательного объединения,
избирательного блока, общественного объединения

Примечание. *Направление действительно при предъявлении документа, удостоверяющего личность.*

к постановлению Центральной
избирательной комиссии
Российской Федерации
от “___” _____ 2003 г. № ___

**Выборы депутатов Государственной Думы
Федерального Собрания Российской Федерации четвертого созыва**
_____ **одномандатный избирательный округ №** _____

ОТКРЕПИТЕЛЬНОЕ УДОСТОВЕРЕНИЕ № 0 000 000

14 декабря 2003 года

Гражданин Российской Федерации

_____ *фамилия, имя, отчество*

включенный по месту жительства в список избирателей по избирательному участку № _____

_____ *наименование субъекта Российской Федерации, город, район*

получил настоящее открепительное удостоверение, о чем свидетельствует
подпись избирателя или его доверенного лица в реестре выдачи открепитель-
ных удостоверений либо в списке избирателей.

Член территориальной (участковой)

М.П.

избирательной комиссии

_____ *подпись*

_____ *фамилия, инициалы*

_____ 2003 г.

_____ *дата выдачи открепительного
удостоверения*

Предъявитель настоящего открепительного удостоверения в день голосо-
вания на основании статей 4, 76 Федерального закона “О выборах депутатов
Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации” дол-
жен быть включен в список избирателей на любом избирательном участке и
принять участие в голосовании в пределах избирательного округа, где он об-
ладает активным избирательным правом.

Председателю участковой избирательной
комиссии избирательного участка № _____
по выборам депутата Законодательного
Собрания Санкт-Петербурга
по _____
избирательному округу № _____

ЖАЛОБА

на нарушение Федерального закона “Об основных гарантиях
избирательных прав и права на участие в референдуме
граждан Российской Федерации” и Закона “О выборах депутатов
Законодательного Собрания Санкт-Петербурга”

Мы, нижеподписавшиеся, сообщаем, что 8 декабря 2002 года в ходе голосо-
вания (в ходе подведения итогов голосования) на избирательном участке
№ _____ были допущены нарушения законодательства о выборах, вырази-
вшиеся в том, что: _____

Сообщая об изложенном, просим участковую избирательную комиссию
принять срочные меры по пресечению нарушений и устранению их послед-
ствий. В противном случае нарушения могут поставить под сомнение досто-
верность итогов голосования на данном избирательном участке.

Член избирательной комиссии
с правом совещательного голоса:

_____	<i>ф.и.о.</i>	_____	<i>подпись</i>
Наблюдатель: _____	<i>ф.и.о.</i>	_____	<i>подпись</i>
Наблюдатель: _____	<i>ф.и.о.</i>	_____	<i>подпись</i>

“ _____ ” _____ 2003 г. _____ часов _____ минут

**Перечень
конкретных ситуаций, возникающих в деятельности
наблюдателя в день голосования, при подсчете голосов
и заполнении протоколов об итогах голосования**

1. Наблюдатель не допускается в помещение для голосования по причине отсутствия печати на документе, удостоверяющем его полномочия, неявки наблюдателей от других кандидатов, избирательных объединений и блоков, иным причинам.

Действия наблюдателя: отвергайте все претензии как необоснованные, незаконные и требуйте допуска до осуществления наблюдения. В случае, если Ваши доводы не подействовали на председателя участковой избирательной комиссии незамедлительно свяжитесь с членом данной комиссии с совещательным голосом от Вашего кандидата либо избирательного объединения, либо с уполномоченным представителем штаба.

Прибегайте к общению с представителями средств массовой информации для разъяснения незаконности действия комиссии и предлагайте довести установленные факты до сведения общественности.

2. На подходе к избирательному участку на расстоянии менее 50 метров до входа в помещение избирательной комиссии либо в самом помещении наблюдатель обнаружил печатные агитационные плакаты, листовки и другие материалы, которые должны быть сняты до дня голосования. На плакате с биографиями зарегистрированных кандидатов осталась информация о тех, кто выбыл до голосования.

Действия наблюдателя: необходимо сообщить председателю комиссии об этих фактах и потребовать, чтобы указанные материалы были немедленно изъяты, а информационный стенд о кандидатах приведен в соответствие с законом.

3. Наблюдатель, придя заблаговременно до открытия избирательного участка обнаружил, что без присутствия наблюдателей и иных лиц, кроме членов комиссии, ящики для голосования опечатаны, списки избирателей и бюллетени для тайного голосования членам комиссии выданы, места выдачи бюллетеней, кабины для тайного голосования и ящики для голосования одновременно не находятся в

поле зрения членов комиссии и наблюдателей. Председатель комиссии ссылается на распоряжение вышестоящей комиссии, не показывая этого документа, объясняет, что такое размещение оборудования в помещении голосования санкционировано представителями комиссии по приему избирательного участка.

Действия наблюдателя: потребовать вскрытия ящиков для голосования, проведения их осмотра, пересчета выданных членам участковой комиссии бюллетеней, устранения иных отмеченных нарушений и составить жалобу, вручив ее председателю комиссии и направив в территориальную комиссию.

4. Наблюдатель обращается к председателю комиссии или лицу его замещающему с просьбой об уточнении полномочий всех лиц, присутствующих в помещении для голосования, их назначение конкретными кандидатами, избирательными объединениями, блоками, а также заметил присутствие лиц готовых оказывать помощь избирателям, не способным расписаться в получении бюллетеня и самостоятельно его заполнить.

Действия наблюдателя: решительно поставить вопрос об удалении из помещения лиц без соответствующих документов, дающих право на нахождение в помещении избирательной комиссии в соответствии со статьей 30 Федерального закона “Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации”, и фиксировать этот факт как нарушение избирательных прав граждан, о чем составить жалобу.

5. Наблюдатель заметил, что в кабине для тайного голосования, наряду с избирателем находятся другие лица, не приглашенные самим избирателем для оказания ему помощи в заполнении бюллетеня в установленном законом порядке. Увидел также, что некоторые члены участковой комиссии заходят в кабины для тайного голосования в момент нахождения в ней избирателя под предлогом проверки наличия освещения, письменных принадлежностей и других причин.

Действия наблюдателя: незамедлительно пресекайте эти нарушения, предавайте гласности действия конкретного члена комиссии и при необходимости составляйте акты о нарушении.

6. Наблюдатель установил, что невыданные и неиспользованные избирательные бюллетени хранятся в сейфе, к которому имеют сво-

бодный и бесконтрольный доступ наряду с председателем комиссии его заместитель и секретарь комиссии.

Действия наблюдателя: обратите внимание председателя комиссии на его персональную ответственность в соответствии с пунктом 13 статьи 63 Федерального закона за передачу и получение бюллетеней. Потребуйте соблюдения закона.

7. Вы обнаружили, что во время голосования убирается стационарный ящик и по причине его переполнения избирательными бюллетенями он уносится в комнату избирательной комиссии, а взамен ставится новый.

Действия наблюдателя: категорически воспрепятствуйте совершению грубого нарушения закона. Перенос в другое помещение и замена стационарных ящиков для голосования недопустимы. Можно уплотнить бюллетени в ящике линейкой или иным предметом через отверстие для голосования.

Рекомендуем также перед началом голосования уточнить число зарегистрированных избирателей и если оно составляет более 1,5–2 тысяч человек предложите председателю установить два стационарных ящика.

8. Наблюдатель заметил, что избиратель допустил ошибку при заполнении бюллетеня и просит члена комиссии выдать ему новый бюллетень взамен испорченного. Председатель либо член комиссии начинают исследовать обстоятельства, при которых был испорчен бюллетень, требовать от избирателя написать заявление по данному вопросу.

Действия наблюдателя: Ваша задача разъяснить членам комиссии, что закон не требует дополнительных заявлений, член комиссии обязан выдать избирателю новый бюллетень, о чем сделать отметку в списке избирателей и погасить испорченный бюллетень, составив соответствующий акт.

9. Наблюдатель заметил, что избиратель, выйдя из кабины тайного голосования, не опустил заполненный бюллетень в ящик для голосования.

Действия наблюдателя: следует очень оперативно привлечь внимание комиссии к этому факту. Налицо нарушение пункта 11 статьи 64, которое может повлечь за собой передачу бюллетеня другому

лицу для организации возможной фальсификации результатов голосования, по так называемому методу “карусель”, “мельница” и т.п.

10. Наблюдатель установил, что к избирательному участку организован подвоз избирателей для голосования, что запрещено законом (пункт 13 ст. 64).

Действия наблюдателя: следует проинформировать председателя комиссии об этом факте и предложить ему установить с помощью соответствующих органов, кто является собственником либо владельцем автотранспорта, на котором доставлены избиратели, а также кто из физических или юридических лиц является организатором подвоза людей.

Обязательно сообщите об этом нарушении в штаб кандидата или избирательного объединения, составьте акт. Необходимо привлечь внимание представителей средств массовой информации к этой проблеме.

11. В ходе дня выборов вы заметили, что в помещение для голосования заезжают представители органов государственной власти и органов местного самоуправления, беседуют с председателем комиссии, другими ее членами.

Действия наблюдателей: ваша задача потребовать их удаления из помещения и не допустить вмешательства государственных и муниципальных служащих в деятельность избирательной комиссии. Составьте жалобу, зафиксируйте данное нарушение закона.

12. При организации голосования избирателей, которые не могут самостоятельно прибыть в помещение для голосования, вы обнаружили, что председатель не предупредил заранее наблюдателей и других лиц о выезде (выходе) с переносным ящиком либо не обеспечил выдачу выписки из реестра с данными голосующих вне помещения участка и необходимого числа заявлений о голосовании и бюллетеней, а также не создал равные возможности для выезжающих членов комиссии с решающим голосом, и не менее чем двум членам комиссии с совещательным голосом, наблюдателям, назначенным разными кандидатами, избирательными объединениями, блоками.

Действия наблюдателя: потребуйте от председателя комиссии соблюдения порядка голосования избирателей вне помещения для

голосования в полном соответствии со статьей 66 Федерального закона “Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации”.

Ваша задача заключается также и в том, чтобы не допустить голосование вне помещения участка избирателей, чьи заявления (обращения) не были зарегистрированы в реестре участковой комиссии. Своими действиями вы должны воспрепятствовать возможности нарушения избирательных прав и волеизъявления избирателя.

13. Наиболее острые ситуации возникают в ходе подсчета голосов избирателей, когда наблюдателям:

- не обеспечивается полный обзор действий членов комиссии;
- не предоставляется для ознакомления список избирателей после завершения работы комиссии по суммированию данных о числе проголосовавших избирателей, выданных бюллетенях, открепительных удостоверений и иных сведений, указанных в пункте 5 статьи 68 Федерального закона “Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации”;
- не соблюдается процедура оглашения содержащихся в каждом бюллетене отметок избирателя и представления бюллетеня для визуального контроля;
- не представляются для визуального ознакомления рассортированные по пачкам бюллетени отдельно по каждому кандидату, списку кандидатов и по позициям “против всех кандидатов” и “против всех списков кандидатов”.

Рекомендация наблюдателям: в ходе дня голосования быть готовым к перечисленным нарушениями ваших прав. Сработать на их опережение и воспрепятствовать их проявлению, поговорив с председателем комиссии, командой вашего кандидата, штабом, СМИ, членами вышестоящих избирательных комиссий. В случае, если отмеченные нарушения предупредить не удастся, составляйте жалобу, привлекайте внимание представителей СМИ.

14. Наблюдатель установил, что участковая комиссия не рассмотрела поступившие в день голосования жалобы лиц, присутствующих при подсчете голосов, в том числе и поданных самим наблюдателем, сославшись на несерьезность указанных в них фактов, не влиявших, по оценке членов комиссии, на волеизъявление избирателей.

После подписания протокола об итогах голосования, несмотря на требование наблюдателя о немедленной выдаче ему копии протокола, председатель комиссии выехал для доставки протокола в территориальную комиссию. Копия протокола об итогах голосования выдана со второго экземпляра протокола. Перечисленные факты противоречат пунктам 25, 29 и 30 статьи 68 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации». В сложившейся ситуации наблюдатели не смогли своевременно прибыть в территориальную комиссию, присутствовать при сдаче протокола участковой комиссии и участвовать в наблюдении за суммированием данных протокола их участковой комиссии по системе ГАС «Выборы».

Действия наблюдателя: потребовать соблюдения указанных норм закона в полном объеме и совместно с другими участниками наблюдения составить акт о нарушении.

15. После передачи первого экземпляра протокола об итогах голосования участковой комиссии в территориальную установлено, что протокол составлен неправильно, с неточностями, ошибками и нарушением требования закона. В этом случае участковая комиссия обязана составить повторный протокол, рассмотрев на своем заседании вопрос об уточнении данных протокола. О принятом решении участковая комиссия не проинформировала наблюдателей, присутствовавших при составлении ранее утвержденного протокола, как того требует пункт 8 статьи 69 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации».

Действия наблюдателя: составить акт, направить жалобу в территориальную комиссию о нарушении установленного порядка составления повторного протокола участковой комиссией, что является основанием для признания этого протокола недействительным.

Рекомендации наблюдателю на выборах

(в соответствии с Федеральным законом от 12 июня 2002 года № 67-ФЗ “Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации”)

1. При проведении выборов Вы назначаетесь наблюдателем в соответствующую избирательную комиссию зарегистрированным кандидатом, избирательным объединением, избирательным блоком, общественным объединением.

- Ваши полномочия удостоверяются в направлении, выданном зарегистрированным кандидатом или его доверенным лицом, избирательным объединением, избирательным блоком, общественным объединением, интересы которых Вы представляете. В направлении указываются: Ваши фамилия, имя, отчество, адрес места жительства, номер избирательного участка, наименование избирательной комиссии, куда Вы направляетесь. Никакой печати или каких-либо дополнительных сведений на документе не требуется.

Направление действительно при предъявлении Вами документа, удостоверяющего личность – паспорт или заменяющий его документ.

2. В штабе получите направление, удостоверяющее Ваши полномочия, разрешенный нагрудный знак с обозначением Вашего статуса, бланки протоколов участковой избирательной комиссии об итогах голосования для заполнения копий протокола, а также бланки жалоб и заявлений для фиксации возможных нарушений.

- Обязательно запишите для себя номера телефонов штаба назначившего Вас кандидата или избирательного объединения, блока, а также телефоны соответствующих вышестоящих избирательных комиссий – территориальной, окружной, избирательной комиссии субъекта Российской Федерации с фамилиями их руководителей, а также номера телефонов правоохранительных органов, на территории которых расположен избирательный участок: Управление внутренних дел, суд, прокуратура, Управление Федеральной службы безопасности, в которые Вам, возможно, придется обращаться.

- Уточните фамилии других наблюдателей и члена комиссии с совещательным голосом, назначенных на избирательный участок от Вашего кандидата, избирательного объединения либо блока. Поскольку закон запрещает одновременное осуществление полномочий двумя и более наблюдателями в помещении для голосования представляющими интересы одного кандидата, избирательного объединения, блока, вам необходимо выяснить распределение часов работы в день голосования и в последующем.

- Необходимо также побеспокоиться о своем голосовании и при необходимости заблаговременно получить в участковой комиссии, где Вы включены в список для голосования, открепительное удостоверение.

- Для выполнения обязанностей по наблюдению на избирательном участке понадобятся: авторучка, блокнот для записей, листы чистой бумаги, фотоаппарат, карманный фонарь, калькулятор и т.д.

3. В день голосования Вы приходите на избирательный участок за 15–20 минут до его открытия, знакомитесь с председателем комиссии и другими членами и предъявляете документы, подтверждающие Ваши полномочия. Голосование проводится с 8 до 20 часов.

- Помещение для голосования должно иметь зал для размещения кабин для тайного голосования, оснащенных системой освещения, шариковыми ручками, оборудованный информационный стенд о кандидатах, списках кандидатов, с образцами всех вариантов заполнения избирательных бюллетеней для голосования, а также увеличенной формой протокола об итогах голосования. Размещенные информационные материалы не должны содержать признаков предвыборной агитации.

- **Обратите внимание на то, что в месте тайного голосования не должно быть карандашей!**

- Перед началом голосования председатель участковой избирательной комиссии предъявляет к осмотру всем присутствующим при открытии избирательного участка (помещения для голосования) пустые стационарные ящики для голосования. Ваша задача – убедиться, что ящики не имеют двойного дна, что они действительно пустые, а также каким-либо образом не повреждены. В качестве ящиков для голосования могут использоваться технические средства подсчета голосов, в том числе программно-технические ком-

плексы обработки бюллетеней – сканеры избирательных бюллетеней.

- Ящики опечатываются печатью участковой избирательной комиссии или опломбируются с использованием специального пломбира.

- Перед началом голосования убедитесь, что имеющиеся в избирательной комиссии бюллетени установленного образца заверены подписями двух членов участковой избирательной комиссии и ее печатью, а выбывшие кандидаты вычеркнуты. Уточните у председателя комиссии число зарегистрированных избирателей и полученных бюллетеней и занесите полученные сведения в свой рабочий блокнот – блокнот наблюдателя.

Знайте, что место выдачи бюллетеней, кабины тайного голосования и ящики для голосования одновременно должны находиться в поле Вашего зрения и всех членов участковой избирательной комиссии.

4. В ходе голосования Вы наблюдаете за соблюдением следующего порядка:

- избирательный бюллетень выдается избирателям, включенным в список, по предъявлении паспорта или заменяющего его документа. Избиратель собственноручно расписывается за получение бюллетеней. Расписывается также в соответствующей графе списка и член комиссии, выдавший избирателю бюллетень.

Вы не имеете права помочь избирателю, который не может сам расписаться в получении бюллетеня или его заполнении. Это может сделать избиратель, не являющийся членом комиссии, уполномоченным, доверенным лицом, наблюдателем, о чем в список избирателей вносится запись: фамилия, имя и номер паспорта лица, который оказывал помощь избирателю. Бюллетень заполняется в специально оборудованной кабине, где не допускается присутствие посторонних лиц.

- Не допускается выдача нескольких бюллетеней одному избирателю для голосования за родственников или соседей. Каждый голосует лично.

Заполненные бюллетени опускаются в опечатанные ящики для голосования. Обращайте внимание на стационарные ящики, они всегда должны быть на месте, какой-либо перенос их или вскрытие до окончания голосования недопустимы.

- Строго пресекайте любое нарушение закона в ходе голосования, требуйте от председателя комиссии немедленного принятия соответствующих мер по устранению нарушения. Вы вправе обратиться к председателю участковой комиссии, а в случае его отсутствия – к лицу, его замещающему, с предложениями и замечаниями по вопросам организации голосования и обжаловать действия (бездействие) комиссии, нарушающие избирательные права граждан, как в вышестоящую комиссию, так и в суд.

В случае обнаружения Вами нарушений избирательного законодательства Вам следует спокойно привлечь к этому факту внимание председателя комиссии ссылкой на закон, потребовав пресечения нарушения. Если реакции на Ваше обращение не последует, незамедлительно составляйте жалобу либо акт о допущенном нарушении.

Образцы прилагаются.

Следует оформлять эти документы в двух экземплярах на виду у комиссии, с обязательным подписанием двух свидетелей.

Первый – вручить председателю участковой комиссии под его роспись на втором экземпляре, который Вы сохраняете у себя. В случае отказа председателя комиссии либо лица, его замещающего, от подписи, отразите этот факт на втором экземпляре акта, где также обеспечьте заверительные подписи свидетелей происходящего и направьте свою жалобу или акт в вышестоящую комиссию.

5. Если избиратель не сможет (в случае болезни, инвалидности) прибыть в помещение для голосования, на участок, где он внесен в список избирателей, на основании его заявления или обращения, сделанного им либо другим лицом не позднее 16 часов в день голосования (оно должно быть зарегистрировано комиссией в реестре), к нему выезжают не менее двух членов комиссии и наблюдатели. Председатель комиссии обязан не позднее чем за 30 минут до выезда (выхода) с переносным ящиком сделать соответствующее объявление.

- Перед выездом (выходом) для голосования вне помещения опечатывается переносной ящик (их не должно быть более трех), члены комиссии получают под роспись соответствующее число бюллетеней, заверенную выписку из реестра, содержащую сведения об избирателе и поступившем обращении о голосовании, заявления избирателей о предоставлении возможности проголосовать.

- Избиратель свое заявление заполняет лично, указывая причину невозможности прибытия в помещение для голосования, проставляет серию и номер паспорта и своей подписью удостоверяет получение бюллетеня. Члены комиссии также ставят свои подписи на заявлении, удостоверяя факт его выдачи.

В заявлении делаются отметки о получении нового бюллетеня взамен испорченного, если это имело место.

Обратите внимание: бюллетени для голосования выдаются вне помещения для голосования только тем избирателям, заявления которых зарегистрированы в реестре.

- **Ни одно голосование избирателя вне помещения не оставляйте без наблюдения!**

При выезде (выходе) с переносным ящиком предложите заклеить в нем прорези для опускания бюллетеней скотчем.

Ваша задача не допустить возможность нарушения избирательных прав избирателя, голосующего вне помещения для голосования, или искажения его волеизъявления.

При возвращении на избирательный участок Вы должны убедиться в том, что выезжающие члены комиссии составили акт о количестве заявлений избирателей, проголосовавших вне помещения для голосования, числе выданных, использованных и возвращенных бюллетеней, а также указали сведения о всех, кто присутствовал при проведении голосования.

6. Вы не вправе: выдавать избирателям бюллетени для голосования, расписываться за избирателя в его получении, заполнять бюллетень, участвовать в подсчете бюллетеней и нарушать тайну голосования, вести агитацию среди избирателей, препятствовать работе избирательной комиссии и участвовать в принятии решений комиссии. В случае нарушения по решению комиссии Вы можете быть отстранены от наблюдения.

7. В 20 часов председатель комиссии должен объявить голосование завершенным, и комиссия обязана начать подсчет голосов без перерыва, в присутствии членов комиссии с правом совещательного голоса, наблюдателей и иных лиц, установленных законом.

Проследите, чтобы члены комиссии, ведущие подсчет голосов, не имели в руках письменных принадлежностей, за исключением председателя, его заместителя и секретаря комиссии.

8. Порядок подсчета голосов установлен статьей 68 Федерального закона “Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации”.

Вы вправе наблюдать за тем, чтобы подсчет голосов избирателей осуществлялся комиссией открыто и гласно.

- Вы можете столкнуться с требованием председателя комиссии максимально удалиться от места подсчета бюллетеней и наблюдать издалека. Подобное действие незаконно, Вам должен быть обеспечен полный обзор действий членов комиссии.

Волеизъявление избирателя должно быть оглашено и обозначено в увеличенной форме протокола об итогах голосования.

Поскольку все дальнейшие действия комиссия должна проводить в строгом соответствии со статьей 68 Федерального закона, излагаем рекомендации по осуществлению контроля за последовательностью действий комиссии при подсчете голосов избирателей:

- до вскрытия ящиков с бюллетенями подсчитываются и погашаются (отрезанием левого нижнего угла) неиспользованные бюллетени; их число оглашается и вместе с числом испорченных избирателями бюллетеней вносится в протокол об итогах голосования и его увеличенную форму;

- уточняется, оглашается и вносится в протокол число бюллетеней, полученных комиссией;

- на каждой странице списка избирателей подсчитываются подписи избирателей, получивших бюллетени в помещении для голосования, число проголосовавших вне помещения, число проголосовавших по открепительным удостоверениям, указанные числа вносятся на каждую страницу списка, затем данные суммируются, оглашаются, вносятся в последнюю страницу списка. Эта страница заверяется подписью председателя, секретаря и печатью участковой комиссии;

- **эти данные после оглашения вносятся в протокол об итогах голосования;**

- **со списком избирателей вправе ознакомиться наблюдатели и иные лица;**

- **затем список убирается в сейф, его хранение обеспечивается председателем или секретарем комиссии;**

- непосредственный подсчет голосов избирателей производится членами комиссии с решающим голосом, которым запрещается законом пользоваться письменными принадлежностями.

- вскрываются **поочередно** переносные ящики, извлекаются бюллетени, при этом тайна голосования не нарушается. Председатель объявляет, сколько избирателей проголосовало вне помещения, и просчитывается число содержащихся в переносном ящике бюллетеней.

Если в нем обнаружено больше избирательных бюллетеней, чем число заявлений – решением избирательной комиссии все бюллетени, находящиеся в переносном ящике, признаются недействительными.

Затем вскрываются стационарные ящики, проверяется неповрежденность печати либо пломбы.

Члены комиссии сортируют бюллетени, извлеченные из всех ящиков, по голосам:

- поданным за каждого кандидата (список кандидатов);
- против всех кандидатов (всех списков кандидатов);
- определяют и отделяют бюллетени неустановленной формы и недействительные: *неустановленной формы, те, на которых нет подписи 2-х членов комиссии и печати; недействительные – те, в которых нет отметки избирателей либо они проставлены в нескольких квадратах;*

- избирательные бюллетени раскладываются по соответствующим отметкам в пачки;

- **при сортировке бюллетеней члены комиссии оглашают содержащиеся в каждом из них отметки избирателей и представляют бюллетени для визуального контроля присутствующим. Одновременное оглашение содержания 2 и более бюллетеней не допускается.**

- Недействительные бюллетени подсчитываются и суммируются отдельно. В случае возникновения сомнений в определении волеизъявления избирателя комиссия решает вопрос о его действительности голосованием, указывая на обороте причину признания его действительным или недействительным. ●общее число недействительных бюллетеней оглашается и заносится в протокол.

- Затем производится подсчет рассортированных бюллетеней в каждой пачке отдельно по каждому кандидату, списку кандидатов, позициям “против всех”. Бюллетени подсчитываются путем перекладывания их по одному так, чтобы наблюдатель мог увидеть отметку избирателя в каждом бюллетене.

- **Одновременный подсчет бюллетеней из разных пачек не допускается.** Полученные данные вносятся в протокол.

- **После этого с рассортированными бюллетенями вправе визуально ознакомиться наблюдатели и члены избирательной комиссии с правом совещательного голоса, под контролем членов избирательной комиссии с правом решающего голоса.**

- Проверяются контрольные соотношения данных, внесенных в протокол. Если они не выполняются (не сходятся), комиссия принимает решение о дополнительном подсчете по всем или отдельным строкам протокола.

- После завершения подсчета рассортированные бюллетени упаковываются в отдельные пачки, затем укладываются в мешки или коробки, на которых указывается номер избирательного участка, число бюллетеней. **Мешки или коробки опечатываются и могут быть вскрыты только по решению вышестоящей комиссии или суда.**

На указанных мешках или коробках вправе поставить свои подписи члены комиссии как с правом решающего, так и совещательного голоса.

- Комиссия обязана рассмотреть поступившие в день голосования жалобы и принять по ним соответствующие решения, которые приобщаются к первому экземпляру протокола.

- После проведения всех действий и подсчетов комиссия проводит итоговое заседание, подписывает протокол.

- **Не допускается заполнение протокола избирательной комиссией карандашом и внесение в него каких-либо изменений.**

- По требованию наблюдателя комиссия немедленно после подписания протокола об итогах голосования обязана выдать ему или предоставить возможность изготовить копию протокола, а также заверить ее. Факт выдачи копии комиссия отмечает в реестре, наблюдатель расписывается за получение. Лицо, заверяющее копию протокола, несет ответственность за ее полноту и достоверность содержащихся в ней данных. Копию протокола Вы доставляете уполномоченному избирательного штаба кандидата, избирательного объединения.

- Первый экземпляр протокола об итогах голосования после его подписания и выдачи заверенных копий незамедлительно доставляется председателем участковой избирательной комиссии или секретарем комиссии в вышестоящую комиссию и возврату в участковую комиссию не подлежит.

При передаче протокола об итогах голосования в территориальную избирательную комиссию вправе присутствовать наблюдатели, направленные в соответствующую участковую избирательную комиссию, которая сдает протокол об итогах голосования.

- Второй экземпляр протокола об итогах голосования предоставляется для ознакомления всем находящимся в участковой избирательной комиссии лицам, а его заверенная копия вывешивается для всеобщего ознакомления.

После этого второй экземпляр протокола вместе с избирательной документацией, включая бюллетени, печать участковой избирательной комиссии, передаются в территориальную избирательную комиссию для хранения.

9. Обработка итогов голосования в вышестоящих избирательных комиссиях.

- Первые экземпляры протоколов об итогах голосования поступают в территориальную комиссию для суммирования данных, содержащихся в протоколах.

Прием протоколов участковых комиссий должен проводиться в одном помещении, а все действия членов комиссии по суммированию данных этих протоколов должны находиться в поле зрения наблюдателей. В помещении должна находиться увеличенная форма сводной таблицы по соответствующей территории, в которую заносятся данные из первого экземпляра протокола участковой комиссии с указанием времени их внесения.

Если порядок подсчета голосов, установленный законом, нарушается, потребуйте от председателя комиссии его соблюдения.

О всех нарушениях закона в ходе голосования составляйте жалобы.

При возникновении каких-либо затруднений взаимодействуйте с членом участковой избирательной комиссии с совещательным голосом, назначенным Вашим кандидатом, избирательным объединением, блоком либо уполномоченным представителем штаба, ответственным за проведение избирательной кампании.

Помните, что Ваш постоянный обмен информацией о ходе голосования на избирательном участке с коллегами из штаба, другими наблюдателями, представителями средств массовой информации, иными участниками избирательного процесса позволят опе-

ративно влиять на ход событий, минимизировать возможные ошибки в работе комиссий, а следовательно, способствовать обеспечению избирательных прав граждан и соблюдению волеизъявления избирателей.

**Программа учебного курса инструкторов и консультантов
для подготовки наблюдателей**

Тема 1

Правовые аспекты общественного контроля за ходом голосования

Лекция: Правовые основы деятельности наблюдателей в аспекте 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”, “О выборах Президента Российской Федерации”. Международные избирательные стандарты в избирательном процессе **(1 час)**.

Лекция: Институт наблюдателей как источник доверия избирателей к проведению свободных и демократических выборов; правовой статус, обязанности, ответственность наблюдателя. Основы делового взаимодействия наблюдателей с организаторами выборов, другими участниками избирательного процесса **(2 часа)**.

Тема 2

*Практические действия наблюдателя в ходе голосования
и по его завершению*

Лекция: Технология наблюдения в день голосования и при подведении итогов голосования; особенности наблюдения за организацией досрочного голосования, голосования по открепительным удостоверениям и голосования вне помещения для голосования.

Практическое занятие по работе с избирательной документацией, используемой для организации голосования – списком избирателей, бюллетенем для голосования, открепительным удостоверением, протоколом об итогах голосования, заявлением о голосовании вне помещения для голосования и другими документами комиссии **(2 часа)**.

Деловая игра: Работа участковой избирательной комиссии по подсчету голосов, подведению итогов голосования, составление протокола об итогах голосования. Комплекс действий наблюдателя при подсчете голосов, заполнении протокола избирательной комиссии об итогах голосования и получении заверенной копии протокола **(2 часа)**.

Лекция: Институт наблюдателей на выборах и юридическая ответ-

ственность. Нарушения избирательного законодательства; действия наблюдателя по их выявлению, пресечению и фиксации. Порядок оформления жалобы, акта о нарушении закона и направления в соответствующие органы для рассмотрения и принятия мер. (Обжалование решения, действия (бездействия) избирательной комиссии, органов государственной власти, других участников избирательного процесса, нарушающих избирательные права граждан. Порядок привлечения к ответственности за нарушение законодательства о выборах. Функции избирательных комиссий, органов внутренних дел, прокуратуры и судов в пресечении нарушений законодательства о выборах **(2 часа)**).

Семинар: Конфликтные ситуации в ходе голосования, при подсчете голосов, составлении протокола об итогах голосования, причины возникновения, пути и способы их разрешения **(1 час)**.

Тема 3

Организация подготовки наблюдателей

Лекция: Методика подбора и организации подготовки наблюдателей.

Подготовка помещения для голосования, нормативы технологического оборудования, оформление информационного стенда, увеличенная форма протокола комиссии **(1 час)**.

Итоговое собеседование.

**Перечень
нормативных правовых актов**

Конституция Российской Федерации. М., 1997.

Договор Российской Федерации и Республики Беларусь от 8 декабря 1999 года “О создании Союзного государства” (Договор ратифицирован Федеральным законом от 2 января 2000 года № 25-ФЗ) // Собрание законодательства Российской Федерации. 2000, № 7, ст. 786.

**Федеральные конституционные законы,
федеральные законы,
законы Российской Федерации**

Федеральный конституционный закон от 17 декабря 2001 года № 6-ФКЗ “О порядке принятия в Российскую Федерацию и образования в ее составе нового субъекта Российской Федерации” // Собрание законодательства Российской Федерации. 2001, № 52 (1 ч.), ст. 4916.

Федеральный конституционный закон от 30 мая 2001 года № 3-ФКЗ “О чрезвычайном положении” // Собрание законодательства Российской Федерации. 2001, № 23, ст. 2277.

Федеральный конституционный закон от 30 января 2002 года № 1-ФКЗ “О военном положении” // Собрание законодательства Российской Федерации. 2002, № 5, ст. 375.

Федеральный конституционный закон от 17 декабря 1997 года № 2-ФКЗ “О Правительстве Российской Федерации” // Собрание законодательства Российской Федерации. 1997, № 51, ст. 5712; 1998, № 1, ст. 1.

Федеральный конституционный закон от 26 февраля 1997 года № 1-ФКЗ “Об Уполномоченном по правам человека” // Собрание законодательства Российской Федерации. 1997, № 9, ст. 1011.

Федеральный конституционный закон от 31 декабря 1996 года № 1-ФКЗ “О судебной системе Российской Федерации” // Собрание законодательства Российской Федерации. 1997, № 1, ст. 1.

Федеральный конституционный закон от 10 октября 1995 года № 2-ФКЗ (в редакции 27 сентября 2002 года № 5-ФКЗ) “О референдуме Российской Федерации” // Собрание законодательств-

на Российской Федерации. 1995, № 42, ст. 3921; 2002, № 39, ст. 3641.

Федеральный конституционный закон от 21 июля 1994 года № 1-ФКЗ “О Конституционном Суде Российской Федерации” // Собрание законодательства Российской Федерации. 1994, № 13, ст. 1447; 2001, № 51, ст. 4824.

Федеральный закон от 12 июля 2002 года № 67-ФЗ “Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации” // Собрание законодательства Российской Федерации. 2002, № 24, ст. 2253; 2002, № 39, ст. 3642.

Федеральный закон “Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации” от 19 сентября 1997 года № 124-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. 1997, № 38, ст. 4339.

Федеральный закон от 6 декабря 1994 года № 56-ФЗ “Об основных гарантиях избирательных прав граждан Российской Федерации” // Собрание законодательства Российской Федерации. 1994, № 33, ст. 3406.

Федеральный закон от 10 января 2003 года № 19-ФЗ “О выборах Президента Российской Федерации” // Собрание законодательства Российской Федерации. 2003, № 2, ст. 171.

Федеральный закон от 20 декабря 2002 года № 175-ФЗ “О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации” // Собрание законодательства Российской Федерации. 2002, № 51, ст. 4982.

Федеральный закон от 26 ноября 1996 года № 138-ФЗ “Об обеспечении конституционных прав граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы местного самоуправления” // Собрание законодательства Российской Федерации. 1996, № 49, ст. 5497; 1998, № 26, ст. 3005.

Федеральный закон от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ “Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации” // Собрание законодательства Российской Федерации. 1999, № 42, ст. 5005; 2000, № 31, ст. 3205; 2001, № 7, ст. 608; 2002, № 19, ст. 1792; 2002, № 30, ст. 3024.

Федеральный закон от 28 августа 1995 года № 154-ФЗ “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации” // Собрание законодательства Российской Федерации. 1995, № 34, ст. 3200.

Федерации” (с изменениями и дополнениями) // Собрание законодательства Российской Федерации. 1995, № 35, ст. 3506; 1996, №17, ст.1917; 1997, № 12, ст. 1378; 2000, № 32, ст. 3330; 2002, № 12, ст.1093.

Федеральный закон от 31 июля 1995 года № 119-ФЗ “Об основах государственной службы Российской Федерации” // Собрание законодательства Российской Федерации. 1995, № 31, ст. 2990; 1999, № 8, ст. 974; 2000, № 46, ст. 4537.

Федеральный закон от 8 января 1998 года № 8-ФЗ “Об основах муниципальной службы в Российской Федерации” // Собрание законодательства Российской Федерации. 1998, № 2, ст. 224; 1999, № 8, ст. 934; 2000, № 46, ст. 4537.

Федеральный закон от 31 мая 2002 года № 62-ФЗ “О гражданстве Российской Федерации” // Собрание законодательства Российской Федерации. 2002, № 22, ст. 2031.

Федеральный закон от 25 июля 2002 года № 115-ФЗ “О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации” // Собрание законодательства Российской Федерации. 2002, № 30, ст. 3032.

Федеральный закон от 28 марта 1998 года № 53-ФЗ “О воинской обязанности и военной службе” // Собрание законодательства Российской Федерации. 1998, № 13, ст. 1475.

Федеральный закон от 31 мая 1996 года № 61-ФЗ “Об обороне” // Собрание законодательства Российской Федерации. 1996, № 23, ст. 2750; 2000, № 1 (часть 1), ст. 6.

Федеральный закон от 19 мая 1995 года № 82-ФЗ “Об общественных объединениях” // Собрание законодательства Российской Федерации. 1995, № 21, ст. 1930; 1997, № 20, ст. 2231; 1998, № 30, ст. 3608; 2002, № 11, ст. 1018.

Федеральный закон от 11 июля 2001 года № 95-ФЗ “О политических партиях” // Собрание законодательства Российской Федерации. 2001, № 29, ст. 2950; 2002, № 12, ст. 1093; 2002, № 28, ст. 2790.

Федеральный закон от 26 сентября 1997 года № 125-ФЗ “О свободе совести и о религиозных объединениях” // Собрание законодательства Российской Федерации. 1997, № 39, ст. 4465.

Федеральный закон от 11 августа 1995 года № 135-ФЗ “О благотворительной деятельности и благотворительных организациях” // Собрание законодательства Российской Федерации, 1995, № 33, ст. 3340.

Федеральный закон от 25 июля 2002 года № 114-ФЗ “О противодействии экстремистской деятельности” // Собрание законодательства Российской Федерации. 2002, № 30, ст. 3031.

Федеральный закон от 30 апреля 1999 года № 82-ФЗ “О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации” // Собрание законодательства Российской Федерации. 1999, № 18, ст. 2208.

Федеральный закон от 20 февраля 1995 года № 24-ФЗ “Об информации, информатизации и защите информации” // Собрание законодательства Российской Федерации. 1995, № 8, ст. 609.

Федеральный закон от 18 июля 1995 года № 108-ФЗ “О рекламе” // Собрание законодательства Российской Федерации. 1995, № 30, ст. 2864; 2001, № 51, ст. 4827.

Федеральный закон от 25 июня 2002 года № 73-ФЗ “Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации” // Собрание законодательства Российской Федерации. 2002, № 26, ст. 2519.

Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 года № 195-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. 2002, № 1 (ч. 1), ст. 1.

Трудовой кодекс Российской Федерации от 30 декабря 2001 года № 197-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. 2002, № 1 (ч. 1), ст. 3; 2002, № 30, ст. 3014.

Уголовный кодекс Российской Федерации от 13 июня 1996 года № 63-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. 1996, № 25, ст. 2954.

Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации от 14 ноября 2002 года № 138-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. 2002, № 46, ст. 4532.

Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) от 30 ноября 1994 года № 51-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. 1994, № 32, ст. 3301.

Семейный кодекс Российской Федерации от 19 декабря 1995 года № 223-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. 1996, № 1, ст. 16. 2000, № 2, ст. 153.

Федеральный закон от 10 января 2003 года № 20-ФЗ “О государственной автоматизированной информационной системе Российской Федерации “Выборы” // Собрание законодательства Российской Федерации. 2003, № 2, ст. 172.

Федеральный закон от 17 января 1992 года № 2202-1 “О прокуратуре Российской Федерации” // Собрание законодательства Российской Федерации. 1995, № 47, ст. 4472.

Закон Российской Федерации от 27 декабря 1991 года № 2124-1 “О средствах массовой информации” // Ведомости Съезда народных депутатов и Верховного Совета Российской Федерации. 1992, № 7, ст. 300; Собрание законодательства Российской Федерации. 1995, № 3, ст. 169; № 24, ст. 2256; № 30, ст. 2870; 1996, ст. 4, 13; 1998, № 10, ст. 1143; 2000, № 26, ст. 2737; № 32, ст. 3333.

Закон Российской Федерации от 25 июня 1993 года № 5242-1 “О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации” // Ведомости Съезда народных депутатов и Верховного Совета Российской Федерации. 1993, № 32, ст. 1227.

Закон Российской Федерации от 21 июля 1993 года № 5485-1 (с изменениями и дополнениями от 6 октября 1997 г.) “О государственной тайне” // Собрание законодательства Российской Федерации. 1997, № 41, ст. 8220–8235.

Закон Российской Федерации от 25 февраля 1993 года № 4552-1 “Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан” (с изменениями и дополнениями от 14 декабря 1995 г.) // Ведомости Съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации. 1993, № 19, ст. 685; Собрание законодательства Российской Федерации. 1995, № 51, ст. 4970.

Закон РСФСР “О языках народов РСФСР” от 25 октября 1991 года № 1807-1 // Ведомости Съезда народных депутатов и Верховного Совета РСФСР. 1991, № 50, ст. 1740.

Закон Российской Федерации “О вынужденных переселенцах” от 19 февраля 1993 года (в редакции Федерального закона от 20 декабря 1995 года № 202-ФЗ) // Собрание законодательства Российской Федерации. 1995, № 52, ст. 5110.

Закон Российской Федерации от 19 апреля 1991 года “О занятости населения в Российской Федерации” (в редакции от 25 июля 2002 года) // Собрание законодательства Российской Федерации. 1996, № 17, ст. 1915.

Закон Российской Федерации от 2 июня 1992 года “О психиатрической помощи и гарантиях прав граждан при ее оказании” // Ведомости Съезда народных депутатов и Верховного Совета Российской Федерации. 1992, № 33, ст. 1913.

Указы Президента Российской Федерации

Указ Президента Российской Федерации от 21 сентября 1993 года № 1400 “О поэтапной конституционной реформе в Российской Федерации” // Собрание актов Президента и Правительства Российской Федерации. 1993, № 39, ст. 3597.

Указ Президента Российской Федерации от 25 мая 1992 года “О порядке организации и проведения митингов, уличных шествий, демонстраций и пикетирования” // Ведомости Съезда народных депутатов и Верховного Совета Российской Федерации. 1992, № 22, ст. 1261.

Указ Президента Российской Федерации от 12 декабря 2002 года № 1401 “Об утверждении Положения о проведении референдума Чеченской Республики по проекту Конституции Чеченской Республики, проектам законов Чеченской Республики “О выборах Президента Чеченской Республики” и “О выборах в Парламент Чеченской Республики” // Вестник Центральной избирательной комиссии Российской Федерации. 2002. № 10 (136).

Решения Центральной избирательной комиссии Российской Федерации

Основные положения проекта Федеральной программы развития избирательной системы Российской Федерации // Бюллетень Центральной избирательной комиссии Российской Федерации. 1994. № 14. С. 5–14.

Положение о Государственной системе регистрации (учета) избирателей, участников референдума в Российской Федерации, утвержденным постановлением Центральной избирательной комиссии Российской Федерации от 6 ноября 1997 года № 133/973-II // Вестник Центральной избирательной комиссии Российской Федерации. 1997. № 9. С. 7.

Постановление Центральной избирательной комиссии Российской Федерации от 25 декабря 2002 года “О Нормативах технологического оборудования, необходимого для работы участковых избирательных комиссий, комиссий референдума” // Вестник Центральной избирательной комиссии Российской Федерации. 2002. № 11. С. 193.

Постановление Центральной избирательной комиссии Российской Федерации от 25 декабря 2002 года № 167/1419-3 “О Методических рекомендациях по выбору вида пропорциональной избирательной системы при подготовке проекта закона субъекта Российской Федерации” // Вестник Центральной избирательной комиссии Российской Федерации. 2002. № 11. С. 193.

ской Федерации о выборах депутатов законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации” // Вестник Центральной избирательной комиссии Российской Федерации. 2002. № 11 (137).

Решения Конституционного Суда Российской Федерации и Верховного Суда Российской Федерации.

Избирательное право и избирательный процесс в решениях Конституционного Суда Российской Федерации (1992–1999) / Авторы – сост. Ю.А. Веденеев, В. И. Лысенко, Б. А. Страшун // Отв. ред. А. А. Вешняков. 2000.

Избирательные права и право на участие в референдуме граждан Российской Федерации в решениях Верховного Суда Российской Федерации (1995–2000). В 2-х т. // Отв. ред. О. Ю. Вельяшев. М., 2001.

Избирательные права и право на участие в референдуме граждан Российской Федерации в решениях Верховного Суда Российской Федерации 2001. М., 2002.

Литература

Комментарий к Конституции Российской Федерации // Под общ. ред. В. Д. Карповича. 2-е изд. М.: Юрайт-М; Новая Правовая культура, 2002.

Комментарий к Федеральному закону “Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации”. М., 2003.

Комментарий к Федеральному закону “О выборах Президента Российской Федерации”. М., 2000.

Комментарий к Федеральному закону “О политических партиях” // Под ред. В. В. Лапаевой. М., 2002.

Конституция Российской Федерации: Научно-практический комментарий // Отв. ред. акад. Б. Н. Топорнин. М., 1997 (или последующие издания).

Научно-практический комментарий к Конституции Российской Федерации // Отв. ред. В. В. Лазарев. 2-е изд. М., 2001.

Алехичева Л. Г. Вокруг избирательных споров // Выборы: законодательство и технологии. 2000. № 1.

Астафичев П. А. Избирательное право России: современное состояние и перспективы развития. Орел, 1999.

Баглай М. В. Конституционное право Российской Федерации: Учебник для вузов. М.: Издат. группа ИНФРА-М-КОДЕКС, 1997 (или последующие издания).

Большаков С. В. О некоторых принципиальных положениях федерального законодательства о выборах в части регулирования предвыборной агитации и практики его реализации // Вестник Центральной избирательной комиссии Российской Федерации 2000. № 9(99). С. 124.

Большаков С. В., Ланин В. Г., Мешков П. Я., Панарин И. Н. Интернет и выборы. М.: РЦОИТ, 2002. 96 с. (Современные избирательные технологии).

Веденеев Ю. А., Князев С. Д. Избирательные правоотношения: политико-правовое содержание и структура // Вестник Центральной избирательной комиссии Российской Федерации. 1997. № 5.

Веденеев Ю. А. Лысенко В. И. Избирательный процесс в Российской Федерации: политико-правовые и технологические аспекты // Государство и право. 1997. № 8.

Вешняков А. А. Избирательные стандарты в международном праве и их реализация в законодательстве Российской Федерации. М.: Весь Мир, 1997.

Выборы в органы государственной власти субъектов Российской Федерации. 1997-2000. Электоральная статистика: В 2-х т. М.: Весь Мир, 2001. 168 с.

Выборы глав исполнительной власти субъектов Российской Федерации. 1995–1997. Электоральная статистика. М., 1997.

Выдрин И. В. Институт общественных наблюдателей за выборами органов власти // Государство и право. 1996. № 6.

Игнатенко В. В., Ищенко Е. П. Юридическая ответственность за нарушения избирательного законодательства. М.: РЦОИТ, 1999.

Избирательное право и избирательный процесс в Российской Федерации. Учебник для ВУЗов. М.: НОРМА, 1999. С. 236–252.

Избирательное право России (в документах). Т. 1–3 / Отв. ред. О. Е. Кутафин М., 1999.

Институт выборов в истории России. Источники, свидетельства современников. Взгляды исследователей 19 – начала 20 вв. // Авт.-сост. Ю. А. Веденеев, И. В. Зайцев, В. В. Луговой / Под общей ред. А. А. Вешнякова. М.: НОРМА, 2001.

Институт выборов в истории России: Библиографический указатель. Калуга; М.: Фонд “Символ”; РЦОИТ, 2002.

Князев С. Д., Цырфа В. М. Избирательный процесс в Российской Федерации. Понятие. Структура. Стадии. Хабаровск: Избирательная комиссия Хабаровского края, 2000.

Кулясова Н.А. В помощь наблюдателю. М.: РЦОИТ. 2002.

Ковлер А. И. Избирательные технологии: российский и зарубежный опыт. М., 1995.

Лысенко В. И. Особенности законодательного регулирования избирательных прав граждан Российской Федерации в условиях многопартийности // Вестник Центральной избирательной комиссии Российской Федерации. 1998. № 9(63).

Малкин Е.Б., Сучков Е.Б. Основы избирательных технологий // Институт избирательных технологий. М.: Рус. Панорама, 2002.

Максимов А. А. “Чистые” и “грязные” технологии выборов: Российский опыт. М., 1999.

Постников А. Е., Алехичева Л. Г. Недействительность выборов: законодательство и судебная практика. М., 2001.

Правовая культура избирателей и организаторов выборов и референдумов: Документы и материалы. 1994–2001 // Российский центр обучения избирательным технологиям при Центральной избирательной комиссии Российской Федерации. Руководитель рабочей группы Ю. А. Веденеев / Отв. ред. Е. П. Ищенко. Науч. консультант В. И. Лысенко. М., 2001.

Представительная демократия и электорально-правовая культура // Общ. ред. Веденеева Ю. А., Смирнова В. В. М.: Весь Мир, 1997.

Фадеев В. И. Демократия и выборы // Выборы: законодательство и технологии. 2000. № 6.

**Перечень
основных международно-правовых документов
в области организации и проведения
демократических выборов**

1. Устав Организации Объединенных Наций (*подписан 26 июня 1945 г.*)
2. Всеобщая декларация прав человека (*принята и провозглашена резолюцией 217 А (III) Генеральной Ассамблеи ООН от 10 декабря 1948 г.*)
3. Устав Совета Европы (*принят 5 мая 1949 г.*)
4. Протокол №1 к Европейской Конвенции о защите прав человека и основных свобод (*Париж, 20 марта 1952 г.*)
5. Конвенция о политических правах женщин (*открыта для подписания резолюцией Генеральной Ассамблеи ООН 640 (VII) от 20 декабря 1952 г. Вступила в силу 7 июля 1954 г.*)
6. Резолюция (62) 2 Комитета министров Совета Европы государствам-членам относительно избирательных, гражданских и социальных прав заключенных (*Страсбург, 1 февраля 1962 г.*)
7. Международная конвенция о ликвидации всех форм расовой дискриминации (*принята и открыта для подписания резолюцией 2106 А (XX) Генеральной Ассамблеи ООН от 21 декабря 1965 г. Вступила в силу 4 января 1969 г.*)
8. Декларация о правах инвалидов (*провозглашена резолюцией 3447 (XXX) Генеральной Ассамблеи ООН от 9 декабря 1975 г.*)
9. Международный пакт о гражданских и политических правах (*вступил в силу 23 марта 1976 г.*)
10. Декларация о расе и расовых предрассудках (*принята и провозглашена Генеральной Конференцией ООН по вопросам образования, науки и культуры на ее 12-й сессии 27 ноября 1978 г.*)
11. Конвенция о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин (*принята и открыта для подписания резолюцией Генеральной Ассамблеи ООН 34/180 от 18 декабря 1979 г. Вступила в силу 3 сентября 1981 г.*)
12. Европейская хартия местного самоуправления (*Страсбург, 15 октября 1985 г.*)

13. Декларация о ликвидации всех форм нетерпимости и дискриминации на основе религии или убеждений (*проевозглашена резолюцией 36/55 Генеральной Ассамблеи ООН от 25 ноября 1981 г.*)

14. Итоговый документ Венской встречи государств – участников Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе (*Вена, 15 января 1989 г.*)

15. Парижская хартия для новой Европы (*итоговый документ Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе, состоявшегося в Париже 21 ноября 1990 г.*)

16. Документ Копенгагенского совещания Конференции по человеческому измерению Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе (*Копенгаген, 29 июня 1990 г.*)

17. Международная конвенция о защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей (*принята и открыта для подписания резолюцией 45/158 Генеральной Ассамблеи ООН от 18 декабря 1990 г.*)

18. Документ Московского совещания Конференции по человеческому измерению Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе (*Москва, 3 октября 1991 г.*)

19. Конвенция об участии иностранцев в публичной жизни на местном уровне (*Страсбург, 5 февраля 1992 г.*)

20. Декларация о правах лиц, принадлежащих к национальным или этническим, религиозным и языковым меньшинствам (*принята резолюцией 47/135 Генеральной Ассамблеи ООН 18 декабря 1992 г.*)

21. Венская декларация и Программа действий (*принята Всемирной конференцией по правам человека 25 июня 1993 г.*)

22. Декларация о критериях свободных и справедливых выборов (*принята на 154-й сессии Совета Межпарламентского Союза 26 марта 1994 г.*)

23. Декларация Лиссабонского саммита Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе (*Лиссабон, 1996 г.*)

24. Документы Стамбульского саммита глав государств ОБСЕ (*Стамбул, 19 ноября 1999 г.*)

25. Хартия основных прав Европейского Союза (*Принята единогласно на заседании Европейского Совета, Ницца 7–9 декабря 2000 г.*)

26. Рекомендации по эффективному участию национальных меньшинств в общественной жизни – “Лундские рекомендации” № 7–10

(приняты в июне 1999 года, одобрены Верховным Комиссаром ОБСЕ по делам национальных меньшинств)

**Перечень документов
Содружества Независимых Государств
по вопросам избирательного права
и избирательного процесса**

Конвенция о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах – участниках Содружества Независимых Государств *(одобрена 24 ноября 2001 года на восемнадцатом пленарном заседании Межпарламентской Ассамблеи, подписана президентами Армении, Грузии, Киргизии, Молдовы, России, Таджикистана, Украины 7 октября 2002 года в г. Кишиневе).*

Рекомендации международным наблюдателям Содружества Независимых Государств по наблюдению за выборами *(одобрены 7 декабря 2002 года на двадцатом пленарном заседании Межпарламентской Ассамблеи государств – участников Содружества Независимых Государств в г. Санкт-Петербурге).*

**Первый кодифицированный международный
правовой акт о свободных выборах –
Конвенция о стандартах демократических выборов,
избирательных прав и свобод в государствах – участниках
Содружества Независимых Государств**

Проект Конвенции о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах – участниках Содружества Независимых Государств по инициативе Центральной избирательной комиссии Российской Федерации был разработан Временным творческим коллективом (руководитель – В.И. Лысенко, член Научно-методического совета при Центральной избирательной комиссии Российской Федерации, доктор юридических наук (Институт государства и права Российской академии наук) в соответствии с Перспективным планом модельного законоотворчества и сближения национального законодательства в Содружестве Независимых Государств на период до 2005 года (пункт 113 Раздела 7), утвержденным Постановлением Межпарламентской Ассамблеи государств – участников Содружества Независимых Государств №16-4 от 9 декабря 2001 года.

Как известно, в течение второй половины XX века государствами – членами различных международных организаций (ООН, Совета Европы, Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе, Организации американских государств, Европейского Союза и др.) подписано и ратифицировано более 30 международных правовых документов, регулирующих в той или иной мере вопросы проведения свободных выборов, обеспечения и защиты избирательных прав и свобод человека и гражданина. В соответствии со статьей 1 Протокола от 14 декабря 1992 года к Хартии Организации американских государств проведение демократических выборов является условием для членства в данной организации и основой для легитимации правительства государств – членов ОАГ. Европейский Суд по правам человека также имеет определенную практику рассмотрения дел, связанных с защитой избирательных прав и свобод человека и гражданина, вытекающих из статьи 3 Протокола № 1 к Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод.

В целом, необходимость и целесообразность принятия Конвенции обуславливалась тем, что не только в рамках Содружества Неза-

висимых Государств, но и общеевропейского правового пространства не существовало единого (консолидированного) международного правового документа, закрепляющего современные стандарты демократических выборов, гарантии избирательных прав и свобод граждан, участия политических партий, общественных объединений в избирательном процессе, информационного и финансового обеспечения выборов, проведения предвыборной агитации, прозрачности процедуры определения итогов голосования, установления результатов выборов и их опубликования, а также проведения национального (общественного) и международного наблюдения за голосованием и выборами. Немаловажным фактором являлась необходимость учета национальных демократических особенностей организации избирательного процесса в целях пополнения на их основе общепризнанных международных правовых начал организации свободных выборов, гарантий избирательных прав и свобод всех участников избирательного процесса.

Проект Конвенции был подготовлен на основе обобщения и содержательного развития общепризнанных принципов и норм международного права, относящихся к организации избирательного процесса, в том числе международных обязательств государств – участников Содружества Независимых Государств в рамках ООН, СБСЕ (Документа Копенгагенского совещания Конференции по человеческому измерению Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе (1990), Парижской Хартии для новой Европы (1990), Стамбульских документов (1999), материалов и рекомендаций Бюро по демократическим институтам и правам человека ОБСЕ), Совета Европы (Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод (1950), с протоколом № 1 (1954), Рекомендаций Комитета Министров Совета Европы № R (99) 15 “О мерах, касающихся информационного освещения выборов”), соответствующих проектов документов Венецианской комиссии к демократии через право, Декларации Межпарламентского Союза “О критериях свободных и справедливых выборов” (1994), а также иных международных документов в области организации избирательного процесса, обеспечения и защиты основных прав и свобод человека и гражданина, а также обобщения опыта конституционного и правового регулирования и практики проведения выборов в государствах – участниках СНГ, и в целях сведения базовых демократических стандартов оценки качества национального избирательного законодательства, подготовки и проведе-

ния выборов, обеспечения избирательных прав и свобод граждан, гарантий их реализации в формате единого международно-правового документа обязательственного характера – Конвенции о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах – участниках Содружества Независимых Государств. При подготовке проекта Конвенции были использованы также результаты научных исследований ряда отечественных авторов*.

Конвенция состоит из преамбулы и 26 статей. Статьи 1–10 определяют основные принципы избирательного права и организации избирательного процесса – стандарты демократических выборов, гарантии их реализации, в том числе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании; статьи 11–17 – организационно-правовые основы статуса основных участников избирательного процесса, включая политические партии и иные общественные объединения, их уполномоченных представителей, доверенных лиц, национальных (общественных) наблюдателей, международных наблюдателей, а также основы информационного и финансового обеспечения выборов, избирательной кампании и предвыборной агитации; статьи 18–26 – процедурный порядок подписания и вступления в силу Конвенции. Конвенция содержит следующие исходные положения.

В рамках Конвенции, во-первых, кодифицированы и содержательно развиты в конвенциональном формате такие стандарты организации современного избирательного процесса, как демократические, периодические, обязательные, свободные, подлинные, справедливые, конкурентные, открытые и гласные выборы, проводимые на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании, обеспечение судебной защиты избирательных прав и свобод всех участников выборов, осуществление общественного и международного наблюдения за выборами, гарантии их реализации. В Конвенции впервые даны развернутые определения вышеназванных избирательных стандартов, в том числе с учетом их законодательного оформления в национальном избирательном законодательстве государств – участников СНГ, и механизмы их реализации.

* См. подготовленный для Совета Европы авторский проект Конвенции о стандартах свободных справедливых подлинных и периодически проводимых выборов. – А.А. Вешняков. *Избирательные стандарты в международном праве и их реализация в законодательстве Российской Федерации*. М.: Весь Мир, 1997. С. 109–118.

Конвенция содержит ряд положений, обеспечивающих эффективную реализацию принципа открытости и гласности выборов, деятельности избирательных органов на всех стадиях избирательного процесса с целью повышения уровня доверия к итогам голосования и результатам выборов, избранным кандидатам. Кроме того, закреплено стремление государств создавать систему правовых, организационных, информационных гарантий обеспечения избирательных прав и свобод граждан при подготовке и проведении выборов любого уровня, предпринимать необходимые законодательные меры к тому, чтобы обеспечивать женщинам справедливые и реальные, наравне с мужчинами, возможности реализации права избирать и быть избранными в выборные органы, на выборные должности как лично, так и в составе списка кандидатов политических партий (коалиций) в соответствии с условиями и порядком, предусмотренными конституцией, законами, а также создавать дополнительные гарантии и условия для участия в голосовании лицам с физическими отклонениями (инвалидам и др.).

Немаловажными являются принятые на себя государствами международные обязательства обеспечивать принятие мер, гарантирующих беспристрастность в освещении избирательной кампании средствами массовой информации, в том числе в сети Интернет, невозможность устанавливать юридические или административные барьеры для доступа к средствам массовой информации на недискриминационной основе для политических партий и кандидатов, формировать единый информационный банк данных результатов опросов общественного мнения, связанных с выборами, данные которого должны предоставляться участникам избирательного процесса, а также международным наблюдателям по их запросам для ознакомления или копирования, внедрять новые информационные технологии, обеспечивающие открытый характер выборов, повышающие степень доверия избирателей к итогам голосования и результатам выборов. В целях обеспечения осознанного выбора со стороны избирателей государства обязуются принимать национальные программы гражданского образования и участвовать в разработке и принятии аналогичных межгосударственных программ, обеспечивать условия для ознакомления и обучения граждан и иных участников избирательной кампании избирательным процедурам и правилам, повышения их правовой культуры и профессиональной квалификации организаторов выборов.

Важным элементом Конвенции являются положения о создании системы независимых беспристрастных избирательных органов, организующих проведение демократических свободных справедливых подлинных и периодических выборов в соответствии с законодательством и международными обязательствами государства.

В Конвенции, во-вторых, закреплены положения, касающиеся организации международного наблюдения за выборами с учетом практики его проведения ООН, ОБСЕ, Совета Европы, других международных организаций, а также органов Содружества Независимых Государств. Впервые в международно-правовом документе конкретизирован статус международных наблюдателей, установлены их полномочия, определены гарантии, содействующие выполнению ими своих функциональных обязанностей для объективного наблюдения за выборами и оценки национального избирательного законодательства, практики проведения выборов, обеспечения избирательных прав и свобод участников избирательного процесса, международным обязательствам государства по проведению демократических выборов. Статус и полномочия международных наблюдателей закреплены в отдельной статье 15 Конвенции. Так, международные наблюдатели имеют право, в частности, на доступ ко всем документам (не затрагивающим интересы национальной безопасности), регулирующим избирательный процесс, получение от избирательных органов необходимой информации и копий указанных в законах избирательных документов; на свободное посещение всех избирательных участков и помещений для голосования, в том числе в день проведения голосования; на наблюдение за ходом голосования, подсчетом голосов и установлением их результатов в условиях, обеспечивающих обзорность процедуры подсчета бюллетеней; на публичное изложение своего мнения о подготовке и проведении выборов после окончания голосования.

При этом международные наблюдатели должны выполнять свои функции, руководствуясь принципами политической нейтральности, беспристрастности, отказа от выражения каких бы то ни было предпочтений или оценок по отношению к избирательным органам, государственным и иным органам, должностным лицам, участникам избирательного процесса; не вмешиваться в избирательный процесс; основывать все свои заключения на наблюдении и фактическом материале.

Конвенцией, в-третьих, предусматривается создание на основе избирательных органов государств – участников Конвенции специаль-

ного органа – Межгосударственного избирательного совета, на который возлагается оказание, в частности, содействия по подготовке и проведению наблюдения за выборами. Порядок создания и положение о Межгосударственном избирательном совете должно быть определено Протокольным Соглашением государств – участников Конвенции.

Конвенция содержит и иные инновационные элементы международно-правового регулирования стандартов демократических выборов, избирательных прав и свобод в рамках организации современного избирательного процесса.

Подготовленный вариант проекта Конвенции был первоначально одобрен на Московской встрече организаторов выборов государств – участников Содружества Независимых Государств 23 апреля 2001 года, на котором представителями национальных избирательных органов (избирательных комиссий) Армении, Беларуси, Казахстана, Кыргызстана, Молдовы, Российской Федерации, Таджикистана, Украины было подписано Заявление о необходимости объединения усилий по завершению подготовки к принятию проекта Конвенции в соответствии с Уставом Содружества Независимых Государств. Признавая, что одной из главных целей Содружества Независимых Государств является утверждение прав человека и достоинства личности, обеспечение и защита избирательных прав и свобод граждан, усиление гарантий проведения демократических выборов, участники встречи заявили о своей решимости и далее активно поддерживать процессы демократического развития в своих странах, наращивать усилия по формированию пространства общих правовых стандартов в области организации и проведения выборов*.

В дальнейшем 19–20 ноября 2001 года в г. Минске (Республика Беларусь) на первом совещании полномочных представителей и экспертов Азербайджанской Республики, Республики Армения, Республики Беларусь, Кыргызской Республики, Республики Молдова, Российской Федерации, Республики Таджикистан, а также Туркменистана, Украины (участвовали в качестве наблюдателей) по согласованию проекта Конвенции о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах – участниках СНГ проект Конвенции был рассмотрен и направлен с учетом итогов его обсуждения для дальнейшего рассмотрения в государствах – участниках СНГ.

* *Вестник Центральной избирательной комиссии Российской Федерации. 2001. № 4 (118). С. 66–85.*

На восемнадцатом пленарном заседании Межпарламентской Ассамблеи государств – участников Содружества Независимых Государств (постановление № 5 от 24 ноября 2001 года) проект Конвенции был одобрен и направлен для рассмотрения в Совет глав государств Содружества Независимых Государств. При этом Межпарламентская Ассамблея государств – участников СНГ обратилась к международным парламентским организациям с призывом поддержать инициативу Межпарламентской Ассамблеи о развитии сотрудничества в разработке международных стандартов избирательного права. После одобрения проекта Конвенции Межпарламентской Ассамблеей государств – участников СНГ и с учетом первого этапа рассмотрения проекта в государствах – участниках Содружества 23 января 2002 года в г. Минске состоялось второе совещание полномочных представителей и экспертов Армении, Беларуси, Казахстана, Кыргызстана, Молдовы, России, Таджикистана, Туркменистана, а также представителей Межпарламентской Ассамблеи государств – участников СНГ и Исполнительного комитета Содружества (делегация Украины участвовала в качестве наблюдателей) по окончательному согласованию проекта Конвенции о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах – участниках Содружества Независимых Государств. Проект Конвенции был окончательно согласован и рекомендован Исполнительному комитету СНГ для внесения в установленном порядке для рассмотрения на заседании Совета глав государств Содружества.

Необходимо отметить, что положения проекта Конвенции о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах – участниках Содружества Независимых Государств были использованы миссией международных наблюдателей Содружества Независимых Государств, направленной Исполнительным комитетом Содружества, в процессе проведения международного наблюдения за подготовкой и проведением выборов народных депутатов Украины в марте 2002 года. В Заявлении международных наблюдателей от Содружества Независимых Государств по результатам выборов народных депутатов Украины 31 марта 2002 года отмечалось, что свою деятельность миссия наблюдателей от СНГ строила, в частности, на основании международных стандартов проведения демократических выборов, рекомендованных ОБСЕ и Советом Европы, в соответствии с Законом Украины “О выборах народных депутатов Украины”, с учетом положений проекта Конвенции “О стандартах демократи-

ческих выборов, избирательных прав и свобод в государствах – участниках Содружества Независимых Государств^{*}.

На заседании Совета глав государств Содружества Независимых Государств 7 октября 2002 года в Кишиневе текст Конвенции о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах – участниках Содружества Независимых Государств был подписан главами семи государств (Армении, Грузии, Киргизии, Молдовы, России, Таджикистана, Украины). После подписания Конвенции главами государств – участников Содружества Независимых Государств и последующего вступления ее в силу в соответствии с внутригосударственными процедурами (ратификации не менее чем тремя государствами) в целях обеспечения реализации ряда положений Конвенции необходима подготовка Положения о Межгосударственном избирательном совете, а также Рекомендаций для международных наблюдателей Содружества Независимых Государств по наблюдению за выборами. Эти документы являются дополнительными международно-правовыми инструментами обеспечения соблюдения стандартов демократических выборов, избирательных прав и свобод граждан, иных участников выборов, осуществления международного наблюдения за выборами в государствах – участниках Конвенции.

Рекомендации для международных наблюдателей Содружества Независимых Государств по наблюдению за выборами приняты 7 декабря 2002 года на двадцатом пленарном заседании Межпарламентской Ассамблеи государств – участников Содружества Независимых Государств (г. Санкт-Петербург). На заседании Межпарламентской Ассамблеи было также объявлено о намерении Республики Азербайджан присоединиться к Конвенции о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах – участниках Содружества Независимых Государств.

^{*} См. Заявление международных наблюдателей от Содружества Независимых Государств по результатам выборов народных депутатов Украины 31 марта 2002 года, а также информацию о выполнении решения Совета глав государств Содружества Независимых Государств от 30 ноября 2001 года о направлении наблюдателей на парламентские выборы в Украине, представленную Исполнительным комитетом СНГ на заседании Совета глав государств Содружества Независимых Государств, состоявшегося 7 октября 2002 года в г. Кишиневе. – Текущий архив Исполнительного комитета Содружества Независимых Государств за 2002 год.

Конвенция о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах – участниках Содружества Независимых Государств является одним из подтверждений стремления стран Содружества к дальнейшей демократизации избирательного процесса, созданию новой международной системы гарантий избирательных прав и свобод участников выборов, обеспечению стабильности политического развития, развитию международных избирательных стандартов.

В.И. Лысенко,
член Научно-методического совета
при Центральной избирательной комиссии
Российской Федерации,
доктор юридических наук
(Институт государства и права РАН)

КОНВЕНЦИЯ

о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах – участниках Содружества Независимых Государств*

Государства – участники настоящей Конвенции (далее – Стороны), исходя из целей и принципов Устава Содружества Независимых Государств,

подтверждая значение Всеобщей декларации прав человека и Международного пакта о гражданских и политических правах, установивших, что полномочия на власть должны основываться на волеизъявлении народа, выраженном в подлинных и периодических выборах, а также документов Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе, Совета Европы, других международных организаций о проведении свободных и справедливых выборов,

будучи убежденными, что признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина, развитие и совершенствование демократических институтов народного волеизъявления, процедур их реализации в соответствии с общепризнанными принципами и нормами международного права на основе национальной конституции и правовых актов является целью и обязанностью правового государства, одним из неотъемлемых условий общественной стабильности и дальнейшего укрепления сотрудничества между государствами во имя осуществления и защиты идеалов и принципов, являющихся их общим демократическим достоянием,

стремясь способствовать утверждению и совершенствованию демократических систем представительного правления, демократических традиций волеизъявления народа при проведении выборов, осуществлении иных форм народовластия на основе верховенства права и закона, максимального учета национальных и исторических традиций,

* Подписана на заседании Совета глав государств Содружества Независимых Государств 7 октября 2002 года в Кишиневе главами Армении, Грузии, Киргизии, Молдавии, России, Таджикистана, Украины, в соответствии со с статьёй 22 Конвенции вступает в силу с даты сдачи депозитарии на хранение третьего уведомления о выполнении Сторонами внутригосударственных процедур, необходимых для ее вступления в силу. – См.: Вестник Межпарламентской Ассамблеи. № 3 (34), Санкт-Петербург. 2002. С. 343–366.

будучи убежденными, что выборы являются одним из политических и правовых инструментов стабильного гражданского общества и устойчивого развития государства,

признавая ценность национального опыта правового регулирования выборов, накопленного государствами – участниками Содружества Независимых Государств, гарантий избирательных прав и свобод человека и гражданина,

исполненные решимости обеспечить сочетание общепризнанных стандартов выборов и национальных норм регулирования выборов, избирательных прав и свобод человека и гражданина, а также гарантий их осуществления и защиты, проводить в жизнь положения настоящей Конвенции на основе конституции и национального законодательства и соответствующей государственной политики,

стремясь закрепить гарантии для организации общественного и международного наблюдения за выборами в государствах – участниках настоящей Конвенции,

согласились о нижеследующем:

Статья 1

Стандарты демократических выборов

1. Демократические выборы являются одним из высших непосредственных выражений власти и воли народа, основой избираемых органов государственной власти и местного самоуправления, иных органов народного (национального) представительства, выборных должностных лиц.

2. Стороны признают, что стандартами демократических выборов являются: право гражданина избирать и быть избранным в органы государственной власти, органы местного самоуправления, в иные органы народного (национального) представительства; принципы периодичности и обязательности, справедливости, подлинности и свободы выборов на основе всеобщего равного избирательного права при тайном голосовании, обеспечивающие свободу волеизъявления избирателей; открытый и гласный характер выборов; осуществление судебной и иной защиты избирательных прав и свобод человека и гражданина, общественного и международного наблюдения за выборами; гарантии реализации избирательных прав и свобод участников избирательного процесса.

3. Право гражданина избирать и быть избранным закрепляется в конституции и (или) законах, а порядок его осуществления опреде-

ляется законами и иными нормативными правовыми актами. Законодательное регулирование права избирать и быть избранными, порядка выборов (избирательные системы), а равно ограничения избирательных прав и свобод не должно ограничивать или отменять общепризнанные права и свободы человека и гражданина и конституционные и (или) законодательные гарантии их реализации или носить дискриминационный характер.

4. Назначение, подготовка и проведение выборов осуществляется на основе конституции и законов.

5. Избранные лица, получившие необходимое число голосов, определенное конституцией, законом, вступают в должность в порядке и сроки, установленные законами, тем самым признавая свою ответственность перед избирателями, и остаются в должности до истечения срока своих полномочий или до их прекращения иным образом, который регулируется конституцией, законами в соответствии с демократическими парламентскими и конституционными процедурами.

6. Легитимный и публичный характер выборов, защита и реализация избирательных прав и свобод граждан, кандидатов, политических партий (коалиций), участвующих в выборах, воплощение в правоприменительной практике конституционных принципов организации избирательного процесса обеспечивается судебными, административными и иными средствами защиты.

7. Не допускается какое-либо прямое или косвенное участие иностранных граждан, лиц без гражданства, иностранных юридических лиц, международных общественных движений, международных организаций в осуществлении деятельности, способствующей либо препятствующей подготовке и проведению выборов в органы государственной власти и местного самоуправления, иных органов народного (национального) представительства, выборных должностных лиц.

Статья 2

Всеобщее избирательное право

Соблюдение принципа всеобщего избирательного права означает следующее:

а) каждый гражданин по достижении установленного конституцией, законами возраста имеет право избирать и быть избранным в органы государственной власти, органы местного самоуправления, иные органы народного (национального) представительства, на вы-

борные должности на условиях и в порядке, предусмотренном конституцией и законами;

б) право гражданина избирать и быть избранным в органы государственной власти, органы местного самоуправления, в иные органы народного (национального) представительства, на выборные должности реализуется вне зависимости от каких бы то ни было ограничений дискриминационного характера по признаку пола, языка, религии или вероисповедания, политических или иных убеждений, национального или социального происхождения, принадлежности к национальному меньшинству или этнической группе, имущественного положения или иных подобных обстоятельств;

в) каждый гражданин, проживающий или находящийся в период проведения национальных выборов за пределами территории своего государства, обладает равными с иными гражданами своего государства избирательными правами. Дипломатические представительства и консульские учреждения, их должностные лица оказывают гражданам содействие в реализации их избирательных прав и свобод;

г) каждому гражданину гарантируется право на получение информации о включении его в список избирателей, на уточнение этой информации в целях обеспечения ее полноты и достоверности, на обжалование в установленном законодательством порядке отказа на включение его в список избирателей.

Статья 3

Равное избирательное право

1. Соблюдение принципа равного избирательного права означает следующее:

а) каждый гражданин имеет один голос или равное с другими гражданами число голосов и вправе осуществить наравне с другими гражданами свое право голосовать, причем его голос (голоса) имеет такой же вес, как и голоса других избирателей, при этом на вес голоса (голосов) избирателя не должна влиять применяемая в государственной избирательной системе;

б) при проведении голосования по одномандатным и (или) многомандатным избирательным округам эти округа образуются на равной основе с тем, чтобы результаты голосования возможно точно и полно выражали волю избирателей. Критериями равной основы могут быть примерное равенство одномандатных избирательных округов по числу избирателей или примерное равенство числа избирате-

лей на один депутатский мандат в многомандатных избирательных округах. Основаниями для отклонения от средней нормы представительства могут являться труднодоступность и отдаленность местности, компактность проживания коренных малочисленных народов или иных национальных меньшинств и этнических групп.

2. Каждый избиратель имеет право на равный и беспрепятственный доступ на избирательный участок, а также в помещение для голосования, чтобы реализовать свое право на участие в свободном голосовании.

3. Гражданину может быть предоставлена возможность реализовать свое право на участие в голосовании посредством организации досрочного голосования, голосования вне помещения для голосования либо иных процедур голосования, обеспечивающих создание максимальных удобств для избирателей.

4. Каждый гражданин должен иметь равные правовые возможности выдвинуть свою кандидатуру на выборах.

5. Ограничения, связанные с особенностями участия в избирательной кампании кандидатов, баллотирующихся на выборный пост на новый срок, регулируются конституцией и законами. Соблюдение установленных ограничений не должно препятствовать осуществлению депутатами, выборными должностными лицами своих полномочий и выполнению своих обязательств перед избирателями.

6. Кандидаты не вправе использовать преимущества своего служебного или должностного положения в целях своего избрания. Перечень нарушений принципа равного избирательного права и меры ответственности за такие нарушения устанавливаются законами.

Статья 4

Прямое избирательное право

1. Соблюдение принципа прямого избирательного права означает, что граждане голосуют на выборах соответственно за кандидата и (или) список кандидатов или против кандидата, кандидатов и (или) списка кандидатов непосредственно, или против всех кандидатов и (или) списков кандидатов.

2. Все депутатские мандаты в одной из палат национального законодательного органа являются объектом свободной состязательности кандидатов и (или) списков кандидатов в ходе всенародных выборов.

3. Если национальный законодательный орган является двухпалатным и часть или все депутатские мандаты другой его палаты не явля-

ются объектом свободной состязательности кандидатов и (или) списков кандидатов в ходе всенародных выборов, то это не противоречит настоящей Конвенции.

Статья 5

Тайное голосование

1. Соблюдение принципа тайного голосования означает исключение какого бы то ни было контроля за волеизъявлением избирателей, обеспечение равных условий для свободного выбора.

2. Право граждан на тайну голосования не может быть никоим образом и чем бы то ни было ограничено.

3. Выборы проводятся с использованием процедуры тайного голосования.

4. Избирательные органы обеспечивают соблюдение предусмотренных конституцией, законом, иными правовыми актами условий, которые исключают возможность осуществления какого бы то ни было контроля или наблюдения за заполнением избирателем бюллетеня в месте тайного голосования, совершения кем бы то ни было действий, нарушающих тайну волеизъявления избирателя.

Статья 6

Периодические и обязательные выборы

1. Выборы избираемых органов государственной власти, органов местного самоуправления, иных органов народного (национального) представительства, выборных должностных лиц являются обязательными и проводятся в сроки, установленные конституцией и законами.

2. Выборы должны проводиться с устанавливаемой конституцией, законами периодичностью так, чтобы основой избираемых органов государственной власти, органов местного самоуправления, иных органов народного (национального) представительства, выборных должностных лиц всегда была свободная воля народа.

3. Срок полномочий избираемых органов и выборных должностных лиц устанавливается конституцией и законами и может изменяться только в предусмотренном ими порядке.

4. Не должны предприниматься действия или распространяться призывы, побуждающие или имеющие своей целью побуждение к срыву или отмене, или переносу срока выборов, избирательных действий и процедур, назначенных в соответствии с конституцией, законами.

5. В условиях чрезвычайного или военного положения для обеспечения безопасности граждан и защиты конституционного строя в соответствии с конституцией, законами могут устанавливаться ограничения прав и свобод с указанием пределов и срока их действия, а также может быть отложено проведение выборов.

Статья 7

Открытые и гласные выборы

1. Подготовка и проведение выборов осуществляется открыто и гласно.

2. Решения органов государственной власти, органов местного самоуправления, избирательных органов, принятые в пределах их компетенции и связанные с назначением, подготовкой и проведением выборов, обеспечением и защитой избирательных прав и свобод гражданина, в обязательном порядке подлежат официальному опубликованию либо доводятся до всеобщего сведения иным путем в порядке и сроки, предусмотренные законами.

3. Правовые акты и решения, затрагивающие избирательные права, свободы и обязанности гражданина, не могут применяться, если они не опубликованы официально для всеобщего сведения.

4. Избирательный орган в течение срока, установленного законодательством о выборах, официально публикует в своем печатном органе или в иных средствах массовой информации сведения об итогах голосования, а также данные об избранных лицах.

5. Соблюдение принципа открытости и гласности выборов должно обеспечивать создание условий для осуществления общественно-го и международного наблюдения за выборами.

Статья 8

Свободные выборы

1. Верховенство конституции является основой для проведения свободных выборов и обеспечения гражданам и иным участникам избирательного процесса возможности без какого бы то ни было влияния, насилия, угрозы применения насилия или иного противоправного воздействия сделать свой выбор относительно своего участия или неучастия в выборах в допускаемых законом формах и законными методами, не опасаясь наказания либо воздействия, какими бы ни были итоги голосования и результаты выборов, а также правовых и иных гарантий неукоснительного

соблюдения принципа свободных выборов в течение всего избирательного процесса.

2. Участие гражданина в выборах является свободным и добровольным. Никто не может принудить его голосовать “за” или “против” какого-либо определенного кандидата (кандидатов), определенного списка кандидатов, никто не вправе оказывать воздействие на гражданина с целью принудить его к участию или неучастию в выборах, а также на его свободное волеизъявление. Ни один избиратель не может быть принужден кем бы то ни было объявить, как он намерен голосовать или как он голосовал за кандидата (кандидатов), списки кандидатов.

3. Кандидат, политическая партия (коалиция) и другие участники избирательного процесса несут ответственность перед обществом и государством в соответствии с конституцией и законом. Ни один кандидат, ни одна политическая партия (коалиция), ни одно иное общественное объединение или общественная организация не имеет права использовать методы психического, физического, религиозного принуждения или призывы к насилию, или угрозы применения насилия, или любые иные формы принуждения.

Статья 9

Подлинные выборы

1. При подлинных выборах обеспечивается выявление свободно выраженной воли народа и непосредственное ее осуществление.

2. Подлинные выборы предоставляют избирателям возможность на основании конституции и законов выбирать кандидатов. При подлинных выборах существует реальный политический плюрализм, идеологическое многообразие и многопартийность, осуществляемые через функционирование политических партий, законная деятельность которых находится под юридической защитой государства.

3. При подлинных выборах обеспечивается свободный доступ избирателей к информации о кандидатах, списках кандидатов, политических партиях (коалициях) и о процессе выборов, а кандидатов, политических партий (коалиций) – к средствам массовой информации и телекоммуникаций.

4. При подготовке и проведении выборов используется государственный язык или государственные языки, а в случаях и порядке, устанавливаемых законами, – также официальные языки составных час-

тей территории государства, языки народов и народностей, национальных меньшинств и этнических групп на территориях их компактного проживания.

5. Назначение выборов и проведение избирательных действий и процедур должны осуществляться в порядке и сроки, позволяющие кандидатам, политическим партиям (коалициям) и другим участникам избирательного процесса развернуть полноценную предвыборную агитационную кампанию.

6. Подлинные выборы предполагают равные и справедливые правовые условия для регистрации кандидатов, списков кандидатов и политических партий (коалиций). Регистрационные требования должны быть ясными и не содержать условий, способных стать основанием для привилегий либо ограничений дискриминационного характера. Не допускается произвольное или дискриминирующее применение норм о регистрации кандидатов, списков кандидатов и политических партий (коалиций).

7. Каждый кандидат и каждая политическая партия (коалиция), участвующие в выборах, должны признавать итоги голосования и результаты демократических выборов, иметь возможность обжаловать официальные итоги голосования, результаты выборов, нарушающие избирательные права и свободы гражданина, в судебные и (или) иные органы в порядке и сроки, предусмотренные законами, международными обязательствами государства.

8. Лица и органы, чья деятельность направлена на фальсификацию подсчета голосов, итогов голосования и результатов выборов, на воспрепятствование свободному осуществлению гражданином его избирательных прав и свобод, в том числе в форме бойкота или призывов к бойкоту выборов, отказу от выполнения избирательных процедур или избирательных действий, должны преследоваться по закону.

Статья 10

Справедливые выборы

1. Соблюдение принципа справедливых выборов должно обеспечивать создание равных правовых условий для всех участников избирательного процесса.

2. При проведении справедливых выборов обеспечиваются:

а) всеобщее и равное избирательное право;

б) равные возможности каждому кандидату или каждой политической партии (коалиции) для участия в избирательной кампании, в

том числе для доступа к средствам массовой информации и телекоммуникаций;

в) справедливое и гласное финансирование выборов, избирательной кампании кандидатов, политических партий (коалиций);

г) честность при голосовании и подсчете голосов, полное и оперативное информирование о результатах голосования с официальным опубликованием всех итогов выборов;

д) организация избирательного процесса беспристрастными избирательными органами, работающими открыто и гласно под действенным общественным и международным наблюдением;

е) быстрое и эффективное рассмотрение судами и иными уполномоченными на то органами жалоб на нарушения избирательных прав и свобод граждан, кандидатов, политических партий (коалиций) во временных рамках соответствующих этапов избирательного процесса, а также обеспечение права гражданина на обращение в международные судебные органы за защитой и восстановлением своих избирательных прав и свобод в порядке, предусмотренном нормами международного права.

3. Кандидаты могут быть выдвинуты избирателями соответствующего избирательного округа и (или) в порядке самовыдвижения. Кандидаты и (или) списки кандидатов могут быть выдвинуты также политическими партиями (коалициями), иными общественными объединениями и другими субъектами права выдвижения кандидатов и (или) списков кандидатов, указанными в конституции, законах.

Статья 11

Проведение выборов избирательными органами (избирательными комиссиями)

1. Подготовка и проведение выборов, обеспечение и защита избирательных прав и свобод граждан и контроль за их соблюдением возлагаются на избирательные органы (избирательные комиссии), статус, компетенция и полномочия которых установлены конституцией, законодательными актами.

2. Не допускается создание и деятельность иных структур (органов, организаций), которые подменяют избирательные органы либо полностью или частично осуществляют их функции, либо препятствуют их законной деятельности, либо противоправно вмешиваются в их деятельность, либо присваивают их статус и полномочия.

3. Порядок формирования, полномочия, организация деятельности избирательных органов, а также порядок, основания и сроки формирования состава избирательного органа или досрочного прекращения полномочий членов избирательного органа устанавливаются законами. При этом порядок и сроки досрочного прекращения полномочий членов избирательного органа по основаниям, предусмотренным в законе, а также назначения уполномоченным на то органом нового члена избирательного органа взамен выбывшего не должны препятствовать осуществлению избирательным органом возложенных на него полномочий, нарушать целостность избирательного процесса, приводить к несоблюдению сроков выполнения избирательных действий, нарушению избирательных прав и свобод граждан.

4. Стороны признают возможность предоставления кандидату, политической партии (коалиции), выдвинувшей список кандидатов, права назначить в порядке, предусмотренном законом, в зарегистрировавший кандидата (список кандидатов) избирательный орган и в нижестоящие избирательные органы по одному члену избирательного органа с правом совещательного голоса, представляющего назначившего его кандидата, политическую партию (коалицию).

5. Член избирательного органа с правом совещательного голоса вправе выступать на заседании избирательного органа, вносить предложения по вопросам, входящим в компетенцию избирательного органа, и требовать проведения по данным вопросам голосования; вправе обжаловать действия (бездействие) избирательного органа в вышестоящий избирательный орган или в суд, осуществлять иные полномочия, предусмотренные законами.

6. Решения избирательных органов, принятые в пределах их компетенции, обязательны для органов исполнительной власти, государственных учреждений, органов местного самоуправления, политических партий и иных общественных объединений, их уполномоченных представителей, организаций, должностных лиц, избирателей, нижестоящих избирательных органов, иных лиц и организаций, указанных в законах.

7. Стороны своими законами возлагают на государственные органы, органы местного самоуправления, учреждения, организации, а также на их должностных лиц обязанность оказывать избирательным органам содействие в реализации их полномочий, а на организации, осуществляющие теле- и (или) радиовещание, и редакции пе-

риодических печатных изданий, указанные в законодательстве о выборах, – обязанность предоставлять избирательным органам бесплатно эфирное время, возможность размещения печатной информации для необходимого информирования избирателей о выборах, ходе избирательной кампании.

Статья 12

Финансирование выборов и избирательной кампании кандидатов, политических партий (коалиций)

1. Финансирование мероприятий, связанных с выборами, осуществляется за счет средств бюджета.

2. Государства обеспечивают в случаях и порядке, предусмотренном конституциями и законами, кандидатам, политическим партиям (коалициям), участвующим в выборах, выделение на справедливых условиях бюджетных средств, а также возможность образования внебюджетного фонда при избирательном органе либо формирования собственного денежного избирательного фонда для финансирования своей избирательной кампании и использования для этих целей собственных денежных средств, добровольных денежных пожертвований физических и (или) национальных юридических лиц в размерах и порядке, предусмотренных законами. Использование кандидатами, политическими партиями (коалициями) иных денежных средств, кроме поступивших в указанные фонды, должно быть запрещено законами и влечь ответственность в соответствии с законами.

3. Какие-либо иностранные пожертвования, в том числе от иностранных физических и юридических лиц, кандидатам, политическим партиям (коалициям), участвующим в выборах, либо другим общественным объединениям, общественным организациям, которые прямо или косвенно, или иным образом относятся к кандидату, политической партии (коалиции) либо находятся под их непосредственным влиянием или контролем и способствуют либо содействуют реализации целей политической партии (коалиции), не допускаются.

4. Стороны обеспечивают открытость и прозрачность всех денежных пожертвований кандидатам, политическим партиям (коалициям), участвующим в выборах, с тем чтобы исключались запрещенные законодательством пожертвования как кандидатам, так и политическим партиям (коалициям), выдвинувшим кандидатов (списки кандидатов) на выборах.

5. Кандидаты, политические партии (коалиции), участвующие в выборах, должны с установленной законами периодичностью представлять в избирательные органы и (или) иные органы, указанные в законе, сведения и отчеты о поступлении всех пожертвований в свои денежные избирательные фонды, о вкладчиках соответствующих средств, а также о всех своих расходах из этих фондов на финансирование своей избирательной кампании. Избирательные органы обеспечивают опубликование указанных сведений и отчетов в средствах массовой информации и телекоммуникаций, указанных в законах.

6. Для осуществления контроля или надзора за соблюдением правил и порядка финансирования избирательной кампании кандидатов, политических партий (коалиций) может быть образован специальный орган (органы) или возложены соответствующие полномочия на должностных лиц либо избирательные органы.

7. Перечень нарушений условий и порядка пожертвований, финансирования деятельности кандидатов, политических партий (коалиций), а также перечень мер предупреждения, предотвращения или пресечения нарушений при финансировании выборов и избирательной кампании кандидатов, политических партий (коалиций) должны устанавливаться законами, иными нормативными правовыми актами.

Статья 13

Государственная информационная поддержка выборов и агитационной деятельности

1. Стороны обеспечивают свободу поиска, сбора, распространения информации о выборах, кандидатах, беспристрастное информационное освещение выборов в средствах массовой информации и телекоммуникаций.

2. Средства массовой информации и телекоммуникаций призваны информировать население о выборах, выдвижении кандидатов (снисков кандидатов), их предвыборных программах (платформах), о ходе избирательной кампании, итогах голосования и результатах выборов, осуществлять свою деятельность в рамках конституции, законов, международных обязательств государства.

3. В соответствии с законодательством представители средств массовой информации и телекоммуникаций вправе:

а) присутствовать на заседаниях избирательных органов, обеспечивая гласность и открытость их деятельности;

б) знакомиться с документами и материалами соответствующих избирательных органов об итогах голосования или результатах выборов, изготавливать либо получать от соответствующего избирательного органа копии указанных документов и материалов, передавать их для опубликования в средства массовой информации и телекоммуникаций;

в) присутствовать на публичных агитационных мероприятиях, освещать в средствах массовой информации ход их проведения;

г) присутствовать при проведении голосования, подсчете голосов избирателей, установлении итогов голосования и результатов выборов.

4. Гражданам, кандидатам, политическим партиям (коалициям), выдвинувшим кандидата и (или) список кандидатов, иным общественным объединениям, общественным организациям гарантируется свобода проведения агитационной деятельности в любых допускаемых законом формах и законными методами в порядке и сроки, предусмотренные законами, в условиях плюрализма мнений, отсутствия цензуры.

5. Всем кандидатам, политическим партиям (коалициям), участвующим в выборах, в соответствии с конституцией, законами должны обеспечиваться равные условия доступа к средствам массовой информации и телекоммуникаций для проведения своей предвыборной агитации, в том числе для изложения положений своей предвыборной программы (платформы).

6. При проведении агитационной деятельности не допускается злоупотребление свободой слова и свободой массовой информации, в том числе призывы к насильственному захвату власти, насильственному изменению конституционного строя и нарушению территориальной целостности государства, призывы, направленные на пропаганду войны, террористических, любых иных насильственных действий и возбуждающие социальную, расовую, национальную, этническую, религиозную ненависть и вражду.

7. Средства массовой информации и телекоммуникаций одного государства – участника настоящей Конвенции не могут использоваться в целях участия в агитационной деятельности при проведении выборов на территории другого государства.

8. Исречь нарушений условий и порядка проведения кандидатами, политической партией (коалицией) своей агитационной деятельности, а также участия средств массовой информации в освеще-

нии избирательной кампании, являющихся основанием для наступления ответственности, устанавливается законами.

Статья 14

Статус и полномочия национальных наблюдателей

1. Каждый кандидат, каждая политическая партия (коалиция), иное общественное объединение (общественная организация), группа избирателей, другие субъекты выборов, указанные в конституции, законах, вправе в порядке, установленном законами или нормативными актами, принимаемыми органами, организующими выборы, назначить национальных наблюдателей, которые в день голосования, в том числе в день проведения досрочного голосования, имеют право осуществлять наблюдение в помещении для голосования.

2. Права и обязанности национальных наблюдателей должны быть определены в законодательстве.

3. Национальным наблюдателям должны быть предоставлены следующие права:

а) знакомиться с избирательными документами, указанными в законах о выборах, получать информацию о количестве избирателей, включенных в списки для голосования, и о количестве избирателей, принявших участие в голосовании, в том числе в досрочном голосовании и в голосовании вне помещения для голосования;

б) находиться в помещении для голосования;

в) наблюдать за выдачей избирательных бюллетеней избирателям;

г) присутствовать при проведении досрочного голосования, при голосовании избирателей вне помещения для голосования;

д) наблюдать за подсчетом голосов избирателей в условиях, обеспечивающих обзорность процедуры подсчета бюллетеней;

е) наблюдать за составлением избирательным органом протокола об итогах голосования, результатах выборов и иных документов, знакомиться с протоколом избирательного органа об итогах голосования, в том числе с протоколом, составляемым повторно, получать в случаях и порядке, предусмотренном национальным законодательством, от соответствующего избирательного органа заверенные копии указанных протоколов;

ж) обращаться в избирательный орган с предложениями и замечаниями по вопросам организации голосования;

з) обжаловать решения и действия (бездействие) избирательного органа, членов избирательного органа в непосредственно вышестоящий избирательный орган или в суд.

4. В случаях и порядке, предусмотренном законами, правами национального наблюдателя также могут пользоваться доверенные лица кандидатов, политических партий (коалиций).

5. Избирательные органы и (или) иные органы и организации могут быть наделены полномочиями по организации обучения национальных наблюдателей и иных участников выборов основам демократических избирательных технологий, национального законодательства о выборах, международных избирательных стандартов, обеспечения и защиты избирательных прав и свобод человека и гражданина.

Статья 15

Статус и полномочия международных наблюдателей

1. Стороны подтверждают, что присутствие международных наблюдателей способствует открытости и гласности выборов, соблюдению международных обязательств государств. Они будут стремиться содействовать доступу международных наблюдателей к избирательным процессам, проводимым на более низком, чем общенациональный, уровне, вплоть до муниципального (местного) уровня.

2. Деятельность международных наблюдателей регулируется законами страны пребывания, настоящей Конвенцией, иными международными документами.

3. Международные наблюдатели получают разрешение на въезд на территорию государства в порядке, установленном законом, и аккредитуются соответствующим избирательным органом при наличии соответствующего приглашения. Приглашения могут быть направлены уполномоченными законом органами после официального опубликования решения о назначении выборов. Предложения о направлении приглашений могут быть поданы уставными органами Содружества Независимых Государств.

4. Центральный избирательный орган выдает международному наблюдателю удостоверение об аккредитации установленного образца. Такое удостоверение дает право международному наблюдателю осуществлять наблюдение в период подготовки и проведения выборов.

5. Международный наблюдатель на территории государства пребывания находится под покровительством данного государства. Из-

бирательные органы, органы государственной власти, органы местного самоуправления обязаны оказывать ему необходимое содействие в пределах своей компетенции.

6. Международный наблюдатель осуществляет свою деятельность самостоятельно и независимо. Материально-финансовое обеспечение деятельности международного наблюдателя осуществляется за счет средств стороны, направившей наблюдателя, или за счет его собственных средств.

7. Международные наблюдатели не вправе использовать свой статус для осуществления деятельности, не связанной с наблюдением за ходом избирательной кампании. Стороны оставляют за собой право лишать аккредитации тех международных наблюдателей, которые нарушают законы, общепризнанные принципы и нормы международного права.

8. Международные наблюдатели имеют право:

а) на доступ ко всем документам (не затрагивающим интересы национальной безопасности), регулирующим избирательный процесс, получение от избирательных органов необходимой информации и копий указанных в национальных законах избирательных документов;

б) на контакты с политическими партиями, коалициями, кандидатами, частными лицами, сотрудниками избирательных органов;

в) на свободное посещение всех избирательных участков и помещений для голосования, в том числе в день проведения голосования;

г) на наблюдение за ходом голосования, подсчетом голосов и установлением их результатов в условиях, обеспечивающих обзорность процедуры подсчета бюллетеней;

д) на ознакомление с результатами рассмотрения жалоб (заявлений) и претензий, связанных с нарушением законодательства о выборах;

е) на информирование представителей избирательных органов о своих наблюдениях, рекомендациях без вмешательства в работу органов, осуществляющих выборы;

ж) на публичное изложение своего мнения о подготовке и проведении выборов после окончания голосования;

з) на предоставление организаторам выборов, органам государственной власти и соответствующим должностным лицам своего заключения о результатах наблюдения за ходом выборов.

9. Международные наблюдатели должны:

а) соблюдать конституцию и законы страны пребывания, положения настоящей Конвенции, иных международных документов;

б) иметь при себе удостоверение об аккредитации в качестве международного наблюдателя, выдаваемое в порядке, определенном страной пребывания, и предъявлять его по требованию организаторов выборов;

в) выполнять свои функции, руководствуясь принципами политической нейтральности, беспристрастности, отказа от выражения каких бы то ни было предпочтений или оценок по отношению к избирательным органам, государственным и иным органам, должностным лицам, участникам избирательного процесса;

г) не вмешиваться в избирательный процесс;

д) основывать все свои заключения на наблюдении и фактическом материале.

Статья 16

Обжалование и ответственность за нарушение избирательных прав и свобод граждан

1. В случае нарушения провозглашенных в настоящей Конвенции стандартов демократических выборов, избирательных прав и свобод граждан, а также законов о выборах лица или лица, чьи права были нарушены, должны иметь право и возможность обжалования и восстановления нарушенных прав в судах, а в случаях и порядке, установленном законами, – также в избирательных органах.

2. Лица, виновные в совершении запрещенных законами действий (бездействий), должны нести ответственность в соответствии с законами.

Статья 17

Избирательная документация

1. Бюллетени для голосования, иные избирательные документы, в том числе документы органов государственной власти, органов местного самоуправления, избирательных органов, касающиеся проведения выборов, составляются (публикуются) на государственном языке и на официальных языках составных частей территории государства, где проходят выборы, а в порядке, предусмотренном законодательством, – также на языках народов и народностей, национальных меньшинств и этнических групп на территориях их компактного проживания.

2. Избирательные документы, по которым устанавливаются итоги голосования и определяются результаты выборов, являются докумен-

тами строгой отчетности, степень защиты которых устанавливается законами.

Статья 18

Меры, которые не должны считаться дискриминационными

1. Вышеперечисленные избирательные права и свободы граждан могут быть ограничены конституцией, законами и не считаться дискриминационными, если они предусматривают:

а) специальные меры, принимаемые для обеспечения адекватного представительства какой-либо составной части населения страны, в частности национальных меньшинств и этнических групп, которые в действительности из-за политических, экономических, религиозных, социальных, исторических и культурных условий лишены возможности пользоваться равным с остальным населением положением в отношении политических и избирательных прав и свобод;

б) ограничение права избирать и быть избранными в отношении граждан, признанных судом недееспособными, а также содержащихся в местах лишения свободы по приговору суда.

2. Ограничения для выдвижения кандидатов, списков кандидатов, касающиеся создания и деятельности политических партий (коалиций), избирательных прав и свобод граждан, могут применяться в интересах защиты конституционного строя, национальной безопасности, поддержания общественного порядка, защиты общественного благосостояния и морали, прав и свобод граждан и должны соответствовать международным обязательствам государства.

3. Стороны в своем стремлении к демократизации избирательного процесса исходят из того, что существующие ограничения или преимущества в реализации избирательных прав и свобод, предусмотренные конституцией, законами и не противоречащие международным обязательствам государства, по мере создания надлежащих национальных условий подлежат отмене, с тем чтобы обеспечить участникам избирательного процесса равные правовые условия для участия в выборах.

Статья 19

Обязательства государств – участников Конвенции

1. Стороны будут принимать законодательные и другие меры в целях усиления гарантий избирательных прав и свобод для подготовки

и проведения демократических выборов, реализации положений настоящей Конвенции. Провозглашенные в настоящей Конвенции стандарты демократических выборов, избирательных прав и свобод могут быть обеспечены путем включения их в конституцию, законодательные акты.

2. Стороны обязуются:

а) гарантировать защиту демократических принципов и норм избирательного права, демократический характер выборов, свободное волеизъявление граждан на выборах, обоснованность требований, относящихся к признанию выборов состоявшимися, действительными и легитимными;

б) предпринимать необходимые меры к тому, чтобы полная законодательная база выборов принималась национальным законодательным органом и правовые нормативы, обеспечивающие проведение выборов, не устанавливались актами исполнительной власти;

в) стремиться к тому, чтобы депутатские мандаты другой палаты национального законодательного органа полностью или частично были объектом свободной состязательности кандидатов и (или) списков кандидатов в ходе всенародных прямых выборов в порядке, предусмотренном законами;

г) стремиться к созданию системы правовых, организационных, информационных гарантий обеспечения избирательных прав и свобод граждан при подготовке и проведении выборов любого уровня, предпринимать необходимые законодательные меры к тому, чтобы обеспечивать женщинам справедливые и реальные, наравне с мужчинами, возможности реализации права избирать и быть избранными в выборные органы, на выборные должности как лично, так и в составе политических партий (коалиций) в соответствии с условиями и порядком, предусмотренными конституцией, законами, а также создавать дополнительные гарантии и условия для участия в голосовании лицам с физическими отклонениями (инвалидам и др.);

д) осуществлять регистрацию (учет) избирателей на основе законодательно установленной недискриминационной и действенной процедуры, предусматривающей такие параметры регистрации (учета), как возраст, гражданство, место жительства, наличие основного документа, удостоверяющего личность гражданина;

е) закреплять в законодательном порядке ответственность лиц, представляющих сведения об избирателях, за достоверность, полный объем соответствующих сведений и своевременность их передачи, обеспечение в соответствии с законодательством конфиденциального характера персональных данных;

ж) содействовать формированию политических партий и их свободной законной деятельности, законодательно регулировать финансирование политических партий и избирательного процесса, обеспечивать, чтобы законы и государственная политика осуществляли разделение партии и государства, проведение избирательных кампаний в атмосфере свободы и честности, способствующей тому, чтобы партии и кандидаты свободно излагали свои взгляды и оценки, положения предвыборных программ (платформ), а избиратели знакомились с ними, обсуждали их и голосовали “за” или “против” свободно, не опасаясь наказания или какого бы то ни было преследования;

з) обеспечивать принятие мер, гарантирующих беспристрастность в освещении избирательной кампании средствами массовой информации, в том числе в сети Интернет, невозможность устанавливать юридические или административные барьеры для доступа к средствам массовой информации на недискриминационной основе для политических партий и кандидатов, формировать единый информационный банк данных результатов опросов общественного мнения, связанных с выборами, данные которого должны предоставляться участникам избирательного процесса, а также международным наблюдателям по их запросам для ознакомления или копирования, внедрять новые информационные технологии, обеспечивающие открытый характер выборов, повышающие степень доверия избирателей к итогам голосования и результатам выборов;

и) принимать национальные программы гражданского образования и участвовать в разработке и принятии аналогичных межгосударственных программ, обеспечивать условия для ознакомления и обучения граждан и иных участников избирательной кампании избирательным процедурам и правилам, повышения их правовой культуры и профессиональной квалификации организаторов выборов;

к) обеспечивать создание независимых беспристрастных избирательных органов, организующих проведение демократических сво-

бодных справедливых подлинных и периодических выборов в соответствии с законодательством и международными обязательствами государства;

л) обеспечивать кандидатам, получившим определенное законом необходимое число голосов, возможность надлежащим образом вступать в должность и оставаться в должности до истечения срока своих полномочий или до их прекращения иным образом, регулируемым законом;

м) принимать меры к законодательному регулированию перечня нарушений избирательных прав и свобод граждан, а также оснований и порядка привлечения к уголовной, административной либо иной ответственности лиц, препятствующих путем насилия, обмана, угроз, подлога или иным способом свободному осуществлению гражданским права избирать и быть избранным, реализации иных избирательных прав и свобод, закрепленных в конституции и законах;

н) способствовать созданию в целях обмена информацией и совместного использования межгосударственного единого банка данных, содержащего информацию об избирательном законодательстве, участниках избирательного процесса (с учетом того, что персональные данные имеют конфиденциальный характер), правоприменительной и судебной практике, законодательных предложениях по совершенствованию избирательной системы, а также иную информацию, относящуюся к организации избирательного процесса;

о) содействовать развитию сотрудничества избирательных органов государств – участников настоящей Конвенции, включая создание и (или) расширение полномочий действующих межгосударственных ассоциаций избирательных органов.

Статья 20

Права, предоставляемые независимо от настоящей Конвенции

1. Ничто в настоящей Конвенции не препятствует выполнению государствами их международных обязательств в отношении избирательных прав и свобод граждан, принятых на себя в соответствии с международными договорами и соглашениями, участниками которых они являются.

2. Осуществление прав, изложенных в настоящей Конвенции, не наносит ущерба осуществлению всеми лицами общепризнанных прав и основных свобод.

3. Ничто в настоящей Конвенции не может быть истолковано как допускающее какую бы то ни было деятельность, противоречащую целям и принципам Устава Содружества Независимых Государств.

Статья 21

Статус Межгосударственного избирательного совета

Стороны признают необходимость создания на основе избирательных органов государств – участников настоящей Конвенции Межгосударственного избирательного совета, призванного содействовать проведению наблюдения за выборами в государствах – участниках настоящей Конвенции.

Статья 22

Порядок вступления Конвенции в силу

1. Настоящая Конвенция вступает в силу с даты сдачи депозитарию на хранение третьего уведомления о выполнении Сторонами внутригосударственных процедур, необходимых для ее вступления в силу.

2. Для Сторон, направивших депозитарию уведомления о выполнении таких процедур позднее, Конвенция вступает в силу с даты получения депозитарием такого уведомления.

Статья 23

Порядок присоединения к Конвенции

1. Настоящая Конвенция открыта для присоединения других государств, готовых принять на себя обязательства, вытекающие из настоящей Конвенции.

2. Для присоединяющегося государства настоящая Конвенция вступает в силу с даты сдачи на хранение депозитарию документа о присоединении.

Статья 24

Порядок выхода из Конвенции

Каждая Сторона может выйти из настоящей Конвенции, направив письменное уведомление об этом депозитарию.

Статья 25

Порядок внесения изменений и дополнений в Конвенцию

В настоящую Конвенцию могут быть внесены изменения и дополнения, оформленные отдельным протоколом, являющимся неотъем-

лемой частью настоящей Конвенции, который вступает в силу в порядке, предусмотренном статьей 22 настоящей Конвенции.

Статья 26

Разрешение споров, связанных с применением или толкованием Конвенции

Спорные вопросы, связанные с применением или толкованием настоящей Конвенции, разрешаются путем консультаций и переговоров заинтересованных Сторон.

Совершено в городе Кишиневе 7 октября 2002 года в одном подлинном экземпляре на русском языке. Подлинный экземпляр хранится в Исполнительном комитете Содружества Независимых Государств, который направит каждому государству, подписавшему настоящую Конвенцию, ее заверенную копию.

За Республику Армения

За Грузию

За Кыргызскую Республику

За Республику Молдова

За Российскую Федерацию

За Республику Таджикистан

За Украину

Р.С. Кочарян

Э.А. Шеварднадзе

(см. оговорку)

А.А. Акаев

В.Н. Воронин

В.В. Путин

Э.Ш. Рахмонов

Л.Д. Кучма

(с оговоркой)

**РЕКОМЕНДАЦИИ
ДЛЯ МЕЖДУНАРОДНЫХ НАБЛЮДАТЕЛЕЙ
СОДРУЖЕСТВА НЕЗАВИСИМЫХ ГОСУДАРСТВ
ПО НАБЛЮДЕНИЮ ЗА ВЫБОРАМИ**

**Пояснительная записка
к Рекомендациям для международных наблюдателей
Содружества Независимых Государств
по наблюдению за выборами***

Рекомендации для международных наблюдателей Содружества Независимых Государств по наблюдению за выборами разработан участниками Временного творческого коллектива (руководитель – В. И. Лысенко, член Научно-методического совета при Центральной избирательной комиссии Российской Федерации, доктор юридических наук (Институт государства и права РАН) в соответствии с Перспективным планом модельного законодательства и сближения национального законодательства в Содружестве Независимых Государств на период до 2005 года (пункт 114 раздела 7), утвержденным постановлением Межпарламентской Ассамблеи государств – участников Содружества Независимых Государств № 16-4 от 9 декабря 2001 года.

Рекомендации подготовлены на основе национальных законодательных актов, общепризнанных принципов и норм международного права в области организации международного наблюдения за выборами, практических руководств по наблюдению за выборами ОБСЕ, Совета Европы, Европейского парламента, обобщения опыта правового регулирования статуса международных наблюдателей и практики их участия в наблюдении за выборами в государствах – участниках

* *Рекомендации для международных наблюдателей Содружества Независимых Государств по наблюдению за выборами разработаны В.И. Лысенко, членом Научно-методического совета при Центральной избирательной комиссии Российской Федерации, доктором юридических наук (Институт государства и права РАН), и И.А. Евлановым, советником Управления международных связей Аппарата Центральной избирательной комиссии Российской Федерации.*

СНГ, а также одобренного 24 ноября 2001 года на восемнадцатом пленарном заседании Межпарламентской Ассамблеи проекта Конвенции о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах – участниках Содружества Независимых Государств, подписанного главами семи государств (Армении, Грузии, Киргизии, Молдавии, России, Таджикистана, Украины) на заседании Совета глав государств Содружества Независимых Государств 7 октября 2002 года в Кишиневе, и в целях сведения и дальнейшего развития стандартов оценки качества подготовки и проведения выборов, обеспечения избирательных прав и свобод, гарантий их реализации в формате вспомогательного документа методического характера.

Необходимо отметить, что положения проекта Конвенции о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах – участниках Содружества Независимых Государств, а также проекта Рекомендаций для международных наблюдателей Содружества Независимых Государств были использованы миссией международных наблюдателей Содружества Независимых Государств, направленной Исполнительным комитетом Содружества, в процессе проведения международного наблюдения за подготовкой и проведением выборов народных депутатов Украины в марте 2002 года.

Рекомендации состоят из 6 разделов, 62 позиций, Приложения 1 “Перечень основных международно-правовых документов в области организации и проведения выборов” и Приложения 2 “Документы Содружества Независимых Государств по вопросам избирательного права и избирательного процесса”.

Раздел 1 “Стандарты демократических выборов” перечисляет и определяет международные стандарты демократических выборов – право избирать и быть избранным в избираемые органы и на выборные должности, всеобщее равное прямое избирательное право при тайном голосовании, демократический характер выборов, их периодический и обязательный характер, принципы проведения свободных, подлинных, справедливых выборов, их открытый и гласный характер. При этом особое внимание обращается на необходимость проведения выборов избирательными органами (избирательными комиссиями) при наличии действенного судебного контроля за выборами и обеспечением гражданского (общественного) и международного наблюдения за выборами.

Раздел 2 “Основы статуса международного наблюдателя Содружества Независимых Государств по наблюдению за выборами” оп-

ределяет статус международного наблюдателя, правовые основы его деятельности, порядок аккредитации, срок полномочий, полномочия международного наблюдателя, механизм оказания ему содействия, обеспечение деятельности и иммунитет международного наблюдателя.

В разделе 3 “Международное наблюдение за организацией избирательного процесса” рассматриваются такие аспекты, как электоральная и гражданская грамотность и активность участников избирательного процесса, идентификация и регистрация (учет) избирателей, выдвижение и регистрация кандидатов, списков кандидатов политических партий (коалиций), избирательные бюллетени и степень их защиты от фальсификации, оборудование мест для голосования, организация голосования.

В разделе 4 “Международное наблюдение в период проведения избирательной кампании, предвыборной агитации” даны основные начала для проведения международного наблюдения и оценки таких компонентов избирательного процесса, как финансирование выборов и избирательной кампании кандидатов, проведение предвыборной агитации кандидатов, массовых агитационных мероприятий, распространение агитационной печатной продукции, агитация на каналах телерадиовещания, распространение агитационных материалов в телекоммуникационной сети коллективного пользования. Особое внимание международных наблюдателей обращено на недопустимость злоупотребления свободой массовой информации и предвыборной агитации, использования административных или финансовых средств кандидатов и иных субъектов в целях избрания и предвыборной агитации. Отдельный пункт раздела посвящен правилам поведения силовых ведомств и структур в период избирательной кампании, организации работы судебных и правоохранительных органов.

В разделе 5 “Организация международного наблюдения в день голосования, подсчета голосов и установления результатов выборов” излагаются основные элементы технологии организации наблюдения на избирательном участке, осуществления контактов с избирателями, установления конструктивных взаимоотношений с национальными наблюдателями, уполномоченными представителями кандидатов, политических партий, иных участников избирательного процесса. Внимание международных наблюдателей обращается на такие особые случаи голосования, как досрочное голосование, голосование по от-

крепительным удостоверениям, голосование вне помещения для голосования, организация голосования в лечебных учреждениях, санаториях и домах отдыха, в воинских частях, военных учреждениях и организациях, в местах содержания под стражей подозреваемых и обвиняемых, по почте. Заключительный фрагмент раздела посвящен наблюдению за процедурой подсчета голосов и подведения итогов голосования, определения результатов выборов, использованию технических средств голосования и подсчета голосов. Особое внимание уделено порядку подачи и рассмотрения заявлений (жалоб), пересмотра решений, наблюдению за организацией работы участкового избирательного органа, ходом подсчета голосов, установлением итогов голосования участковым избирательным органом (участковой избирательной комиссией), выработке обоснованной оценки организации и хода голосования на избирательном участке, подсчета голосов и определения результатов выборов вышестоящими избирательными органами (избирательными комиссиями).

Раздел 6 “Предварительное обобщение и итоговое заключение о результатах международного наблюдения за выборами” посвящен вопросам подготовки и представления предварительного заявления по итогам голосования на выборах, а также итогового заключения по результатам проведения международного наблюдения за выборами.

Рекомендации содержат и иные основополагающие методологические элементы организации и проведения международного наблюдения за выборами.

Рекомендации не являются документом, имеющим императивный правовой характер, а являются вспомогательным методическим документом (пособием) для организации и проведения международного наблюдения за выборами международными наблюдателями Содружества Независимых Государств с целью определения насколько полно и точно национальное избирательное законодательство, практика назначения, подготовки и проведения выборов соответствуют положениям национальной конституции, международным обязательствам государства, общепризнанным принципам и нормам международного права по проведению демократических выборов.

Рекомендации для международных наблюдателей Содружества Независимых Государств по наблюдению за выборами приняты 7 декабря 2002 года на двадцатом пленарном заседании Межпарламентской Ассамблеи государств – участников СНГ и в соответствии с постановлением “Об использовании международных избирательных

стандартов в законодательной практике государств СНГ и Европы” были направлены парламентам государств – участников Межпарламентской Ассамблеи СНГ для использования в национальных законодательствах.

Впервые Рекомендации использованы миссией международных наблюдателей Содружества Независимых Государств, направленной Исполнительным комитетом СНГ для осуществления наблюдения при проведении выборов Президента Республики Армения 19 февраля 2003 года.

В.И. Лысенко,
член Научно-методического совета
при Центральной избирательной комиссии
Российской Федерации,
доктор юридических наук
(Институт государства и права РАН)

СОДЕРЖАНИЕ

Раздел 1

Стандарты демократических выборов

- 1.1. Право избирать и быть избранным
- 1.2. Всеобщее избирательное право
- 1.3. Равное избирательное право
- 1.4. Прямое избирательное право
- 1.5. Тайное голосование
- 1.6. Демократический характер выборов
- 1.7. Периодические и обязательные выборы
- 1.8. Свободные выборы
- 1.9. Открытость и гласность выборов
- 1.10. Подлинные выборы
- 1.11. Справедливые выборы
- 1.12. Ответственные выборы
- 1.13. Проведение выборов избирательными органами (избирательными комиссиями)
- 1.14. Судебная защита избирательных прав и свобод участников выборов
- 1.15. Независимое общественное (гражданское) и международное наблюдение за выборами

Раздел 2

Основы статуса международного наблюдателя Содружества Независимых Государств по наблюдению за выборами

1. Статус международного наблюдателя Содружества Независимых Государств по наблюдению за выборами
2. Порядок аккредитации международных наблюдателей
3. Правовые основы деятельности международных наблюдателей
4. Срок осуществления наблюдения и полномочия международного наблюдателя
5. Оказание содействия международному наблюдателю
6. Обеспечение деятельности международного наблюдателя

Раздел 3
Международное наблюдение
за организацией избирательного процесса

- 3.1. Основные направления международного наблюдения за выборами
- 3.2. Электоральная грамотность и активность участников выборов
- 3.3. Идентификация и регистрация (учет) избирателей
- 3.4. Критерии образования избирательных округов, избирательных участков
- 3.5. Избирательные органы (избирательные комиссии): принципы, порядок, сроки формирования и деятельности, состав и уровень подготовки организаторов выборов
- 3.6. Форма и текст избирательных бюллетеней, степень их защиты
- 3.7. Порядок подачи и рассмотрения заявлений (жалоб), обращений
- 3.8. Обеспечение общественного порядка и безопасности в период проведения выборов

Раздел 4
Международное наблюдение
в период проведения избирательной кампании,
предвыборной агитации

- 4.1. Избирательная кампания
- 4.2. Выдвижение и регистрация кандидатов, списков кандидатов, регистрация политических партий (коалиций)
- 4.3. Финансирование выборов и избирательной кампании кандидатов
- 4.4. Проведение предвыборной агитации
 - 4.4.1. Проведение массовых агитационных мероприятий
 - 4.4.2. Распространение агитационной печатной и иной продукции
 - 4.4.3. Агитация на каналах телерадиовещания, распространение агитационных материалов в телекоммуникационной сети коллективного пользования
 - 4.4.4. Недопустимость злоупотребления свободой массовой информации при проведении предвыборной агитации
- 4.5. Недопустимость использования административных или финансовых средств в целях избрания и предвыборной агитации
- 4.6. Организация работы судебных и правоохранительных органов

Раздел 5

Организация международного наблюдения в день голосования, подсчета голосов и установления результатов выборов

5.1. Организация наблюдения за голосованием на избирательном участке

5.2. Контакты с избирателями, наблюдателями, уполномоченными представителями и доверенными лицами кандидатов, политических партий (коалиций), иными субъектами избирательного процесса

5.3. Помещение и оборудование мест для голосования

5.3.1. Помещение для голосования

5.3.2. Технологическое оборудование для организации голосования

5.4. Особые формы голосования

5.4.1. Досрочное голосование

5.4.2. Голосование по открепительным удостоверениям

5.4.3. Голосование вне помещения для голосования

5.4.4. Организация голосования в лечебных учреждениях, санаториях и домах отдыха, иных стационарных учреждениях

5.4.5. Организация голосования в воинских частях, военных учреждениях и организациях

5.4.6. Организация голосования в местах содержания под стражей подозреваемых и обвиняемых

5.4.7. Организация голосования по почте

5.5. Технические средства голосования и подсчета голосов

5.6. Процедура подсчета голосов и подведения итогов голосования, определения результатов выборов

5.7. Наблюдение за подсчетом голосов избирательным органом

5.8. Наблюдение за определением итогов голосования и установлением результатов выборов избирательными органами

Раздел 6

Предварительное обобщение и итоговое заключение о результатах международного наблюдения за выборами

6.1. Предварительное обобщение результатов международного наблюдения за выборами

6.2. Итоговое заключение о международном наблюдении за выборами

**Рекомендации
для международных наблюдателей Содружества
Независимых Государств
по наблюдению за выборами**

Признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина, развитие и совершенствование демократических институтов народного волеизъявления, процедур их реализации в соответствии с общепризнанными принципами и нормами международного права на основе национальной конституции и правовых актов является целью и обязанностью правового государства, одним из неотъемлемых условий общественной стабильности и дальнейшего укрепления сотрудничества между государствами во имя осуществления и защиты идеалов и принципов, являющихся их общим демократическим достоянием.

Демократические выборы являются одним из высших непосредственных выражений власти и воли народа, основой избираемых органов государственной власти и местного самоуправления, иных органов народного (национального) представительства, выборных должностных лиц.

На современном этапе международное наблюдение за выборами является одной из важнейших задач по поддержанию процесса демократического развития и обеспечения основных политических прав и свобод человека и гражданина в ходе выборов.

Участие международных наблюдателей Содружества Независимых Государств, наряду с международными наблюдателями от международных организаций и иностранных государств, в осуществлении наблюдения за подготовкой и проведением выборов в соответствии с национальным законодательством, общепризнанными принципами и нормами международного права, международными обязательствами государства становится одним из важных условий обеспечения открытости и гласности избирательного процесса, реализации избирательных прав и свобод всех участников выборов, поступательного демократического развития.

Стандартами демократических выборов являются такие принципы организации избирательного процесса, как право гражданина по достижении установленного конституцией и (или) законодательством возраста избирать и быть избранным в органы государственной власти, органы местного самоуправления, в иные органы народного (национального) представительства, на выборные должности на ос-

нове всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании, а также свободный, периодический и обязательный, справедливый, подлинный, открытый и гласный характер выборов, осуществление судебного контроля, а также гражданского (общественного) и международного наблюдения за выборами.

Настоящие Рекомендации, одобренные Межпарламентской Ассамблеей государств – участников Содружества Независимых Государств, призваны содействовать проведению наблюдения за подготовкой и проведением выборов со стороны международных наблюдателей Содружества Независимых Государств, эффективно использовать права и обязанности международного наблюдателя при выполнении своей миссии по наблюдению за выборами, помочь международным наблюдателям СНГ профессионально оценить, насколько полно и точно национальное избирательное законодательство, практика назначения, подготовки и проведения выборов соответствуют национальной конституции, международным обязательствам государства, общепризнанным принципам и нормам международного права по проведению демократических выборов.

Раздел 1

Стандарты демократических выборов

Демократические выборы являются одним из высших непосредственных выражений власти и воли народа, основой избираемых органов и должностных лиц.

Международными документами в той или иной мере предусматриваются нижеследующие основные принципы подготовки и проведения выборов, которые принято называть международными стандартами демократических выборов:

право избирать и быть избранным в органы государственной власти, органы местного самоуправления, иные органы народного (национального) представительства, на выборные государственные и муниципальные должности;

свободный, периодический и обязательный, справедливый, подлинный, открытый и гласный, ответственный характер выборов:

участие в выборах на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании или же посредством других равнозначных форм, обеспечивающих свободу волеизъявления избирателей;

гарантии реализации избирательных прав и свобод человека и гражданина, иных участников избирательного процесса, а также судебная и иная защита избирательных прав и свобод всех участников выборов;

проведение выборов независимыми избирательными органами (избирательными комиссиями);

обеспечение действенного общественного и беспристрастного международного наблюдения за выборами.

Общепризнанные принципы и нормы международного права признают за государством допустимость конституционного и законодательного ограничения избирательных прав и свобод участников выборов, не носящего дискриминационный характер и соответствующих международным обязательствам государства, в частности, таких политических свобод, как свободы собраний, свободы объединений, свободы слова и свободы массовой информации, а также запрещение призывов к насильственному захвату власти, насильственному изменению конституционного строя и нарушению территориальной целостности государства, призывов, направленных на пропаганду войны, террористических, любых иных насильственных действий и возбуждающих социальную, гендерную, расовую, национальную, этническую, религиозную ненависть и вражду.

Ограничения для выдвижения кандидатов, списков кандидатов от политических партий (коалиций – избирательных блоков), касающиеся создания и деятельности политических партий (коалиций), избирательных прав и свобод, могут применяться в интересах защиты конституционного строя, национальной безопасности, поддержания общественного порядка, защиты общественного благосостояния и морали, прав и свобод человека и гражданина и должны соответствовать международным обязательствам государства.

Не являются ограничением законодательное лишение (ограничение) права избирать и (или) быть избранными в отношении лиц, признанных судом недееспособными, содержащихся в местах лишения свободы по приговору суда, а также дополнительные законодательные меры, принимаемые для обеспечения адекватного представительства какой-либо части населения страны, в частности, национальных меньшинств и этнических групп, которые в действительности из-за политических, экономических, религиозных, социальных, исторических и культурных и иных условий лишены возможности пользоваться равным с остальным населением положением в отношении избирательных прав и свобод.

При этом в своем стремлении к демократизации избирательного процесса государство может исходить из того, что существующие ограничения или дополнительные гарантии в реализации избирательных прав и свобод, предусмотренные конституцией, законами и не противоречащие международным обязательствам государства, по мере создания надлежащих национальных условий подлежат отмене, с тем чтобы обеспечить всем участникам избирательного процесса равные правовые условия для участия в выборах.

Основная задача международных наблюдателей – оценка соответствия национального избирательного законодательства и практики проведения выборов международным обязательствам государства.

1.1. Право избирать и быть избранным

Право гражданина избирать и быть избранным в органы государственной власти, органы местного самоуправления, в иные органы народного (национального) представительства, на выборные должности закрепляется в конституции и (или) законах, а порядок его осуществления определяется национальными законами и иными нормативными правовыми актами.

Мужчины и женщины должны иметь равные избирательные права и свободы и равные возможности для их реализации и защиты при проведении выборов. С целью создания равных возможностей для реализации указанного избирательного права государства могут принимать меры, в том числе законодательного характера, к тому, чтобы обеспечить женщинам наравне с мужчинами справедливые и реальные правовые возможности реализации права избирать и быть избранными в выборные органы, на выборные должности как лично, так и в составе кандидатов (списка кандидатов) политической партии (коалиции) в соответствии с условиями и порядком, предусмотренными конституцией и (или) законами, иными нормативными правовыми актами.

Кроме того, могут приниматься меры, в том числе законодательного характера, к тому, чтобы обеспечивать лицам с физическими и иными отклонениями (недугами), а также иным категориям граждан (представителям коренных и малочисленных народов, народностей, национальных меньшинств, этнических групп), нуждающихся в этом, дополнительные условия для их участия в выборах, в том числе для реализации права избирать и быть избранным в личном качестве или в качестве представителя политической партии (коалиции), участия в голосовании с помощью лиц, указанных в законах.

Право избирать и быть избранным должно реализовываться **независимо** от пола, расы, национальности, языка, религии или вероисповедания, политических или иных убеждений, социального происхождения, принадлежности к национальному меньшинству или этнической группе, имущественного положения, а также иных подобных обстоятельств.

Законодательное регулирование права избирать и быть избранными, порядка выборов (избирательные системы), а равно ограничения избирательных прав и свобод участников выборов не должно отменять или умалять общепризнанные права и свободы человека и гражданина и конституционные и (или) законодательные гарантии их реализации или носить дискриминационный характер. Необходимо иметь в виду, что избирательные права и свободы человека и гражданина могут быть ограничены законом только в той мере, в какой это необходимо в целях защиты нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения национальной безопасности и общественного порядка, предупреждения преступлений.

Избирательные права и свободы человека и гражданина, иных участников выборов могут быть ограничены конституцией и (или) законом и не считаться дискриминационными, если они предусматривают:

разумные требования для осуществления либо ограничения права на участие в выборах или права доступа к выборным должностям, включая возможность ограничения в соответствии с законом избирательных прав, свобод и обязанностей лица, признанного судом недееспособным, лица, в отношении которого вступил в законную силу приговор суда за совершенное уголовное преступление;

специальные меры, в том числе законодательное выделение квоты депутатских мандатов, принимаемые для обеспечения адекватного представительства какой-либо составной части населения страны, прежде всего национальных меньшинств и этнических групп, которая из-за политических, экономических, религиозных, социальных, исторических и культурных условий лишена возможности пользоваться равными с остальным населением политическими и избирательными правами и свободами, а также дополнительные гарантии обеспечения равных возможностей для реализации избирательных прав и свобод отдельных категорий избирателей, прежде всего женщин, лиц с физическими и иными отклонениями (недугами), в том числе для включения в списки кандидатов политических партий (коалиций).

Ограничения, связанные с особенностями участия в избирательной кампании кандидатов, баллотирующихся в выборный орган или на выборную должность на новый срок, определяются конституциями и (или) законами, иными нормативными правовыми актами. Соблюдение установленных ограничений не должно препятствовать осуществлению депутатами, выборными должностными лицами своих полномочий и выполнению своих обязательств перед избирателями.

Не противоречит международным избирательным стандартам установленное законом ограничение на несовместимость одновременного обладания лица депутатским мандатом или занятием выборной должности со статусом военнослужащего, служителя религиозного культа, служащего органа исполнительной власти, судьи, прокурора.

Государство может стремиться к тому, чтобы иностранным гражданам и лицам без гражданства, постоянно и на законных основаниях проживающим на его территории, было предоставлено право избирать и право быть избранным на выборах в органы местной власти (органы местного самоуправления) при условии, что они отвечают тем же правовым критериям, что и граждане государства.

Международному наблюдателю необходимо ознакомиться с конституционным статусом гражданина страны проведения выборов, а также с правовым регулированием порядка принятия в гражданство государства, где проводятся выборы, иностранного гражданина, лица без гражданства, возможностью и особенностью участия в выборах новых граждан (срок пребывания в гражданстве, продолжительность проживания на территории государства, законопослушное поведение на территории государства и т.д.), предоставлением избирательных прав с тем, чтобы убедиться, что предоставление лицу гражданства, избирательных прав и возможность их реального осуществления основывались на демократических правилах и традициях.

1.2. Всеобщее избирательное право

Соблюдение принципа всеобщего избирательного права означает, как правило, следующее:

1. Каждый гражданин по достижении возраста, установленного конституцией и (или) законом, имеет право избирать и быть избранным в органы государственной власти и местного самоуправления, иные органы народного (национального) представительства, на выборные должности и порядке и на условиях, предусмотренных конституцией и (или) законами, другими нормативными правовыми ак-

тами, и это право реализуется вне зависимости от ограничений или преимуществ дискриминационного характера, в том числе по признакам физического или иного отклонения (недуга) лица (инвалидности и др.). Право избирать может предоставляться лицу по достижении возраста совершеннолетия, когда оно может самостоятельно осуществлять в полном объеме свои права и обязанности; право быть избранным может предоставляться по достижении вышеуказанного возраста, но не позднее чем по достижении возраста 25 лет, за исключением случаев, предусмотренных конституцией и (или) законами в отношении кандидатов на отдельные выборные посты, в частности, на должность главы государства и (или) высшего должностного лица территориального образования в составе федеративного (федерального) государства, кандидатов в парламенты.

2. Возможность и (или) обязательность наличия гражданства.

3. Проживание избирателя на территории, на которой проводятся выборы, при этом требование к продолжительности проживания может предусматриваться только при проведении региональных и (или) местных выборов и может не превышать более шести месяцев, если более продолжительный и разумный срок не связан с обеспечением избирательных прав представителей национальных меньшинств и (или) этнических групп избирателей, избирателей соответствующей территории в целом.

4. Правом избирать и быть избранным обладают граждане, проживающие (находящиеся) на законных основаниях за пределами территории своего государства. Дипломатические представительства и консульские учреждения, их должностные лица оказывают гражданам содействие в реализации их избирательных прав и свобод.

5. Не могут иметь права избирать и быть избранными лица, не достигшие возраста, установленного конституцией и (или) законами. Допускается ограничение законом избирательных прав и свобод, в том числе права избирать и (или) быть избранными, лиц, признанных судом недееспособными, а также лиц, в отношении которых вступил в законную силу приговор суда за совершенное уголовное преступление. Право гражданина избирать и быть избранным реализуется вне зависимости от каких бы то ни было ограничений дискриминационного характера по признаку пола, языка, религии или вероисповедания, политических или иных убеждений, национального или социального происхождения, принадлежности к национальному меньшинству или этнической группе, имущественного положения или

иных подобных обстоятельств. Не должны допускаться такие ограничения дискриминационного характера, как невключение в список избирателей и в иные избирательные документы лиц, не имеющих минимального уровня грамотности, не владеющих государственным языком либо не соответствующих иным подобным обстоятельствам, препятствующие реализации ими своего права на доступ к документированной информации (персональным данным) о себе.

б. Каждый имеет право на беспрепятственный доступ к действенной, беспристрастной и равной процедуре государственной или иной установленной законом регистрации (учета) избирателей на основании документов и сведений, указанных в законах, к документированной информации (персональным данным) о себе, в том числе находящейся на машиночитаемых носителях, на уточнение этой информации в целях обеспечения ее полноты и достоверности, а также вправе знать, кто, когда и в каких целях использует или использовал эту информацию, кем и кому она предоставлена, при этом избирателю гарантируется право получать информацию о включении его в список избирателей, обжаловать в установленном законодательством судебном и (или) ином порядке невключение в список избирателей либо исключение из списка избирателей, либо неточности в сведениях об избирателях. Регистрация избирателей может осуществляться на постоянной (регулярной) основе и сведения об избирателях должны обновляться не реже чем раз в год или в иной разумный срок, обусловленный характером и порядком осуществления процедуры регистрации избирателей. Списки избирателей должны предоставляться для ознакомления и дополнительного уточнения Избиратели, поселившиеся на территории избирательного участка после предоставления списка избирателей для ознакомления, а также избиратели, по какой-либо причине не включенные в список избирателей, дополнительно включаются избирательным органом в список избирателей (или в дополнительный список избирателей).

1.3. Равное избирательное право

Соблюдение принципа равного избирательного права означает, как правило, следующее:

1. Каждый избиратель имеет один голос или равное с другими избирателями число голосов, причем его голос имеет такой же вес, как и голоса других избирателей, при этом на равный вес голоса избирателя не может влиять применяемая в государстве избирательная система.

2. При проведении голосования по территориальным избирательным округам (одномандатным и (или) многомандатным) и избирательным участкам эти округа и участки должны образовываться на справедливой основе так, чтобы результаты голосования максимально точно и полно выражали волю избирателей, принявших участие в голосовании. При этом одним из оснований образования округов и участков может быть соблюдение равенства числа избирателей с допустимым минимальным отклонением от средней нормы представительства на округ, в том числе с учетом компактности проживания национальных меньшинств и этнических групп. Основаниями для отклонения от средней нормы представительства могут являться также трудность и отдаленность местности, компактность проживания коренных малочисленных народов или иных национальных меньшинств и этнических групп, недопущение образования избирательного округа из не граничащих между собой территорий, за исключением случаев, когда это обусловлено причинами географического порядка.

3. В случаях и в порядке, предусмотренных законами, избирателю может быть предоставлена возможность реализовать свое право избирать посредством таких форм голосования, как голосование вне помещения для голосования, голосование по почте, голосование по открепительному удостоверению, досрочное голосование, голосование по доверенности, либо иных форм голосования, обеспечивающих создание максимальных удобств для избирателя, в том числе для лица с физическими и иными отклонениями (недугами), либо находящегося в больнице, или в доме престарелых, или в ином месте временного или постоянного пребывания, а также свободу и тайну личного волеизъявления избирателя. Государство должно предпринимать необходимые законодательные меры к тому, чтобы создавать дополнительные гарантии и условия для участия в голосовании лиц с физическими отклонениями (инвалидов и др.).

4. Каждый гражданин должен иметь равные правовые возможности выдвинуть свою кандидатуру на выборах, а также для участия в выдвижении кандидатов. Ограничения, связанные с особенностями участия в избирательной кампании кандидатов, баллотирующихся на выборную должность на новый срок, регулируются конституцией и (или) законами, при этом соблюдение установленных ограничений не должно препятствовать осуществлению депутатами, выборными должностными лицами своих полномочий и выполнению своих обязательств перед избирателями. Кандидаты не вправе использо-

вать преимущества своего служебного или должностного положения в целях своего избрания, а также для выдвижения и (или) избрания других кандидатов, списков кандидатов. При этом перечень нарушений принципа равного избирательного права и меры ответственности за такие нарушения устанавливаются законами.

5. Каждый избиратель имеет право на равный и беспрепятственный доступ на избирательный участок, а также в помещение для голосования с тем, чтобы реализовать свое право на участие в свободном голосовании. Голосование избирателей осуществляется на избирательных участках в оборудованных избирательными органами помещениях для голосования.

1.4. Прямое избирательное право

Соблюдение принципа прямого избирательного права означает, как правило, следующее:

1. При проведении выборов в национальный законодательный орган (парламент), региональные, местные и иные представительные органы избиратели голосуют соответственно за избираемого ими кандидата, кандидатов, список кандидатов или против кандидата, кандидатов, списка кандидатов непосредственно.

2. Государство принимает необходимые меры к тому, чтобы все депутатские мандаты по крайней мере одной из палат национального законодательного (представительного) органа – парламента были объектом свободной состязательности кандидатов и (или) списков кандидатов в ходе прямых всенародных (всеобщих) выборов в порядке, предусмотренном конституцией и законами. При этом, если парламент является двухпалатным органом и часть мандатов или все мандаты другой его палаты не являются объектом свободной состязательности кандидатов и (или) списков кандидатов в ходе всеобщих выборов, а также если выборные должностные лица не избираются непосредственно в ходе всеобщих выборов, то сохранение или изменение такого порядка формирования национального парламента является прерогативой государства.

1.5. Тайное голосование

Соблюдение принципа тайного голосования означает, как правило, следующее:

1. Право гражданина на тайну голосования является абсолютным и не может быть никоим образом и чем бы то ни было ограничено или ущемлено.

2. Проведение выборов с использованием процедуры тайного голосования.

3. Соблюдение принципа тайны и свободы голосования в рамках предусмотренных законом форм голосования означает исключение какого бы то ни было контроля за волеизъявлением избирателей, обеспечение равных правовых условий для свободного выбора между кандидатами, списками кандидатов политических партий (коалиций).

4. Никто не вправе оказывать давление на гражданина с целью воздействия на его свободное волеизъявление. Ни один избиратель ни судом, ни иначе не может быть принужден объявить, как он намерен голосовать или как он голосовал.

5. Избирательные органы во время проведения голосования обеспечивают соблюдение предусмотренных конституцией, законом, иными правовыми актами равных условий для свободного выбора, в том числе условий, которые исключают возможность осуществления какого бы то ни было контроля и (или) наблюдения за заполнением избирателем бюллетеня в месте тайного голосования.

1.6. Демократический характер выборов

1. Проведение международного наблюдения за выборами должно основываться на демократических стандартах политической жизни – правах и свободах человека и гражданина, верховенстве конституции и закона, уважении общепризнанных прав и свобод человека и гражданина, которые лежат в основе демократии и демократического характера выборов. В свою очередь, это означает, что с разумными интервалами должны проводиться плюралистические демократические выборы в пользующийся значимыми полномочиями законодательный (представительный) орган государственной власти – парламент, в состав которого входят, как правило, представители политических партий, имеющих право в соответствии с законом свободно организовываться и выражать свои политические убеждения.

2. Соблюдение принципа демократического характера выборов означает, как правило, следующее:

государство признает, что воля народа, свободно и справедливо выраженная на подлинных и периодических выборах, является основой государственной власти и местного самоуправления, легитимности избираемых органов государственной власти, местных органов власти (органов местного самоуправления), иных органов на-

родного (национального) представительства, депутатов, выборных должностных лиц;

государство создает надлежащие конституционные и законодательные условия для закрепления, реализации и защиты права граждан на участие в управлении делами своей страны как непосредственно, так и через своих представителей, избираемых гражданами непосредственно в результате свободных, открытых и гласных, справедливых и подлинных выборов, организуемых через разумные периодические интервалы на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при свободном и тайном голосовании или же посредством других равнозначных форм голосования, обеспечивающих свободу и тайну волеизъявления избирателя;

государство создает систему правовых, организационных, финансовых (бюджетных), информационных, технологических и иных гарантий обеспечения избирательных прав и свобод человека и гражданина при подготовке и проведении выборов любого уровня, принимает необходимые, в том числе законодательные, меры с целью создания дополнительных возможностей для участия в выборах, в том числе в голосовании и обеспечении тайны голосования, в реализации права быть избранными женщинам, лицам с физическими и иными отклонениями (недугами), а также представителям малочисленных народов, народностей, иных национальных меньшинств и этнических групп;

конституционное и законодательное регулирование права гражданина избирать и быть избранным, ограничения избирательных прав и свобод граждан, порядок назначения и проведения выборов (избирательная система) не должны противоречить общепризнанным принципам и нормам международного права, ограничивать или отменять общепризнанные права и свободы человека и гражданина и конституционные гарантии их реализации или носить дискриминационный характер и должны соответствовать международным обязательствам государства.

3. Конституционное и избирательное законодательство обеспечивает использование при подготовке и проведении выборов государственного языка или государственных языков, а в случаях и порядке, устанавливаемых законами, – также официальных языков составных частей территории государства, языков народов и народностей, национальных меньшинств и этнических групп, иных национальных групп на территориях их компактного проживания. При этом в слу-

чае принятия государством на себя международных обязательств по обеспечению участия иностранных граждан, лиц без гражданства, постоянно проживающих на территории государства на законных основаниях в течение определенного периода может также учитываться языковая специфика данной категории участников выборов. В целом на указанной языковой основе могут составляться (публиковаться) бюллетени для голосования, иные избирательные документы.

4. Назначение, подготовка и проведение выборов, официальное опубликование общих и полных итогов голосования и результатов выборов должно осуществляться на основе конституции и (или) законов, иных нормативных правовых актов. При этом государство предпринимает необходимые меры к тому, чтобы полная законодательная база выборов принималась национальным законодательным органом заблаговременно до начала избирательной кампании и правовые нормативы, обеспечивающие проведение выборов, не устанавливались преимущественно актами исполнительной власти.

5. Государство должно гарантировать защиту демократических принципов и норм избирательного права, демократический характер выборов, добровольное и свободное волеизъявление граждан на выборах, обоснованность требований, относящихся к признанию выборов легитимными (состоявшимися и действительными).

6. Государство может стремиться к тому, чтобы существующие в национальном избирательном законодательстве недискриминационные ограничения избирательных прав и свобод или преимущества в этой сфере, предусмотренные для отдельных категорий участников выборов конституцией и (или) законами и не противоречащие международным обязательствам государства, по мере создания надлежащих условий отменялись с тем, чтобы обеспечить участникам избирательного процесса наилучшие возможности и равные правовые условия для законной политической конкуренции на выборах.

1.7. Периодические и обязательные выборы

Соблюдение принципа периодичности выборов означает, как правило, следующее:

1. Выборы должны проводиться с разумной периодичностью и в сроки, устанавливаемые конституцией и (или) законом, так, чтобы основой избрания выборных органов и выборных должностных лиц всегда была свободная воля народа (избирателей), выраженная в ходе тайного голосования. При этом срок полномочий законодатель-

ного (представительного) органа, иных представительных органов не должен превышать, как правило, пяти лет, а исполнительного органа государственной власти – семи лет. Срок полномочий представительных органов и выборных должностных лиц местного самоуправления (органов местной власти) может варьироваться в пределах от двух до пяти лет.

2. Выборы избираемых органов и выборных должностных лиц являются обязательными и проводятся в порядке и сроки, установленные конституциями и законами.

3. Срок полномочий избираемых органов и выборных должностных лиц должен устанавливаться конституциями и законами и может изменяться только в предусмотренном ими порядке. Срок полномочий указанных органов и лиц должен изменяться на основании соответствующих законов или решения, принятого на референдуме. Законодательная норма об изменении (увеличении или уменьшении) срока полномочий выборных органов, избранных депутатов и (или) выборных должностных лиц может вступать в силу только после истечения срока полномочий выборного органа, должностного лица, а в случае досрочного прекращения полномочий – после их прекращения.

4. Не должны предприниматься действия или распространяться призывы, или каким-либо образом поощряться действия и призывы, побуждающие или имеющие своей целью побуждение к срыву или отмене, или переносу срока выборов, избирательных действий и процедур, назначенных в соответствии с конституцией, законами, соответствующими международными обязательствами государства.

5. Время начала и окончания голосования на выборах, а также продолжительность периода голосования устанавливаются так, чтобы создать наиболее благоприятные и равные правовые условия для волеизъявления всех избирателей.

6. В условиях чрезвычайного или военного положения для обеспечения безопасности граждан и защиты конституционного строя в соответствии с конституцией, законами могут устанавливаться ограничения прав и свобод с указанием пределов и срока их действия, а также может быть отложена (перенесена на более поздний срок) дата проведения выборов.

1.8. Свободные выборы

Соблюдение принципа свободных выборов означает, как правило, следующее:

1. Верховенство конституции, законов является правовой основой для проведения свободных выборов в соответствии с общепризнанными принципами и нормами международного права, международными договорами государства, обеспечения гражданам и иным участникам избирательного процесса возможности и условий, не подвергаясь какому бы то ни было насилию, угрозе применения насилия или противоправному воздействию, сделать свой выбор относительно участия или неучастия в выборах в допускаемых законом формах и законными методами, не опасаясь наказания либо воздействия, либо принуждения, какими бы ни были итоги голосования и результаты выборов, а также основой правовых, организационных, информационных и иных гарантий неукоснительного соблюдения принципа свободных выборов в течение всего избирательного процесса.

2. Выборы должны проводиться на основе конституции, а также законов и иных нормативных правовых актов, которые принимаются уполномоченными на то органами, должностными лицами и вступают в силу заблаговременно до начала избирательной кампании с тем, чтобы обеспечить всем участникам выборов равные правовые условия и возможности для полноценного участия в выборах.

3. Участие гражданина в выборах является свободным и добровольным. Никто не вправе оказывать воздействие на гражданина с целью принудить его к участию или неучастию в выборах, голосовать “за” или “против” какого-либо определенного кандидата (кандидатов), определенного списка кандидатов, а также воздействовать на его свободное волеизъявление либо принудить объявить, как он намерен голосовать или как он голосовал.

4. Гражданам обеспечено право на свободу собраний и публичных ассоциаций, на свободу слова, мнений, информации, на форму голосования, обеспечивающую свободу волеизъявления.

5. Кандидат, политическая партия и другие участники избирательного процесса несут ответственность перед обществом и государством в соответствии с конституцией и законом. Ни один кандидат, ни одна политическая партия, никакие иные органы, организации и лица не имеют права и не должны использовать методы морального, психического, физического, информационного, религиозного насилия, принуждения или призывы к насилию, или угрозы применения насилия или любые иные формы принуждения, устрашения, психицинированного воздействия на организацию и проведение свободных выборов.

6. Каждый избиратель имеет право на равный и беспрепятственный доступ на избирательный участок, а также в помещение для голосования с тем, чтобы реализовать свое право на участие в свободном голосовании.

7. Не допускается не предусмотренное национальным законодательством какое-либо прямое или косвенное противоправное участие иностранных граждан, лиц без гражданства, иностранных юридических лиц, международных общественных движений, международных организаций, иных иностранных субъектов в осуществлении деятельности, способствующей либо препятствующей подготовке и проведению выборов в органы государственной власти и местного самоуправления, иных органов народного (национального) представительства, выборных должностных лиц.

1.9. Открытость и гласность выборов

Соблюдение этого принципа означает, как правило, следующее:

1. Назначение, подготовка и проведение выборов осуществляется открыто и гласно в порядке и сроки, предусмотренные конституцией, законами.

2. Любые нормативные правовые акты, затрагивающие избирательные права, свободы и обязанности гражданина, не могут применяться, если они не были опубликованы официально для всеобщего сведения. Нормативные правовые акты, ограничивающие избирательные права и свободы гражданина и не противоречащие международным обязательствам государства, не могут иметь обратной юридической силы.

3. Нормативные акты и решения избирательных органов, нормативные правовые акты и решения органов государственной власти и органов местного самоуправления, уполномоченных законами должностных лиц, принятые в пределах их компетенции и полномочий и связанные с назначением, подготовкой и проведением выборов, обеспечением и защитой избирательных прав и свобод гражданина, должны быть официально опубликованы либо доведены до всеобщего сведения иным путем в порядке и сроки, предусмотренные законами.

4. Решения избирательных органов своевременно передаются в средства массовой информации и телекоммуникаций для опубликования и обнародования, при этом избирательный орган в течение срока, установленного законодательством о выборах, официально

публикует в своем печатном органе или в иных средствах массовой информации сведения об итогах голосования, а также данные об избранных лицах.

5. Информация о выборах и кандидатах, предусмотренная законами, в том числе перечень политических партий, которые имеют право участвовать и (или) участвуют в выборах, должна своевременно и в полном объеме доводиться уполномоченными на то органами или должностными лицами до всеобщего сведения избирателей и иных участников выборов.

6. Государством могут предприниматься меры к тому, чтобы обеспечивать беспристрастность в освещении избирательной кампании средствами массовой информации, в том числе в сети Интернет, невозможность устанавливать юридические или административные барьеры для доступа к средствам массовой информации на не дискриминационной основе для политических партий и кандидатов, формировать единый информационный банк данных результатов опросов общественного мнения, связанных с выборами, данные которого должны предоставляться участникам избирательного процесса, а также международным наблюдателям по их запросам для ознакомления или копирования, внедрять новые информационные технологии, обеспечивающие открытый характер выборов, повышающие степень доверия избирателей к итогам голосования и результатам выборов.

7. Обеспечение реализации принципа открытости и гласности выборов не распространяется на тайну волеизъявления и голосования избирателя.

8. Соблюдение принципа открытости и гласности выборов должно обеспечивать создание правовых условий для осуществления действенного общественного контроля и беспристрастного международного наблюдения за выборами.

1.10. Подлинные выборы

Соблюдение принципа подлинных выборов означает, как правило, следующее:

1. Проведение выборов в органы и выборных должностных лиц, которые избираются непосредственно гражданами, на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании, выявление свободно выраженной воли народа и ее непосредственное осуществление.

2. Предоставление избирателям реального и основанного на законе выбора кандидатов (списков кандидатов), наличие реального политического плюрализма, идеологического многообразия и многопартийности, осуществляемых через функционирование политических партий, политических общественных объединений, законная деятельность которых должна находиться под юридической защитой государства. При подлинных выборах обеспечивается своевременный и свободный доступ избирателей к информации о кандидате (списках кандидатов), политических партиях (коалициях) и о процессе выборов, а кандидата (кандидатов), политических партий (коалиций) – доступ на равных правовых условиях к средствам массовой информации и телекоммуникаций.

3. Подлинные выборы предполагают справедливые правовые условия для выдвижения, регистрации, отказа в регистрации или отмены регистрации кандидатов, списков кандидатов политических партий (коалиций), а также для участия всех политических партий (коалиций) в избирательной кампании. Регистрационные требования должны устанавливаться заблаговременно до начала избирательной кампании, быть ясными, четкими и не содержать условий, способных стать основанием для ограничений дискриминационного характера либо возможных злоупотреблений, и должны применяться единообразно. Произвольное или дискриминирующее применение норм о регистрации в целях нанесения ущерба отдельным политическим силам, кандидатам не должно допускаться.

4. Назначение и проведение выборов, как очередных, так и досрочных, дополнительных и иных выборов, а также осуществление избирательных действий, предусмотренных конституцией и законами, в порядке и в сроки, позволяющие кандидатам, политическим партиям (коалициям) и другим участникам избирательного процесса развернуть полноценную предвыборную агитационную деятельность.

5. При назначении, подготовке и проведении выборов используется государственный язык, а в случаях и в порядке, устанавливаемых конституцией и (или) законами, иными нормативными правовыми актами – также официальные языки составных частей территории государства, языки малочисленных народов и народностей, национальных меньшинств и этнических групп на территориях их компактного проживания.

6. Каждый кандидат и каждая политическая партия (коалиция), участвующие в выборах, должны признавать итоги голосования и ре-

зультаты демократических выборов и иметь возможность обжаловать нарушения законодательства о выборах, официальные итоги голосования, результаты выборов, нарушающие избирательные права и свободы гражданина, в судебные и (или) иные органы в порядке и сроки, предусмотренные законами, международными обязательствами государства.

1.11. Справедливые выборы

Соблюдение принципа справедливых выборов обеспечивает создание равных правовых условий для всех участников избирательного процесса.

При проведении справедливых выборов должны обеспечиваться:

1. Всеобщее равное и прямое избирательное право.
2. Порядок выдвижения кандидатов, списков кандидатов, при котором кандидаты могут быть выдвинуты избирателями соответствующего избирательного округа и (или) в порядке самовыдвижения, а также по отдельности или в составе списка – политическими партиями (коалициями), иными общественными объединениями и другими субъектами права выдвижения кандидатов и (или) списков кандидатов, указанными в конституции, законах.
3. Равные правовые условия для участия каждого кандидата или каждой политической партии в предвыборной кампании, в том числе равные условия доступа к государственным и иным средствам массовой информации.
4. Закон и государственная политика должны быть направлены на разделение партии и государства, проведение избирательных кампаний в атмосфере свободы, ответственности, прозрачности и честности, позволяющей партиям (коалициям) и кандидатам свободно излагать свои политические взгляды и оценки, положения предвыборных программ (платформ), а избирателям знакомиться с ними, обсуждать их и голосовать “за” или “против” свободно, не опасаясь наказания или какого бы то ни было преследования, не допускать использования государственных, административных и иных ресурсов и возможностей с целью выражения предпочтения либо создания преимуществ либо ограничений для отдельных кандидатов, отдельных политических партий (коалиций), принимающих участие в выборах. Правовые условия, исключаящие возможность использования кандидатами, замещающими государственные и муниципальные должности или находящимися на государст-

венной или муниципальной службе либо работающими в средствах массовой информации, преимуществ своего служебного или должностного положения в целях своего избрания, а также законодательное установление перечня нарушений принципа равного избирательного права, связанных с использованием таких преимуществ и являющихся основанием для отказа в регистрации и (или) отмены решения о регистрации кандидата, признания избрания недействительным.

5. Гласное, своевременное и в полном объеме финансирование выборов, избирательных кампаний кандидатов, политических партий (коалиций), а также информирование о всех финансовых расходах, связанных с назначением, подготовкой и проведением выборов, избирательными кампаниями кандидатов, политических партий (коалиций) с тем, чтобы обеспечить открытость и прозрачность всех денежных пожертвований кандидатам, политическим партиям (коалициям), участвующим в выборах, исключить запрещенные законодательством пожертвования кандидатам, политическим партиям (коалициям), выдвинувшим кандидатов (списки кандидатов) на выборах.

6. Честность при выполнении предусмотренных законами избирательных действий и избирательных процедур, в том числе при голосовании и подсчете голосов, полное и оперативное информирование обо всех итогах голосования, начиная с уровня избирательных участков, в том числе предоставление наблюдателям возможности получения официальных копий протоколов избирательных органов об итогах голосования и (или) установлении результатов выборов, с последующим официальным опубликованием всех итогов голосования и результатов выборов в разумный срок.

1.12. Ответственные выборы

Реализация этого принципа означает, в частности, что избранные лица, получившие необходимое число голосов, определенное конституцией, законом, надлежащим образом вступают в должность в порядке и сроки, установленные конституцией и (или) законами, тем самым признавая свою ответственность перед избирателями, и остаются в должности до истечения срока своих полномочий или до их прекращения иным образом, который регулируется конституцией, законами в соответствии с демократическими парламентскими и конституционными процедурами.

1.13. Проведение выборов избирательными органами (избирательными комиссиями)

Реализация этого принципа предусматривает, в частности, следующее:

1. Подготовка и проведение выборов, в том числе установление и официальное опубликование итогов голосования и результатов выборов, обеспечение сохранности избирательных документов (бюллетеней, протоколов) до истечения срока их хранения, обеспечение избирательных прав и свобод участников выборов возлагаются на коллегиальные избирательные органы во главе с центральным избирательным органом, действующие независимо, самостоятельно и беспристрастно в пределах компетенции и полномочий, установленных конституцией и (или) законами, иными нормативными правовыми актами.

2. Порядок формирования, полномочия и срок их осуществления, организация деятельности избирательных органов, а также основания, порядок и сроки расформирования избирательного органа или досрочного прекращения полномочий его члена (членов) должны устанавливаться законом и (или) иными нормативными правовыми актами. Государство может принимать законодательные меры к расширению перечня избирательных органов, действующих на постоянной основе.

3. Кандидату, политической партии (коалиции), выдвинувшей и (или) зарегистрировавшей список кандидатов, может предоставляться право и возможность в порядке, предусмотренном законом и иными нормативными правовыми актами, назначить в избирательный орган, зарегистрировавший этого кандидата (список кандидатов), и в нижестоящие избирательные органы по одному члену избирательного органа с правом совещательного голоса, представляющему интересы назначившего его кандидата, политической партии (коалиции).

4. Государство не допускает образование и деятельность каких-либо иных структур, которые подменяют избирательные органы, либо полностью или частично осуществляют их функции и полномочия, либо присваивают эти функции и полномочия.

5. Государственные органы, органы местной власти (органы местного самоуправления), а также их должностные лица обязаны в пределах, указанных законами, оказывать избирательным органам содействие в реализации их полномочий, а организации, осуществляющие теле- и (или) радиовещание, и редакции периодических печатных изданий – предоставлять им бесплатное эфирное время, воз-

возможность для размещения печатной информации для информирования избирателей о выборах, ходе избирательной кампании.

6. Организация выборов избирательными органами (избирательными комиссиями), работающими открыто и гласно под действенным общественным (гражданским) и международным наблюдением и судебным контролем.

7. Решения избирательных органов принимаются большинством, а в случаях, предусмотренных законами, квалифицированным большинством голосов от общего числа членов избирательного органа. Решения и нормативные акты избирательных органов, принятые в пределах их компетенции и полномочий, обязательны для государственных органов, органов местного самоуправления, политических партий (коалиций) и иных общественных объединений, общественных организаций, их уполномоченных представителей, нижестоящих избирательных органов, а также иных лиц и органов, указанных в законах.

8. Члены избирательного органа не связаны решениями и иными документами политических партий (коалиций), членами которых они являются и которые выдвинули их кандидатуры в состав избирательного органа. На время исполнения своих обязанностей в составе постоянно действующего избирательного органа члены избирательного органа могут приостанавливать свое членство в политической партии (коалиции) или иной политической организации. Органы и должностные лица, назначившие членов избирательного органа, не вправе отозвать их.

9. Решение, действие (бездействие) избирательного органа может быть обжаловано в указанный в законе избирательный орган и (или) в суд в порядке, предусмотренном законодательством. Вышестоящий избирательный орган вправе отменить решение нижестоящего избирательного органа, противоречащее закону или принятое с превышением установленной компетенции, и либо принять решение по существу вопроса, изложенного в жалобе, либо направить соответствующие материалы на повторное рассмотрение нижестоящим избирательным органом, решение которого было отменено.

1.14. Судебная защита избирательных прав и свобод участников выборов

Легитимный и публичный характер выборов, защита и реализация избирательных прав и свобод граждан, кандидатов, политических

партий (коалиций), участвующих в выборах, воплощение в правоприменительной практике конституционных принципов организации избирательного процесса обеспечивается судебными, административными и иными средствами защиты.

Проведение демократических выборов означает, что в государстве торжествует принцип законности, узаконено право на справедливое судебное разбирательство, доступ к судам, гарантированы справедливое и открытое судебное разбирательство, беспристрастность судей и соразмерность наказания содеянному.

1. Национальное конституционное, гражданское, административное и уголовное судопроизводство, а также иные средства правовой защиты, указанные в законодательстве, должны обеспечивать легитимный и публичный характер выборов, защиту и реализацию избирательных прав и свобод граждан, кандидатов, политических партий (коалиций), участвующих в выборах, иных участников выборов, воплощение в правоприменительной практике демократических принципов организации избирательного процесса.

2. В случае нарушения законодательства о выборах, избирательных прав и свобод, пострадавшее лицо или лица, политическая партия (коалиция), иные участники выборов или органы, организации, должностные лица, принимающие в соответствии с законами участие в избирательном процессе, должны иметь право на своевременную и эффективную защиту, обжалование и восстановление нарушенных прав и свобод в судебных и административных органах, а в случаях и в порядке, установленных законами, иными нормативными правовыми актами, – в избирательных органах, а также в иных органах, а лица, виновные в совершении противоправных действий (бездействии), должны нести ответственность в соответствии с законами.

3. Сроки подачи жалоб, порядок разрешения споров о защите избирательных прав и свобод человека и гражданина, иных участников выборов, а также разграничение полномочий между судебными и иными органами, включая избирательные органы, по рассмотрению таких споров должны быть ясно и исчерпывающим образом закреплены в законах и обеспечивать справедливый характер рассмотрения избирательных споров в пределах сроков и этапов избирательной кампании, осуществления избирательных действий и избирательных процедур. Лицо (лица), подавшие жалобу, должны иметь право и возможность принимать участие в рассмотрении избира-

тельного спора. Стороны исходят из того, что преимущественно судебными органами должны рассматриваться избирательные споры, связанные с защитой избирательных прав и свобод участников выборов, несоблюдением порядка включения лица в список избирателей, незаконным отказом в регистрации или аннулированием регистрации кандидата, политической партии (коалиции), незаконным поступлением и расходованием средств собственного избирательного фонда кандидата, политической партии (коалиции) или иных средств, не предусмотренных законом, злоупотреблением свободой слова и массовой информации при проведении кандидатами, политическими партиями (коалициями) собственных избирательных кампаний, признанием итогов голосования и (или) результатов выборов недействительными.

4. Срок для защиты и (или) восстановления нарушенных прав и свобод участников выборов должен быть соразмерным с временными рамками совершения избирательных действий и избирательной кампании в целом, устанавливаться с учетом необходимости обеспечения своевременного рассмотрения и разрешения жалоб участников выборов, не должен приводить к откладыванию выборов или совершения избирательных действий и процедур и нарушать целостность избирательного процесса или каким-либо образом влиять на действительное волеизъявление граждан.

5. Деятельность лиц и органов, направленная на воспрепятствование свободному осуществлению избирателем его избирательных прав и свобод, в том числе права на тайну голосования, вступление на выборную должность или пребывание в выборной должности, в форме бойкота или призывов к бойкоту выборов, отказу от выполнения избирательных процедур или избирательных действий, разглашение конфиденциальных сведений об избирателях, иных участниках выборов, фальсификацию подсчета голосов, итогов голосования и результатов выборов, а также деятельность лиц или органов, имеющая своей целью или приводящая к нарушению избирательного законодательства, общепризнанных принципов и норм международного права в области проведения демократических выборов, должна преследоваться по закону.

6. Кроме того, реализация этого принципа предусматривает, в частности, следующее:

в случае непризнания или нарушения принципов организации демократических выборов, избирательных прав и свобод пострадав-

шее лицо или лица должны иметь право и возможность обжалования указанных нарушений в независимых и беспристрастных судах, а лица, виновные в совершении действий (бездействии), запрещенных национальными законами, должны нести ответственность в соответствии с законами;

судебными инстанциями по защите избирательных прав и свобод, наряду с судами общей юрисдикции, могут являться конституционный суд и (или) аналогичная по своему статусу судебная инстанция государства, которые вправе в соответствии с конституцией, законом разрешать избирательные споры, связанные с конституционностью назначения, подготовки и проведения выборов либо правильностью (законностью) назначения и проведения выборов, признанием непреодолимыми или устраненными препятствий, возникших для кандидатов, а также с итогами голосования и (или) результатами выборов;

решения судей не подлежат какому-либо пересмотру, кроме как в рамках апелляционных процедур, установленных законом.

7. Возможность каждого кандидата и каждой политической партии, участвующих в выборах, обжаловать официальные итоги голосования, результаты выборов, нарушения избирательных прав и свобод граждан в судебные и иные органы в порядке и сроки, предусмотренные законами, международными обязательствами государства.

8. Быстрое и эффективное рассмотрение судами и иными уполномоченными на то органами жалоб на нарушения избирательных прав и свобод граждан, кандидатов, политических партий (коалиций) во временных рамках соответствующих этапов избирательного процесса, а также обеспечение права гражданина на обращение в международные судебные органы за защитой и восстановлением своих избирательных прав и свобод в порядке, предусмотренном нормами международного права.

9. Государства принимают меры к предупреждению и предотвращению распространения коррупции в избирательном процессе (подкуп избирателей, незаконная благотворительная деятельность, др.), представляющих собой серьезную угрозу демократическим выборам, избирательным правам и свободам.

1.15. Независимое общественное (гражданское) и международное наблюдение за выборами

1. Соблюдение этого принципа должно обеспечивать, в частности, создание надлежащих условий для эффективного независимого

общественного (гражданского) и международного наблюдения за выборами, соблюдения международных обязательств государства, касающихся организации демократического избирательного процесса, обеспечения и защиты избирательных прав и свобод граждан, иных участников выборов, гарантий их свободного участия в выборах.

2. Кандидату, политической партии (коалиции), общественному объединению, общественной организации, группе избирателей, другим субъектам выборов может быть предоставлено право в порядке, установленном законами или нормативными правовыми актами, принимаемыми органами, организующими выборы, назначить наблюдателей, которые имеют право в день голосования, в том числе в день проведения досрочного голосования, осуществлять наблюдение за ходом голосования. Права и обязанности указанных наблюдателей должны быть определены в законодательстве. В соответствии с национальным законодательством наблюдатели могут осуществлять наблюдение в другие сроки и на других этапах избирательной кампании, например, при проведении предвыборной агитации.

3. В случаях и порядке, предусмотренных законами, правами национального наблюдателя могут пользоваться также доверенные лица и (или) уполномоченные представители кандидатов, политических партий (коалиций).

4. Избирательные органы и (или) иные органы и организации могут быть наделены полномочиями по организации обучения национальных наблюдателей и иных участников выборов основам демократических избирательных технологий, национального законодательства о выборах, международным избирательным стандартам как принципам обеспечения и защиты избирательных прав и свобод человека и гражданина.

5. Международные наблюдатели СНГ в соответствии с общепризнанными принципами и нормами международного права осуществляют свою деятельность по наблюдению за выборами в духе конструктивного взаимодействия с международными наблюдателями других международных организаций, иностранных государств.

6. Осуществление международного наблюдения за выборами не является основанием или поводом для какого бы то ни было вмешательства во внутренние дела государства, проводящего выборы.

Раздел 2
Основы статуса международного наблюдателя
Содружества Независимых Государств
по наблюдению за выборами

1. Статус международного наблюдателя Содружества Независимых Государств по наблюдению за выборами

Государство, приглашающее международных наблюдателей, исходит из того, что их присутствие способствует открытости и гласности выборов, соблюдению международных обязательств государств по проведению демократических выборов.

1.1. Международным наблюдателем от Содружества Независимых Государств (далее – СНГ) по наблюдению за выборами является лицо, представляющее уставные органы СНГ – Межпарламентскую Ассамблею государств – участников СНГ, Исполнительный комитет СНГ, а также органы, предусмотренные иными международными правовыми документами СНГ (далее – орган (органы) СНГ), приобретающее право на осуществление наблюдения за выборами в соответствии с порядком, установленным национальным законодательством о выборах, международно-правовыми документами и международными обязательствами государства-участника СНГ, в котором проводятся выборы.

1.2. ● Орган (органы) СНГ может принять решение о направлении нескольких международных наблюдателей, которые в этом случае составляют группу (миссию) международных наблюдателей СНГ.

1.3. ● Орган (органы) СНГ, принявший решение о направлении международного наблюдателя (наблюдателей), определяет количественный состав миссии международных наблюдателей, порядок ее формирования и принимает решение о назначении лица (лиц) международным наблюдателем и о назначении руководителя миссии.

1.4. Международные наблюдатели получают разрешение на въезд в государство, где проводятся выборы, в порядке, установленном национальным законодательством. Разрешение на въезд в государство требуется только в случае существования визового режима пересечения государственной границы.

1.5. Международный наблюдатель на территории страны проведения выборов находится под покровительством принимающего государства. Это означает, что принимающее государство предпринимает все предусмотренные национальным законодательством меры по защите прав международных наблюдателей, а также необходимые

меры в отношении тех лиц, которые нарушают права международных наблюдателей, вплоть до привлечения их к ответственности в соответствии с национальным законодательством.

1.6. Деятельность международных наблюдателей по наблюдению за выборами осуществляется на началах открытости.

1.7. Международные наблюдатели не вправе использовать свой статус для осуществления деятельности, не связанной с наблюдением за ходом выборов, вмешиваться в избирательный процесс, проводить в день голосования опросы избирателей о том, как они намерены проголосовать или уже проголосовали, принимать участие в процедурах голосования и подсчета голосов избирателей, установлении итогов голосования, результатов выборов. Государство вправе оставить за собой право лишать аккредитации тех международных наблюдателей, которые нарушают законы, иные нормативные правовые акты, общепризнанные принципы и нормы международного права.

1.8. Национальными законами может быть предусмотрено, что международный наблюдатель удаляется из помещения для голосования, если он пытается воспрепятствовать работе избирательного органа либо осуществлению гражданином своих избирательных прав, а также нарушить свободу и тайну голосования. Соответствующее решение может приниматься участковым или вышестоящим избирательным органом. Кроме того, избирательный орган вправе обратиться в соответствующие органы с представлением о привлечении удаленного международного наблюдателя к ответственности, предусмотренной национальными законами. Избирательный орган обязан сообщить об этом факте в центральный избирательный орган, а последний, в свою очередь, – в орган (органы) СНГ.

1.9. В случае нарушения международным наблюдателем национальных законов, общепризнанных принципов и норм международного права центральный избирательный орган в соответствии с национальными законами вправе отозвать аккредитацию международного наблюдателя. При этом центральный избирательный орган уведомляет о принятом решении орган (органы) СНГ, которым было направлено приглашение этому лицу для участия в наблюдении за выборами в качестве международного наблюдателя.

2. Порядок аккредитации международных наблюдателей

2.1. Аккредитация международных наблюдателей СНГ производится центральными избирательными органами страны проведе-

ния выборов на основе приглашения уполномоченных на то государственных органов, высших должностных лиц страны проведения выборов.

2.2. Удостоверение международного наблюдателя – документ, удостоверяющий его статус. Как правило, образец и описание удостоверения международного наблюдателя утверждаются центральными избирательными органами в соответствии с национальным законодательством.

2.3. Центральный избирательный орган выдает международному наблюдателю удостоверение международного наблюдателя в соответствии с представленными им заявлением, документом, удостоверяющим его личность, и приглашением органа (органов) СНГ. Это удостоверение дает право международному наблюдателю осуществлять свою деятельность в период подготовки и проведения выборов.

2.4. Международный наблюдатель осуществляет свою деятельность самостоятельно и независимо. Это означает, что он вправе в день голосования посещать избирательные участки без специального сопровождения и предварительного согласования своих действий по наблюдению за выборами с соответствующими избирательными органами.

3. Правовые основы деятельности международных наблюдателей

Правовой основой для проведения международного наблюдения и деятельности международных наблюдателей являются национальные законы, общепризнанные принципы и нормы международного права в области организации избирательного процесса, международные обязательства государства, в котором проводятся выборы.

4. Срок осуществления наблюдения и полномочия международного наблюдателя

4.1. Срок полномочий международного наблюдателя начинается со дня аккредитации в центральном избирательном органе страны проведения выборов и заканчивается, как правило, в день официального опубликования общих результатов выборов.

4.2. Международные наблюдатели вправе осуществлять свою деятельность на любом этапе избирательной кампании, но не ранее дня официального опубликования решения уполномоченного органа или должностного лица о назначении даты выборов.

4.3. Деятельность международных наблюдателей регулируется национальным законодательством, международно-правовыми документами, наделяющими их полномочиями, которые они вправе реализовать в своей деятельности. В соответствии с указанными правовыми актами международные наблюдатели имеют право, в частности:

на доступ ко всем документам (не затрагивающим интересы национальной безопасности, конфиденциального характера информации об избирателе), регулирующим избирательный процесс, получение от избирательных органов необходимой информации и копий указанных в национальных законах избирательных документов;

на контакты с политическими партиями, коалициями, кандидатами, избирателями, сотрудниками избирательных органов, должностными и иными лицами, которые в соответствии с избирательным законодательством обязаны оказывать содействие избирательным комиссиям, иным участникам избирательного процесса;

на свободное посещение всех избирательных участков и помещений для голосования, в том числе в день проведения голосования;

на наблюдение за ходом голосования, подсчетом голосов и установлением их результатов в условиях, обеспечивающих обзорность процедуры подсчета бюллетеней;

на ознакомление с результатами рассмотрения жалоб (заявлений) и претензий, связанных с нарушением законодательства о выборах;

на информирование представителей избирательных органов о своих наблюдениях, рекомендациях без вмешательства в работу органов, осуществляющих выборы;

на публичное изложение своего мнения о подготовке и проведении выборов после окончания голосования;

на предоставление организаторам выборов, органам государственной власти и соответствующим должностным лицам своего заключения о результатах наблюдения за ходом выборов.

4.4. Международные наблюдатели должны, в частности:

соблюдать конституцию и законы страны пребывания, положения международных документов в области организации и проведения выборов;

иметь при себе удостоверение об аккредитации в качестве международного наблюдателя, выдаваемое в порядке, определенном страной пребывания, и предъявлять его по требованию организаторов выборов;

выполнять свои функции, руководствуясь принципами политической нейтральности, беспристрастности, отказа от выражения каких бы то ни было предпочтений или оценок по отношению к избирательным органам, государственным и иным органам, должностным лицам, участникам избирательного процесса;

не вмешиваться в избирательный процесс;

основывать все свои заключения на наблюдении и фактическом материале.

4.5. Национальными законами международным наблюдателям могут быть предоставлены дополнительные права сверх тех, которые непосредственно вытекают из международных обязательств государства.

4.6. По окончании наблюдения за выборами международные наблюдатели представляют в направивший их орган (органы) итоговое заключение о результатах международного наблюдения за выборами, которое подлежит опубликованию в их официальных изданиях.

Международные наблюдатели не вправе использовать свой статус для осуществления деятельности, не связанной с наблюдением за ходом выборов, вмешиваться в избирательный процесс, проводить в день голосования опросы избирателей о том, как они намерены проголосовать или уже проголосовали, принимать участие в процедурах голосования и подсчета голосов избирателей, установлении итогов голосования, результатов выборов. Государство может оставить за собой право лишать аккредитации тех международных наблюдателей, которые нарушают законы, иные нормативные правовые акты, общепризнанные принципы и нормы международного права.

5. Оказание содействия международному наблюдателю

5.1. Избирательные органы, органы государственной власти, местные органы власти (органы местного самоуправления), иные государственные органы в пределах своей компетенции и полномочий, предусмотренных законодательством, оказывают международным наблюдателям необходимое содействие, то есть создают соответствующие равные условия для свободной и независимой реализации всеми международными наблюдателями своих функций по наблюдению.

5.2. Списки международных наблюдателей, осуществляющих наблюдение за выборами, отдельными этапами избирательной кампании, в том числе за ходом голосования и подсчетом голосов в изби-

рательных органах, составляются соответствующими избирательными органами на основе предъявляемых международными наблюдателями удостоверений (свидетельств об аккредитации) и представляются для сведения всем лицам, имеющим в соответствии с законами право находиться в помещении избирательного органа, помещении для голосования и подсчета голосов, а в случаях, предусмотренных законодательством, могут доводиться до всеобщего сведения через средства массовой информации или иным способом.

6. Обеспечение деятельности международного наблюдателя

Материально-финансовое обеспечение деятельности международного наблюдателя (транспортные расходы, расходы на проживание, услуги связи и т.п.) осуществляется за счет собственных средств международного наблюдателя, а также за счет средств направившей его стороны.

Раздел 3 Международное наблюдение за организацией избирательного процесса

3.1. Основные направления международного наблюдения за выборами

Международные наблюдатели должны знать содержание документов ООН, ОБСЕ, Совета Европы, Европейского парламента, Содружества Независимых Государств, других международных организаций в области демократических выборов, защиты избирательных прав и основных свобод граждан, ратифицированных страной, проводящей выборы.

Международные наблюдатели должны ознакомиться с содержащимися в конституции положениями, регулирующими выборы или организацию избирательного процесса, а также с законами, регулирующими порядок проведения выборов, с другими законодательными актами.

При этом следует обратить внимание на то, как совершенствовалось избирательное законодательство, в том числе с учетом рекомендаций международных наблюдателей, в целях обеспечения его соответствия международным обязательствам государства. Законодательство должно обеспечивать прочную и стабильную основу для прове-

дения плюралистических и ответственных выборов, прозрачность и открытость избирательного процесса.

Международные наблюдатели должны ознакомиться с закрепленным в конституции и законах регулированием механизма участия в избирательном процессе при разрешении избирательных споров отдельных видов судов, в частности, конституционных судов, получить от соответствующих государственных органов или избирательных органов информационные, статистические и другие справочные материалы о правоприменительной практике по этому вопросу. Необходимо иметь в виду, что в соответствии с положениями конституций ряда государств – участников СНГ конституционные суды в установленном законом порядке разрешают споры, касающиеся конституционности выборов; признания непреодолимыми или устраненными препятствий, возникших для кандидатов на выборные должности; результатов выборов, в том числе их подтверждения; правильности проведения выборов либо подготовки заключения о правомерности выборов.

Международные наблюдатели должны изучать и оценивать различные стадии избирательного процесса, начиная с регистрации избирателей и начала избирательной кампании, образования избирательных округов, избирательных участков, избирательных органов (комиссий) и заканчивая финальными процедурами организации голосования, в том числе досрочного голосования, подсчета и, в случаях необходимости, перепроверки (повторного или контрольного подсчета) голосов избирателей, определения итогов голосования и установления результатов выборов.

Международные наблюдатели должны установить контакты с политическими партиями (коалициями), общественными политическими объединениями (общественными организациями), в том числе правозащитными общественными объединениями, учреждениями и организациями, специализирующимися на правовом обучении (просвещении) организаторов выборов, избирателей, участников выборов в целях взаимодействия в получении объективной информации о ходе подготовки и проведения выборов, обеспечении избирательных прав и свобод граждан и иных участников избирательного процесса.

В целях обеспечения системности и объективности наблюдения предлагается оценивать избирательный процесс по следующим основным параметрам:

электоральная грамотность и активность участников выборов;
идентификация и регистрация (учет) избирателей;
порядок образования избирательных округов, избирательных участков, критерии их образования и границы;
избирательные органы (избирательные комиссии): принципы, порядок и сроки формирования (расформирования) и деятельности, состав и квалификационный уровень подготовки организаторов выборов (членов избирательных органов, в том числе назначенных кандидатами, политическими партиями (коалициями);
форма и текст избирательных бюллетеней, степень их защиты от возможной фальсификации (подделки);
порядок подачи и рассмотрения заявлений (жалоб);
обеспечение общественного порядка и безопасности в период подготовки и проведения выборов, голосования и подсчета голосов избирателей.

Международные наблюдатели должны быть готовы заполнить форму статистического наблюдения (обзора) по избирательному участку, округу, иной избирательной территории, на которой они присутствовали и осуществляли наблюдение. Форма статистического наблюдения может быть рекомендована органом (органами) СНГ, направляющими международных наблюдателей.

3.2. Электоральная грамотность и активность участников выборов

Государственные средства массовой информации или средства массовой информации с частичным государственным и (или) муниципальным участием должны обеспечивать сбалансированное информационное освещение выборов, избирательных кампаний кандидатов, политических партий (коалиций), не проявляя при этом политических или иных, в том числе идеологических, пристрастий или предпочтений.

Государство обеспечивает в соответствии с законодательством свободу поиска, сбора, распространения информации о выборах, кандидатах, списках кандидатов, политических партиях (коалициях), принимающих участие в выборах, иных участниках выборов, указанных в законах, а также беспристрастное информационное освещение назначения, хода подготовки и проведения выборов, избирательных кампаний кандидатов, политических партий (коалиций) в национальных средствах массовой информации и телекоммуникаций.

Государство может принимать специальные национальные программы гражданского образования участников выборов и участвовать в разработке и принятии аналогичных межгосударственных программ, обеспечивать условия для ознакомления и обучения граждан и иных участников избирательной кампании избирательным процедурам и правилам, повышения их правовой культуры и профессиональной квалификации организаторов выборов, обращая при этом особое внимание на информирование и (или) обучение лиц с физическими и иными отклонениями (недугами).

Международные наблюдатели должны оценивать уровень и эффективность электоральной (избирательной) грамотности избирателей и иных участников избирательной кампании. Просвещение (образование) избирателей должно быть направлено на официальное полное и своевременное информирование избирателей о том, где, когда и в каком порядке голосовать на конкретных выборах. Очень важно, чтобы эта информация была дана вовремя (заблаговременно) и избирателям было предоставлено достаточно времени для ее использования или уточнения. Обеспечение избирателей объективной и беспристрастной информацией о выборах, о ходе избирательной кампании является обязанностью избирательных органов, а также иных органов, указанных в законодательстве. Эта информация должна быть доступна всем избирателям, включая традиционно политически незаинтересованные группы населения.

Государство может обеспечивать возможность для представителей национальных меньшинств, этнических групп знакомиться с указанной в законе избирательной информацией на их родном языке, а также предпринимать усилия к тому, чтобы обеспечить для лиц с физическими и иными отклонениями (недугами) полноценный доступ к подготовленным и изданным за счет бюджетных средств специальным информационным материалам о кандидатах, списках кандидатов, политических партиях (коалициях) и их предвыборных программах (платформах), иных участниках избирательной кампании, а также возможность заполнять избирательный бюллетень и голосовать, не обращаясь за помощью к лицам, указанным в законе.

Если это не запрещено законодательством, повышение электоральной грамотности (культуры) и (или) информирование избирателей могут осуществляться с использованием современных информационных технологий, включая Интернет. Международные наблю-

датели должны выяснить, какие мероприятия в этом плане были проведены и кто в них принимал участие.

Важно следить за тем, чтобы избирательные органы и их члены ни прямо, ни косвенно не вели агитационной деятельности в отношении кандидатов, списков кандидатов, а только предоставляли избирателям объективный и беспристрастный информационный материал о выборах.

3.3. Идентификация и регистрация (учет) избирателей

Право голоса должно быть предоставлено всем гражданам страны на равных основаниях по достижении определенного возраста. При этом конституцией и законами может предусматриваться ограничение как избирательного права в целом (например, граждан, признанных судом недееспособными или содержащихся в местах лишения свободы по приговору суда), так и отдельных его компонентов (например, только пассивного избирательного права, то есть права быть избранными, лиц, находящихся в местах содержания под стражей подозреваемых и обвиняемых). Необходимо также иметь в виду, что законы о выборах, регламентируя активное и пассивное избирательное право граждан, могут исчерпывающим либо открытым (без перечисления всех случаев) образом определять основания или случаи ограничения, в том числе временного, избирательных прав граждан, что влияет на их идентификацию и осуществление их регистрации (учета) в качестве избирателей.

Государство должно устанавливать действенную и недискриминационную процедуру регистрации (учета) избирателей с определением четких критериев, таких, как гражданство, возраст, место жительства, наличие основного документа, удостоверяющего личность гражданина, а также законодательно закреплять ответственность лиц и органов, представляющих сведения об избирателях, за их достоверность, полный объем и своевременность передачи, обеспечение в соответствии с законодательством конфиденциальности персональных данных.

Подготовленные в установленном законом порядке списки избирателей являются официальным документом, в который должны быть внесены все избиратели.

Должны быть законодательно предусмотрены положения, касающиеся таких вопросов, как метод (процедура) и время (периодичность и продолжительность) регистрации, квалификация и дисквалификация по возрасту и месту жительства (продолжительности

проживания), по иным обстоятельствам, средства идентификации, регистрационные формы, процедура подачи жалоб (заявлений), обращений, публикация списка по окончании регистрации, возможность и право ознакомления со списками избирателей.

Оценка процесса регистрации важна для предотвращения необоснованных ограничений в регистрации избирателей, которыми могут явиться ограничения, основанные на таких признаках, как раса, пол, этническая принадлежность, вероисповедание, политические убеждения, язык, уровень грамотности и имущественное положение или иные факторы, противоречащие международным обязательствам государства. Обоснованные ограничения могут быть вызваны такими обстоятельствами, как место проживания, гражданство, пребывание в местах лишения свободы, признание недееспособным по решению суда.

Следует иметь в виду, что эмиграция и внутренняя территориальная миграция могут вызвать значительное изменение состава населения в период между выборами, что затрудняет идентификацию и регистрацию большого количества избирателей, которые изменили место жительства, и предполагает серьезную техническую работу. Избиратели должны быть вычеркнуты из списка по старому месту жительства и включены в список по новому месту жительства. При этом должны быть приняты меры для предотвращения многократной регистрации (“двойной” регистрации). Если избиратели получают специальные избирательные идентификационные карточки (идентификационные свидетельства, идентификационные удостоверения), должны быть приняты меры для предотвращения их фальсификации и тиражирования.

Процесс регистрации избирателей становится более эффективным, если список избирателей регулярно обновляется (уточняются персональные данные об избирателе, например, в связи с получением нового документа, удостоверяющего личность). В частности, в законодательстве о выборах может закрепляться следующий перечень документов, удостоверяющих личность избирателя: паспорт; паспорт для выезда за границу; временное удостоверение гражданина; дипломатический паспорт; служебный паспорт; удостоверение личности моряка; военный билет для военнослужащих срочной службы. Методы регистрации в различных государствах могут быть различными, однако автоматизация процесса регистрации (учета) избирателей может помочь в проверке точности списков, обеспечивая достоверность и полноту регистра избирателей.

Процедуры регистрации (уточнения персональных данных) и списки избирателей должны быть максимально доступны для избирателей. Поэтому список избирателей должен быть представлен избирателям для ознакомления заблаговременно до дня голосования с тем, чтобы они имели возможность проверить правильность его составления и обжаловать неправильное включение или исключение из списка или неточности в списке избирателей.

3.4. Критерии образования избирательных округов, избирательных участков

Все голоса должны иметь одинаковый вес для обеспечения равногo представительства. Это означает, что каждый избранный представляет, как правило, одинаковое количество зарегистрированных избирателей. При системе выборов с пропорциональным представительством размеры избирательных округов могут варьироваться, но количество представителей от каждого округа должно быть пропорционально количеству избирателей. В ряде государств при проведении выборов депутатов по правилам пропорциональной избирательной системы либо выборного должностного лица (например, главы государства) образуется единый избирательный округ, включающий в себя всю территорию страны, от которой избираются депутаты по партийным спискам, выборное должностное лицо.

Законодательство о выборах должно содержать критерии образования избирательных округов, определения их границ, избирательных участков, устанавливая количество избирателей в каждом округе, на каждом избирательном участке с учетом естественной, административно-территориальной протяженности этих границ, организации административно-территориального устройства (деления), местного самоуправления, особенностей и специфики географического положения некоторых местностей и территорий, а также необходимости обеспечения представительства национальных меньшинств и этнических групп.

3.5. Избирательные органы (избирательные комиссии): принципы, порядок, сроки формирования и деятельности, состав и уровень подготовки организаторов выборов

Подготовка и проведение выборов, обеспечение и защита избирательных прав и свобод граждан и контроль за их соблюдением возлагаются на соответствующие избирательные органы (избирательные

комиссии), действующие в пределах компетенции и полномочий, установленных конституцией, законами.

Порядок формирования, полномочия, срок, на который образуется избирательный орган (назначается его состав), а также организация деятельности избирательных органов должны устанавливаться соответствующим законом о выборах; при этом могут приниматься отдельные (самостоятельные) законы о статусе центрального избирательного органа. Порядок деятельности избирательного органа может также закрепляться в его организационно-правовом акте – регламенте, утверждаемым самим избирательным органом. Государство не должно допускать образование и деятельность иных административных структур (органов, организаций), которые подменяют избирательные органы либо осуществляют или присваивают их функции, или осуществляют руководство их деятельностью.

Организаторы выборов, обладая достаточным уровнем профессиональной подготовки, должны твердо и точно знать избирательное законодательство, в том числе общепризнанные принципы и нормы международного права, международные стандарты демократических выборов, свои права, обязанности и ответственность в период выборов. Члены избирательного органа должны быть обеспечены законодательными и иными актами о выборах, статистическими и иными справочными, учебными и методическими материалами и пособиями, необходимыми решениями вышестоящих избирательных органов, судебных органов, международными обязательствами государства по подготовке и проведению демократических выборов.

Международный наблюдатель должен ознакомиться с календарным планом проведения избирательной кампании, узнать, в частности, о проведенных или планируемых организационно-методических мероприятиях по подготовке (профессиональному обучению и повышению квалификации) организаторов выборов (членов избирательных органов, уполномоченных представителей политических партий и др.).

Работа избирательных органов должна быть независимой, беспристрастной, коллегиальной, открытой и гласной. Их независимость и защищенность от политических и административных манипуляций достигается при условии, что бюджет (смета расходов) избирательного органа достаточен и независим, бюджетно-финансовые средства поступают своевременно и в предусмотренных объемах, принцип и порядок их формирования обеспечивают такую за-

щищенность, а в состав избирательного органа входят известные, уважаемые и профессионально опытные люди. В состав избирательных органов всех уровней могут также входить члены различных политических партий (коалиций), выдвинутые этими партиями (коалициями) на равной правовой основе. Если представители политических партий входят в состав избирательных органов, они не могут участвовать в избирательной кампании в каком-либо другом качестве. ●они также не могут или не должны быть отозваны своей партией из-за принятых избирательным органом решений (если они не назначены политической партией в избирательный орган в качестве членов с правом совещательного голоса).

Если члены избирательного органа работают на непостоянной (штатной) основе, они должны иметь право и возможность вернуться после завершения выборов на свою основную работу.

Решения и нормативные акты соответствующих избирательных органов, принятые в пределах их компетенции, обязательны для органов исполнительной власти, государственных учреждений, органов местной власти (органов местного самоуправления), политических партий и иных общественных объединений (организаций), их уполномоченных представителей, доверенных лиц, наблюдателей, организаций, должностных лиц, граждан, нижестоящих избирательных органов, иных лиц и организаций, указанных в законах.

Законами на государственные органы, органы местной власти (органы местного самоуправления), учреждения, организации, предприятия с государственным участием, а также на их должностные лица может быть возложена обязанность оказывать избирательным органам содействие в реализации их полномочий, а на редакции периодических печатных изданий и организации, осуществляющие теле- и (или) радиовещание, указанные в законах о выборах, – обязанность предоставлять возможность для размещения печатной информации избирательных органов, а также предоставлять избирательным органам бесплатное эфирное время для информирования избирателей о выборах, ходе избирательной кампании. Международный наблюдатель должен выяснить, как организовано взаимодействие избирательных органов с вышеперечисленными структурами и лицами.

Международные наблюдатели при оценке организации и деятельности избирательных органов должны исходить из того, что любой демократический порядок формирования избирательных органов, в том числе посредством вхождения в состав избирательных органов

представителей правящих и оппозиционных политических сил, никоим образом не должен влиять на независимое профессиональное и беспристрастное исполнение членами избирательных органов своих обязанностей по обеспечению подготовки и проведения выборов, реализации избирательных прав и свобод граждан и других участников избирательного процесса, соблюдения принципа правового равенства и непредвзятости.

3.6. Форма и текст избирательных бюллетеней, степень их защиты

Форма и текст избирательных бюллетеней оказывают определенное влияние на эффективность избирательного процесса, выбор избирателей в день голосования. Бюллетень должен быть понятным, удобным и легким для ознакомления и заполнения.

Форма и текст избирательных бюллетеней утверждается избирательными органами за установленное в избирательном законодательстве количество дней до дня голосования.

Избирательные документы, по которым устанавливаются итоги голосования и определяются результаты выборов, могут являться документами строгой отчетности, степень защиты которых устанавливается законами. Так, для защиты от подделок на нем может ставиться печать, специфичная для каждого избирательного участка, или подпись (подписи) ответственного лица (или двух и более лиц). Бюллетень может содержать иные элементы, предусмотренные законодательством и повышающие степень его защищенности от возможной подделки (фальсификации), в частности, водяные знаки, особый цвет бумаги, маркировка и т.д. Избирательный бюллетень может состоять из двух частей – собственно избирательного бюллетеня, который выдается избирателю для голосования, и отрывного контрольного талона к нему, который остается у члена избирательного органа, выдавшего избирательный бюллетень.

Международные наблюдатели должны определить, когда, кем и где были напечатаны бюллетени, каковы их тиражи и требования к порядку их изготовления (выбраковке), передачи, транспортировки и хранения, как они фактически хранились и были распределены по избирательным округам и избирательным участкам, за какое время до выборов это было сделано, имеются ли акты о передаче-приемке бюллетеней уполномоченными членами избирательных органов, осуществлялась ли передача-приемка бюллетеней в присутствии наблюда-

телей, представителей средств массовой информации, иных лиц, указанных в законах, решениях избирательных органов, какие при этом возникали проблемы и как они были разрешены, имелись ли жалобы и какие были по ним приняты решения. В случае пропажи, уничтожения или повреждения избирательных бюллетеней, в иных случаях неправомерного обращения с бюллетенями международному наблюдателю необходимо установить фактические причины правонарушения и принятые меры, их своевременность и адекватность, соответствие требованиям национального избирательного законодательства.

Каждый избирательный бюллетень должен содержать разъяснение о порядке его заполнения. Если данное положение прямо не предусмотрено в законодательстве о выборах, международный наблюдатель должен выяснить, в какой степени избиратели ознакомлены с порядком и правилами заполнения избирательных бюллетеней. В частности, имелась ли в информационных материалах о порядке голосования, размещенных на избирательном участке (непосредственно перед помещением для голосования или внутри него), информация о порядке заполнения избирательного бюллетеня.

Национальными законами в целях обеспечения избирательных прав отдельных категорий граждан и создания дополнительных гарантий для их участия в голосовании может предусматриваться, что избирательные бюллетени печатаются не только на государственном языке (государственных языках), но в необходимых случаях и на других языках, например, народов или национальных (языковых) меньшинств, этнических групп на территориях компактного их проживания.

3.7. Порядок подачи и рассмотрения заявлений (жалоб), обращений

Право подачи апелляции в независимую, беспристрастную государственную судебную инстанцию должно быть обеспечено всем участникам избирательного процесса. Процедура подачи заявлений (жалоб), обращений должна быть установлена как механизм рассмотрения избирательных споров органом, который может служить последним арбитром в этом вопросе. Международные наблюдатели должны принимать во внимание, что справедливость избирательного процесса может быть сохранена только в том случае, если жалобы рассматриваются независимо и беспристрастно, а решения судеб-

ных органов, иных уполномоченных на то законом органов незамедлительно исполняются.

Жалобы, касающиеся избирательного процесса, независимо от того, подаются ли они избирателями или кандидатами, должны рассматриваться одинаково внимательно и в законном порядке. Правила и сроки подачи и рассмотрения жалобы должны быть четко определены в избирательном законе. Должны существовать доступные и адекватные условия для подачи этих жалоб и получения их соответствующими судебными властями. Ответы должны быть даны в определенные сроки, и все постановления должны быть зарегистрированы и опубликованы.

Международные наблюдатели должны ознакомиться с регламентацией порядка обжалования нарушений избирательных прав и свобод участников выборов, принимая во внимание, что в некоторых странах предусматривается обжалование нарушений путем обращения как в соответствующий избирательный орган, так и в суд, при этом подача обращения (заявления, жалобы) в избирательный орган не является обязательным предварительным условием для последующего обращения в суд.

Кроме того, положения о порядке и основаниях привлечения к ответственности лиц и органов за нарушение законов о выборах, избирательных прав и свобод участников избирательного процесса могут как непосредственно включаться в текст законов о выборах, иных законов, в том числе о средствах массовой информации, так и содержаться в законодательстве об уголовной и (или) административной ответственности.

Международные наблюдатели должны обращать внимание, в частности, на следующее: каковы сроки подачи и рассмотрения жалоб (заявлений, обращений) по избирательным спорам; не откладывается ли рассмотрение жалоб на период после проведения голосования; являются ли представители избирательных органов на судебное разбирательство.

3.8. Обеспечение общественного порядка и безопасности в период проведения выборов

Государство призвано принимать меры к проведению избирательной кампании в условиях общественной безопасности и спокойствия, к пресечению любых попыток насилия, запугивания или иных подобных действий или угроз в ходе выборов.

На протяжении всей избирательной кампании силы обеспечения общественного порядка и безопасности призваны пресекать любые попытки запугивания избирателей и кандидатов, других участников избирательного процесса. В то же время правоохранительные органы (структуры) должны воздерживаться от действий, которые можно расценить как запугивание, и которые могут иметь серьезные последствия для кандидатов и избирателей.

Международные наблюдатели должны оценить эффективность деятельности правоохранительных структур по оказанию содействия избирательным органам в предупреждении, предотвращении и пресечении противоправной деятельности участников избирательного процесса.

Работа органов милиции/полиции должна быть организована таким образом, чтобы обеспечивался общественный порядок и в то же время не создавалось необоснованных препятствий для осуществления избирательных мероприятий (проведения предвыборной агитации и т.д.) и особенно для реализации избирательных прав и свобод граждан.

Международные наблюдатели должны обратить внимание на факты необоснованного увеличения количества групп/нарядов милиции (полиции); на экипировку сотрудников правоохранительных органов, наличие у них оружия; на поведение сотрудников правоохранительных органов при проведении массовых агитационных мероприятий; на присутствие сотрудников правоохранительных органов на избирательных участках, а также непосредственно перед помещениями для голосования и (или) в помещении для голосования, участие в сопровождении членов избирательных органов, транспортирующих избирательные документы в вышестоящие избирательные органы.

Раздел 4

Международное наблюдение в период проведения избирательной кампании, предвыборной агитации

4.1. Избирательная кампания

Государство должно обеспечивать свободу поиска, сбора, распространения информации о выборах, кандидатах, беспристрастное информационное освещение выборов в средствах массовой информации и телекоммуникаций.

Международные наблюдатели должны ознакомиться с календарным планом мероприятий по подготовке и проведению выборов, который определяет временные рамки осуществления избирательных действий и процедур, предписанных законом о выборах, чтобы иметь возможность убедиться в непрерывности избирательной кампании, своевременности выполнения избирательных действий.

Международные наблюдатели исходят из того, что законодательством гарантирована свобода самовыражения, собраний и ассоциаций. Эти права должны иметь постоянную защиту, необходимую для формирования политических платформ и информирования граждан о кандидатах и их предвыборных программах. Должны быть приняты необходимые меры безопасности, которые не будут компрометировать существующие законодательные нормы.

Избирателям должен быть представлен по возможности широкий выбор политических сил. Кандидаты должны иметь реальную возможность распространять свои предвыборные программы без необоснованного вмешательства в ход их избирательной кампании.

Время является важным фактором при проведении выборов. Длительность избирательной кампании должна быть такова, чтобы все кандидаты имели достаточно времени для ознакомления избирателей с предвыборными программами. Право на свободу самовыражения, ассоциаций и собраний должно быть своевременно обеспечено с тем, чтобы предоставить возможность для эффективной организации и проведения избирательной кампании.

Должен быть хорошо отработан процесс выдачи разрешений на проведение митингов, политических встреч и деятельности, направленной на получение финансовой поддержки. Должна быть законодательно предусмотрена возможность обращения в суд в случае неправомерной задержки или отказа в выдаче таких разрешений. Международные наблюдатели должны замечать, отведены ли места для митингов и встреч, а также обеспечен ли доступ к ним по своему выбору всех кандидатов и партий, обеспечены ли возможность распространения агитационных предвыборных материалов и свобода собраний, ассоциаций и самовыражения для всех конкурирующих политических сил. Особо следует учитывать, что возможные случаи применения насилия могут негативно отразиться на атмосфере, в которой проводится избирательная кампания.

4.2. Выдвижение и регистрация кандидатов, списков кандидатов, регистрация политических партий (коалиций)

Выборы должны быть конкурентными и плюралистическими.

Международные обязательства и национальное законодательство о выборах государств – участников СНГ гарантируют соблюдение права граждан выдвигать свою кандидатуру на избираемые в ходе прямых выборов выборные должности индивидуально или в качестве представителей политических партий (коалиций) и общественных организаций (объединений) без дискриминации. Всякое произвольное или дискриминирующее применение закона или бездействие в целях нанесения ущерба отдельным политическим силам противоречит международным обязательствам и должно влечь применение мер ответственности, установленных в законодательстве.

Каждый гражданин имеет право на равных с другими гражданами условиях вступать или совместно с иными лицами организовывать на законных основаниях политическую партию (коалицию) с целью участия в выборах, в том числе для выдвижения кандидатов, списков кандидатов. Каждый кандидат и каждая политическая партия (коалиция) имеют право на охрану законом и защиту своих политических и избирательных прав и свобод.

Государство должно обеспечивать информирование граждан и иных участников выборов о законодательных требованиях к процедуре выдвижения и регистрации кандидатов, списков кандидатов политических партий (коалиций), о статусе кандидатов, политических партий (коалиций), принимающих участие в выборах, о сроках осуществления избирательных действий и избирательных процедур, а также о нормативных правовых актах и их положениях, относящихся к подготовке и проведению выборов.

В случаях и порядке, предусмотренном законами, выдвижение и регистрация кандидатов, списков кандидатов политических партий (коалиций) может осуществляться посредством сбора установленно-го законом количества подписей избирателей или внесения избирательного (денежного) залога или иных процедур, учитывающих, в частности, парламентский статус политической партии (коалиции), количество голосов избирателей, полученных политической партией (коалицией) на прошлых выборах в национальный законодательный орган (парламент).

Установленное законом количество подписей не может превышать установленного в национальном законодательстве процента от

численности избирателей соответствующего избирательного округа; размер избирательного (денежного) залога не должен быть обременительным для кандидата, политической партии (коалиции), при этом законом устанавливается минимальное количество (процент) голосов избирателей, поданных за кандидата, список кандидатов политической партии (коалиции), при получении которых кандидату, политической партии (коалиции) возвращается сумма внесенного избирательного залога.

Продолжительность периода сбора подписей, конечный срок представления подписей для проверки, а также процедура проверки достоверности подписей, признания их достоверными или недостоверными должны быть полно и ясно определены законом. Законом может предусматриваться процедура проверки всех подписей либо выборочная проверка фиксированной квоты подписей.

Отмена решения о регистрации кандидата, списков кандидатов политической партии (коалиции), принимающей участие в выборах, производится судебными органами и (или) избирательными органами в порядке и сроки, предусмотренные законами.

Государства могут законодательно устанавливать число (квоту) голосов избирателей, необходимое для участия политических партий (коалиций) в распределении депутатских мандатов по итогам голосования на выборах. Порядок подсчета голосов избирателей, определения итогов голосования, установления результатов выборов, определения лица избранным, а также распределения мандатов между кандидатами, списками кандидатов политических партий (коалиций) устанавливается законом.

Международный наблюдатель может получить в центральном избирательном органе список политических партий (общественных объединений, организаций), уставы которых зарегистрированы в национальном органе юстиции и которые имеют право участвовать в выборах и выдвигать кандидатов в порядке, предусмотренном законами.

Общие принципы, лежащие в основе избирательного права, применимы к праву быть избранным. Все политические силы должны иметь возможность выдвигать кандидатов, списки кандидатов на равных основаниях независимо от пола, расы, языка, религиозных верований, политических симпатий, этнической или национальной принадлежности и социально-экономического статуса. По отношению к лицам, желающим быть избранными, могут действовать правовые ограничения, в частности, требование о постоянном проживании в

стране в течение определенного срока. Регистрационные требования должны быть ясными и предсказуемыми и не должны включать предписания, которые могут стать причиной дискриминации, такие, как большой избирательный залог или неоправданное количество голосов в подписных листах. В случае отказа зарегистрировать партию или кандидата должно существовать право на апелляцию.

В ходе ознакомления с порядком выдвижения и регистрации кандидатов, списков кандидатов международный наблюдатель должен в первую очередь обратить внимание на возможные дискриминационные ограничения, выяснить степень участия в избирательной кампании женщин, представителей национальных меньшинств и этнических групп, определить, насколько обоснованно закреплены и применяются на практике содержащиеся в избирательном законодательстве цензы, в частности ценз оседлости, и другие ограничения пассивного избирательного права.

4.3. Финансирование выборов и избирательной кампании кандидатов

Международные наблюдатели должны ознакомиться с механизмом финансирования выборов и избирательной кампании кандидатов, политических партий (коалиций), получить от избирательных органов сведения о размерах бюджетных и (или) иных средств, выделенных избирательным органам на подготовку и проведение выборов, на создание равных стартовых финансово-правовых условий для проведения кандидатами, политическими партиями (коалициями) своих предвыборных кампаний.

Эффективная кампания нуждается в достаточном и своевременном финансировании. Расходы на проведение предвыборной кампании кандидата, политической партии (коалиции) могут включать затраты на содержание офиса (помещение избирательного штаба, штаб-квартиры и т.д.), оплату транспортных услуг, места (печатной площади и эфирного времени) в печатных и электронных средствах массовой информации, публикацию и распространение различных предвыборных агитационных материалов. Должна существовать справедливая система обеспечения финансирования всех кандидатов, предусмотренная законом о выборах или отдельными законодательными (нормативными правовыми) актами.

Кандидатам, политическим партиям (коалициям), участвующим в выборах, должно обеспечиваться выделение бюджетных средств на

справедливых условиях, а также возможность образования внебюджетного фонда при избирательном органе либо формирования собственного денежного избирательного фонда для финансирования своей избирательной кампании и использования для этих целей собственных денежных средств, добровольных денежных пожертвований физических и (или) национальных юридических лиц в размерах и порядке, предусмотренных законами. С целью создания равных условий для всех кандидатов, политических партий (коалиций) устанавливаются разумные предельные размеры избирательного фонда кандидата, политической партии (коалиции), которые они вправе израсходовать при проведении собственной избирательной кампании.

При этом использование кандидатами, политическими партиями (коалициями) иных денежных средств, кроме поступивших в их избирательные фонды, может быть запрещено избирательным законодательством и влечь ответственность в соответствии с законами. Необходимо иметь в виду, что избирательным законодательством может быть предусмотрен такой порядок финансирования избирательной кампании кандидатов, политических партий (коалиций), в рамках которого для проведения предвыборных мероприятий соответствующие избирательные органы (комиссии) выделяют всем кандидатам, кроме баллотирующихся по партийным спискам, равную сумму денежных средств, при этом политические партии (коалиции) как самостоятельные участники выборов также получают равную сумму денежных средств для проведения своей предвыборной кампании. Не должны также допускаться незаконные какие-либо иностранные пожертвования, в том числе от иностранных физических и юридических лиц, кандидатам, политическим партиям (коалициям), участвующим в выборах, либо другим общественным объединениям, общественным организациям, которые прямо или косвенно относятся к кандидату, политической партии (коалиции) либо находятся под их непосредственным влиянием или контролем и способствуют реализации целей политической партии (коалиции). Законодательство о выборах должно обеспечивать открытость и прозрачность всех денежных пожертвований кандидатам, политическим партиям (коалициям), участвующим в выборах.

Государство в соответствии с законами обеспечивает открытый, гласный и прозрачный характер поступлений всех денежных пожертвований кандидатам, политическим партиям (коалициям) и

производимых расходов с тем, чтобы исключались запрещенные законодательством пожертвования, либо превышение установленных законом размеров пожертвований, либо незаконное расходование средств избирательных фондов.

Кандидаты, политические партии (коалиции), участвующие в выборах, в соответствии с установленной законами периодичностью представляют в избирательные органы и (или) иные органы, указанные в законе, сведения и отчеты о поступлении всех пожертвований в свои избирательные фонды, об источниках соответствующих средств, о всех расходах из этих фондов на финансирование своей избирательной кампании. Избирательные органы обеспечивают опубликование указанных сведений и отчетов в средствах массовой информации и телекоммуникаций, указанных в законах.

Для осуществления контроля или надзора за соблюдением правил и порядка финансирования избирательной кампании кандидатов, политических партий (коалиций) может быть образован специальный орган (органы) или возложены соответствующие полномочия на избирательные органы либо их должностных лиц.

Перечень нарушений условий и порядка внесения пожертвований, финансирования деятельности кандидатов, политических партий (коалиций), а также перечень мер предупреждения, предотвращения или пресечения нарушений при финансировании выборов и избирательной кампании кандидатов, политических партий (коалиций) должны устанавливаться законами, иными нормативными правовыми актами.

Международные избиратели должны отмечать факты финансовых нарушений и злоупотреблений при проведении избирательной кампании, доводить до сведения избирательных органов и иных органов случаи электоральной коррупции, в том числе подкупа избирателей, незаконной благотворительной деятельности в целях ориентирования избирателей на голосование за или против отдельных либо всех кандидатов, бойкот выборов или осуществление отдельных избирательных действий, ставящих под угрозу непрерывность избирательного процесса.

Следует иметь в виду, что государственные органы не должны использовать государственные человеческие и материальные ресурсы, например, правительственные машины, офисы и телекоммуникации, для поддержки кандидатов правящей партии или партий, за исключением случаев, когда все кандидаты имеют к ним равный доступ.

4.4. Проведение предвыборной агитации

Гражданам, кандидатам, политическим партиям (коалициям), выдвинувшим кандидата и (или) список кандидатов, иным общественным объединениям, общественным организациям должна гарантироваться свобода проведения агитационной деятельности в любых допускаемых законом формах и законными методами в порядке и сроки, предусмотренные законами, в условиях плюрализма мнений, отсутствия цензуры. Всем кандидатам, политическим партиям (коалициям), участвующим в выборах, должны обеспечиваться равные условия доступа к средствам массовой информации для проведения своей предвыборной агитации, в том числе для изложения своей предвыборной программы (платформы).

Государственные органы, органы местной власти (органы местного самоуправления), их должностные лица обязаны оказывать на равных правовых условиях, предусмотренных законами, содействие кандидатам и политическим партиям в организации и проведении предвыборной агитации.

Средства массовой информации призваны информировать население о выборах, выдвижении кандидатов (списков кандидатов), их предвыборных программах (платформах), о ходе избирательной кампании, итогах голосования и результатах выборов, осуществлять свою деятельность в рамках конституции, законов, международных обязательств государства.

В соответствии с законодательством представители средств массовой информации и телекоммуникаций вправе присутствовать на заседаниях избирательных органов, обеспечивая гласность и открытость их деятельности; присутствовать при проведении голосования, подсчете голосов избирателей, установлении итогов голосования и результатов выборов; знакомиться с документами и материалами соответствующих избирательных органов об итогах голосования или результатах выборов, изготавливать либо получать от соответствующего избирательного органа копии указанных документов и материалов, передавать их для опубликования в средства массовой информации и телекоммуникаций; присутствовать на публичных агитационных мероприятиях, освещать в средствах массовой информации ход их проведения.

Лицам и организациям, прямо или косвенно участвующим в предвыборной агитации, запрещено осуществлять подкуп избирателей: вручать им денежные средства, подарки и иные материальные цен-

ности, проводить льготную распродажу товаров, бесплатно распространять товары, а также безвозмездно или на льготных условиях предоставлять услуги, воздействовать на избирателей, обещая передать им денежные средства, ценные бумаги и другие материальные блага, в том числе по итогам голосования. Перечень нарушений условий и порядка проведения кандидатами, политической партией (коалицией) своей агитационной деятельности, а также участия средств массовой информации в освещении избирательной кампании, являющихся основанием для наступления ответственности, устанавливается законами.

Международные наблюдатели должны выяснить:

какую конкретную помощь государственные органы, органы местной власти (органы местного самоуправления), их должностные лица оказывают кандидатам и политическим партиям (коалициям) в проведении предвыборной агитации и не свидетельствует ли что-либо о предоставлении преимуществ отдельным кандидатам, политическим партиям или наложении ограничений на других кандидатов, политических партий (коалиций);

имелись ли реальные, то есть подтвержденные документами, случаи препятствования проведению предвыборной агитации со стороны вышеуказанных органов и должностных лиц или нарушения правил предвыборной агитации со стороны кандидатов, политических партий и каковы последствия этих нарушений, принятые меры по их устранению и привлечению виновных к ответственности в соответствии с законодательством;

какие меры были приняты в отношении нарушителей правил проведения предвыборной агитации и (или) ее заказчиков.

При этом международные наблюдатели должны иметь в виду, что правила проведения предвыборной агитации могут умышленно нарушаться заинтересованными лицами (случаи использования так называемых грязных избирательных технологий) с целью отстранения от выборов конкретных неугодных кандидатов.

4.4.1. Проведение массовых агитационных мероприятий

Массовые предвыборные агитационные мероприятия (митинги, демонстрации, шествия и т.п.) должны проводиться в соответствии с заявленными целями, в определенные сроки и в обусловленном месте. Организаторы мероприятий и их участники обязаны соблюдать национальное законодательство, не нарушать общественный поря-

док, в то же время правоохранительные органы не могут использоваться для выполнения функций по административному политическому противодействию законному проведению массовых агитационных мероприятий.

Желательно, чтобы международные наблюдатели были непосредственными свидетелями проведения массовых агитационных мероприятий и могли убедиться в их массовости и организованности, оценить действия различных участников этих акций (организаторов, избирателей, представителей властей и правоохранительных органов), оценить, насколько указанные мероприятия оказывают положительное или негативное влияние на демократический характер выборов.

4.4.2. Распространение агитационной печатной и иной продукции

Оценивая данный вид агитационной деятельности, международные наблюдатели должны обращать внимание на следующее:

- реквизиты агитационной печатной и иной (компакт-диски, вымпелы, значки и др.) продукции (тираж, дата заказа издания и т.п.);

- сроки изготовления и размещения агитационной продукции;

- места (информационные стенды и др.) для расклеивания (вывешивания, размещения) агитационной продукции;

- количество наглядной агитации одного кандидата, политической партии (коалиции) по сравнению с другими конкурентами на выборах;

- случаи срыва (заклеивания, вымарывания, повреждения или уничтожения) печатной агитации;

- случаи сохранения наглядной агитации в день голосования (если это запрещено законом).

4.4.3. Агитация на каналах телерадиовещания, распространение агитационных материалов в телекоммуникационной сети коллективного пользования

При оценке агитации на каналах телерадиовещания международные наблюдатели должны учитывать:

- количество рекламного времени конкурентов на выборах;

- дни, время и продолжительность выхода в эфир;

- факты скрытой (косвенной) агитации (распространение информационных материалов, в которых соответствующие лица и организации представлены в выгодном свете);

формы проведения агитации (рекламные ролики, теледебаты и т.д.);

характер предвыборной агитации (справедливый, демократический или агрессивный, оскорбительный).

Хотя возможности контроля использования телекоммуникационной сети Интернет в интересах отдельных кандидатов или политических партий (коалиций) у международных наблюдателей весьма ограничены, они должны стараться фиксировать подобные факты, на месте выяснить, кто за ними стоит.

4.4.4. Недопустимость злоупотребления свободой массовой информации при проведении предвыборной агитации

Законодательство о выборах предоставляет беспрепятственный доступ к средствам массовой информации на основах, свободных от дискриминации или чрезмерно жестких требований к лицензированию отдельных видов информационной деятельности. Сама сущность демократического правления требует, чтобы избиратели могли сделать осознанный, основанный на информированности выбор. Для этого необходимо, чтобы были представлены все конкурирующие точки зрения, в том числе в государственных средствах массовой информации. Вместе с тем при проведении агитационной деятельности не допускается злоупотребление свободой собраний, свободой объединений, свободой слова и свободой массовой информации, в том числе призывы к насильственному захвату власти, насильственному изменению конституционного строя и нарушению территориальной целостности государства, призывы, направленные на пропаганду войны, террористических, любых иных насильственных действий и возбуждающие социальную, гендерную, расовую, национальную, этническую, религиозную ненависть и вражду.

Средства массовой информации, пользующиеся поддержкой государства, несут особую ответственность за сбалансированное освещение избирательной кампании. Так как хорошо финансируемые партии и кандидаты могут позволить себе оплатить больше эфирного времени и печатной площади в средствах массовой информации, должна быть выработана система гарантий обеспечения всем кандидатам равного доступа к прессе и электронным средствам. Это предполагает бесплатное предоставление им эфирного времени и печатной площади в государственных средствах массовой информации для предвыборной агитации.

В то же время важно, каким образом освещается избирательная кампания. Лицо, добывающееся переизбрания, имеет большой доступ к средствам массовой информации в отношении освещения государственных проблем, но при этом не должно использовать преимущества своего должностного положения.

Средствам массовой информации должна быть обеспечена возможность собирать и без затруднений предоставлять объективную информацию и гарантии того, что не будет допускаться произвольное либо дискриминирующее давление или цензура в отношении информационного освещения избирательной кампании. В свою очередь, средства массовой информации обязаны выполнять свои функции с чувством ответственности перед гражданами. С этой целью может быть разработан кодекс профессиональной этики журналистов, декларирующий необходимость, среди прочего, распространения точных и сбалансированных сообщений, исправления неправильной информации, четкого разделения распространяемой информации от комментариев, недопущения распространения клеветнических утверждений, уважения права на неприкосновенность личной жизни и на справедливое судебное разбирательство. Международный наблюдатель должен обратить внимание, как производится жеребьевка распределения эфирного времени и печатных площадей между кандидатами.

Международный наблюдатель должен учитывать, что в период избирательной кампании возрастает интерес средств массовой информации к деятельности избирательных органов, при этом избирательные органы более активно используют средства массовой информации (выступления и разъяснения руководителей избирательных органов, видеоклипы и видеозаставки, информационные сообщения и т.п.) для доведения до сведения избирателей беспристрастной информации о выборах. В этой связи важно знать, что избирательные органы не имеют права вести какую-либо агитацию, они обязаны только информировать избирателей о назначении выборов, времени и месте голосования, об образовании избирательных округов, избирательных участков с указанием их границ и номеров, мест нахождения избирательных органов, о кандидатах и списках кандидатов, об итогах голосования и результатах выборов. Представители избирательных органов должны также воздерживаться от публичных оценок и прогнозов по поводу выборов.

4.5. Недопустимость использования административных или финансовых средств в целях избрания и предвыборной агитации

Избирательное законодательство должно предусматривать, что все кандидаты обладают равными правами и несут равные обязанности, а кандидаты, замещающие государственные и муниципальные должности, не вправе использовать преимущества своего должностного или служебного положения. При этом в законах должны быть четкие критерии, которые определяют ограничения использования преимуществ должностного или служебного положения при проведении выборов. К незаконному использованию указанных преимуществ может быть отнесено:

привлечение лиц, находящихся в подчинении или в иной служебной зависимости, иных государственных и муниципальных служащих к осуществлению в служебное время деятельности, способствующей выдвижению и (или) избранию;

использование помещений, занимаемых государственными органами или органами местного самоуправления, для осуществления деятельности, способствующей выдвижению и (или) избранию, в случае, если иные кандидаты, зарегистрированные кандидаты не могут использовать эти же помещения на таких же условиях;

использование телефонной, факсимильной и иных видов связи, информационных услуг, оргтехники, обеспечивающих функционирование государственных учреждений или органов местного самоуправления, для проведения сбора подписей и предвыборной агитации;

бесплатное или на льготных условиях использование транспортных средств, находящихся в государственной или муниципальной собственности, для осуществления деятельности, способствующей выдвижению и (или) избранию (при этом может быть законодательно установлено, что данное положение не распространяется на лиц, пользующихся указанным транспортом в соответствии с федеральным законодательством о государственной охране);

проведение сбора подписей в поддержку выдвижения (если такая процедура предусмотрена законами), предвыборной агитации государственными или муниципальными служащими в ходе служебных командировок, оплачиваемых за счет государственных или муниципальных средств;

преимущественный доступ (по сравнению с другими кандидатами) к средствам массовой информации и телекоммуникаций в целях проведения сбора подписей или предвыборной агитации.

Вместе с тем законодательство может предусматривать, что соблюдение перечисленных ограничений не должно препятствовать выполнению депутатами, выборными должностными лицами своих обязанностей перед избирателями.

4.6. Организация работы судебных и правоохранительных органов

Поскольку избирательная кампания законодательно ограничена жесткими временными рамками, суды, органы прокуратуры, другие правоохранительные органы призваны организовать свою работу так, чтобы обеспечить рассмотрение жалоб на нарушения избирательных прав и свобод граждан в соответствии со сроками, установленными национальным законодательством о выборах. Для этого между вышеназванными и избирательными органами должно быть налажено основанное на законе деловое взаимодействие.

Международные наблюдатели должны выяснить, каков порядок подачи жалоб; как рассматриваются жалобы в ходе избирательной кампании и особенно в день голосования; каков порядок опротестования вынесенных решений; существует ли возможность пересмотреть (отменить) результаты выборов на основе судебных решений.

Раздел 5

Организация международного наблюдения в день голосования, подсчета голосов и установления результатов выборов

5.1. Организация наблюдения за голосованием на избирательном участке

Основная задача наблюдения на избирательном участке – установить, осуществляется ли голосование и подсчет голосов в соответствии с законами о выборах.

При прибытии на избирательный участок международный наблюдатель должен предъявить свое удостоверение об аккредитации (регистрации) председателю участкового избирательного органа. Необходимо иметь в виду, что избирательным законодательством может закрепляться такой порядок посещения международными наблюда-

телями помещений для голосования, в рамках которого при открытии помещений для голосования допускается присутствие только по одному международному наблюдателю от соответствующих иностранных государств, международных организаций, аккредитованных при соответствующем избирательном органе (комиссии).

Как правило, международные наблюдатели прибывают на избирательный участок до времени официального открытия помещения для голосования, чтобы наблюдать за процедурой открытия избирательного участка и начала голосования. Это позволяет осмотреть помещение и оборудование для голосования, включая стационарные и переносные избирательные урны (ящики) до того, как они будут в установленном законом порядке опечатаны (опломбированы), и убедиться, что помещение для голосования открывается в соответствии с установленным порядком.

Посещая места голосования, международные наблюдатели должны обращать внимание, не возникает ли какое-либо напряжение на избирательном участке. Иногда именно эти первые минуты играют главную роль в формировании верного впечатления о ситуации; тем не менее для более точной оценки ситуации может потребоваться больше времени, поэтому международные наблюдатели должны отводить на посещение каждого избирательного участка не менее 30 минут.

Международные наблюдатели должны убедиться в том, что все лица, ответственные за выборы, являются членами избирательного органа. Информация, касающаяся организации и хода голосования на избирательном участке, может содержать следующие сведения:

как были выбраны (назначены) и подготовлены (обучены) для выполнения своих обязанностей члены избирательного органа, в том числе члены избирательного органа с правом совещательного голоса;

имеются ли письменные инструкции, разъяснения, указания и т.д. в том числе вышестоящих избирательных органов, дополнительно к закону о выборах или официальным правилам;

каким образом распределены обязанности между членами участкового избирательного органа по обеспечению выдачи бюллетеней и прохождению избирателями всех этапов процедуры голосования;

велико ли количество избирателей, нуждающихся в какой-либо помощи в процессе получения бюллетеня, его заполнения и голосования;

допускаются ли избиратели в избирательные кабины (места для тайного голосования) вместе (например, супруги, близкие родственники);

могут ли голосовать инвалиды и тяжелобольные и как обеспечивается процедура голосования, если они нуждаются в помощи;

существуют ли признаки повторного голосования (два и более раза одним и тем же избирателем), выдачи бюллетеней и голосования за других избирателей;

обеспечен ли участковый избирательный орган необходимым количеством избирательных бюллетеней с учетом количества избирателей, включенных в список избирателей (например, для выдачи избирателю по его просьбе нового бюллетеня взамен испорченного);

затруднен ли доступ на избирательный участок (имеются ли указатели направления движения к помещению для голосования, удобно ли транспортное сообщение, безопасны ли подходы к помещению для голосования, имеются ли перед входом в него информационные стенды), а также в помещение для голосования;

оборудовано ли помещение для голосования необходимым технологическим оборудованием: местами выдачи избирательных бюллетеней, кабинами или местами для тайного голосования, системой их освещения, ручками для заполнения избирательных бюллетеней, стационарными и переносными избирательными урнами (ящичками), а также техническими средствами голосования и подсчета голосов избирателей в случае, если их использование предусмотрено законодательством о выборах;

гарантирует ли внутренняя планировка помещения для голосования соблюдение процедуры тайны волеизъявления и тайного голосования;

расположены ли кабины или иные места для тайного голосования в поле зрения участкового избирательного органа, наблюдателей, международных наблюдателей;

существуют ли признаки неорганизованности, например, необычно длинные очереди, отсутствие некоторых членов участкового избирательного органа в местах выдачи избирательных бюллетеней;

как идентифицируются избиратели, точен ли список избирателей; сколько избирателей внесено в избирательный список и сколько из них проголосовало;

существует ли протокол (реестр) заявок (обращений) для больных и престарелых избирателей, голосующих на дому при помощи пере-

носных избирательных урн (ящиков), и не кажется ли количество внесенных в него лиц неоправданно большим;

существует ли дополнительный избирательный список для тех, кого по каким-либо причинам не включили в основной список избирателей, каковы причины этого, сколько таких избирателей в дополнительном списке и каков порядок включения в список избирателей граждан, которые обратились в участковый избирательный орган с заявлением о включении в список избирателей;

были ли случаи отказа избирателям в голосовании на том основании, что сведений о них не было в списке или у них не было необходимого удостоверения личности, и как были разрешены эти проблемы;

обращались ли граждане с какими-либо жалобами и как они были решены;

не оказывается ли на избирателей противоправное давление или воздействие;

не размещены ли на участке (на информационных стендах) какие-либо материалы предвыборной кампании отдельных кандидатов (политических партий) и не ведется ли на избирательном участке прямо или косвенно агитационная деятельность;

предпринимаются ли кем-либо какие-либо попытки убедить людей голосовать, в том числе “за” или “против” конкретных кандидатов, списков кандидатов;

присутствуют ли на избирательном участке представители милиции (полиции), сил государственной (общественной) безопасности или государственные и (или) муниципальные чиновники;

присутствуют ли на избирательном участке лица, не исполняющие официальных функций;

хорошо ли подготовлены ответственные лица (члены участкового избирательного органа, национальные наблюдатели, уполномоченные представители политических партий и т.д.) на избирательных участках, насколько хорошо они знают свои обязанности, снабжены ли они текстами законов о выборах, инструкций (разъяснений) вышестоящих избирательных органов, методической литературой;

оказывается ли давление на избирателей при входе или выходе с избирательного участка;

проводился ли социологический и иной опрос избирателей при выходе из помещения для голосования, кем и на законных ли основаниях;

каково общее впечатление об организации голосования.

Если есть подозрения, что на том или ином избирательном участке допускаются серьезные нарушения, международные наблюдатели, чтобы убедиться, что эти проблемы решаются, могут провести там больше времени или вернуться на участок в течение дня. В случае установления фактов серьезных нарушений международные наблюдатели должны привлечь к ним внимание вышестоящих властей (избирательных органов). Все нарушения должны фиксироваться.

Международные наблюдатели должны воздерживаться от того, чтобы давать кому бы то ни было советы и рекомендации, за исключением случаев, когда об этом их просит председатель участкового избирательного органа, но и в таком случае следует придерживаться рамок своей компетенции и не вмешиваться в ход избирательного процесса. Международные наблюдатели вправе привлечь внимание к проблемам, а их решение предоставить избирательным органам.

Международные наблюдатели должны присутствовать при закрытии избирательного участка, чтобы убедиться в выполнении всех процедур закрытия, и затем остаться для наблюдения за ходом подсчета голосов, составления протокола об итогах голосования.

Для удобства фиксации данных по наблюдению международным наблюдателям рекомендуется по каждому избирательному участку заполнять проверочные (оценочные) формы. В дальнейшем это поможет установить, являются ли такие нарушения регулярными или проявляются только в исключительных случаях.

При организации голосования на избирательном участке возможны следующие нарушения:

- 1) избирателю необоснованно не разрешают голосовать;
- 2) у избирателей требуют предъявить дополнительные документы кроме тех, которые предусмотрены законодательством;
- 3) избирателя необоснованно направляют на другой избирательный участок, в другую избирательную комиссию;
- 4) избирателям разрешают голосовать одновременно всей семьей в одной кабине;
- 5) избирателям разрешают голосовать по доверенности (в случае, если это не предусмотрено законом);
- 6) избиратели имеют возможность проголосовать многократно (два и более раза);
- 7) избирательные урны (ящики) не опечатаны (не опломбированы) или целостность их печатей (пломб) нарушена;

8) на избирательном участке размещены агитационные предвыборные материалы;

9) на избирательном участке присутствуют представители вооруженных сил и правоохранительных органов (за исключением случаев, предусмотренных в законе о выборах);

10) личность избирателя невозможно идентифицировать (установить);

11) использование переносных избирательных урн (ящиков) и соответствующих избирательных документов (выписка из списка избирателей, количество избирательных бюллетеней и др.) не контролируется, в том числе национальными наблюдателями;

12) в списки для голосования не внесены избиратели, имеющие право голосовать;

13) на избирательном участке нет необходимых избирательных материалов (бюллетеней, информационных плакатов о кандидатах, др.);

14) задержки в проведении голосования;

15) на избирателей и (или) членов участкового избирательного органа, национальных и международных наблюдателей, иных лиц, которые в соответствии с законом о выборах вправе находиться на избирательном участке, оказывается давление (воздействие).

5.2. Контакты с избирателями, наблюдателями, уполномоченными представителями и доверенными лицами кандидатов, политических партий (коалиций), иными субъектами избирательного процесса

На избирательном участке международный наблюдатель, как правило, общается с тремя категориями лиц: членами избирательного органа, избирателями и, если таковые имеются, национальными наблюдателями. Узнав, что на избирательном участке находятся представители местной администрации, он должен в деликатной форме выяснить цель и мотивы их присутствия. Международный наблюдатель должен, по возможности, поговорить с представителями каждой из указанных категорий лиц и принять во внимание все высказанные ими точки зрения. При этом необходимо помнить, что некоторые лица могут манипулировать информацией в собственных интересах, поэтому при оценке ситуации следует полагаться только на личные наблюдения.

Международным наблюдателям рекомендуется беседовать с избирателями, чтобы оценить степень их доверия к избирательному про-

цессу. Например, в случае отсутствия идеальных условий для тайного голосования международный наблюдатель должен выяснить, насколько избиратели верят в то, что их голоса останутся тайными и будут учтены, насколько хорошо они информированы о возможностях сделать свой выбор и знакомы с процедурой выборов, порядком обжалования нарушений их избирательных прав и свобод.

Международным наблюдателям рекомендуется выяснить мнение избирателей, создают ли действующие законы максимальные демократические удобства для участия избирателей в выборах, в частности, удобно ли им время начала и окончания голосования, его продолжительность, влияет ли на активность участия избирателей в голосовании время года, совмещение дня голосования с национальными, религиозными или иными праздниками, размеры избирательного участка и местонахождение помещения для голосования, возможность беспрепятственно получить необходимую общедоступную информацию о ходе избирательной кампании и т.д.

Законодательством о выборах предусматривается присутствие национальных наблюдателей на избирательном участке, в помещении для голосования при проведении голосования, подсчете голосов и установлении результатов выборов, а также в иных случаях, предусмотренных законами. Наблюдатели могут быть направлены как кандидатами, политическими партиями (коалициями), участвующими в выборах, так и иными общественными объединениями, общественными организациями, а также группами избирателей. В соответствии с законодательством о выборах правами наблюдателя могут наделяться доверенные лица кандидатов, политических партий (коалиций).

Международный наблюдатель должен помнить, что права и обязанности наблюдателей, а также доверенных лиц кандидатов должны быть определены законом и иными нормативными правовыми актами, принятыми органами, которые назначают и (или) проводят выборы. При этом национальным наблюдателям, доверенным лицам должны быть предоставлены следующие основные права:

знакомиться с избирательными документами (кроме затрагивающих интересы национальной безопасности либо содержащих конфиденциальную информацию об избирателе), получать информацию о количестве избирателей, включенных в списки избирателей, и о количестве избирателей, принявших участие в голосовании;

находиться в помещении избирательного органа, а также в помещении для голосования и наблюдать за коллегиальной (публичной)

работой, в том числе заседаниями избирательного органа, а также за процессом голосования, иными избирательными процедурами;

присутствовать при проведении досрочного голосования, при голосовании избирателей вне помещения для голосования, при проведении голосования с использованием других форм голосования, предусмотренных законами;

наблюдать за подсчетом голосов избирателей в условиях, обеспечивающих визуальную обзорность содержания бюллетеней;

наблюдать за составлением соответствующими избирательными органами протоколов об итогах голосования и о результатах выборов, а также иных избирательных документов, знакомиться с протоколами об итогах голосования и о результатах выборов, изготавливать либо получать от соответствующего избирательного органа копии указанных протоколов;

обращаться в избирательный орган с предложениями и замечаниями по вопросам организации голосования, подсчета голосов, определения итогов голосования, установления результатов выборов, а также с заявлениями о нарушении избирательного законодательства, в том числе избирательных прав и свобод участников выборов.

Должны создаваться необходимые и равные правовые условия для осуществления всеми национальными наблюдателями наблюдения за обеспечением целостности и прозрачности избирательного процесса, а также за проведением голосования, осуществлением избирательных действий и избирательных процедур, связанных с установлением итогов голосования и результатов выборов. Законом может не допускаться нахождение в помещении для голосования одновременно двух и более наблюдателей, представляющих интересы одного из кандидатов, одной из политических партий (коалиции), одного из иных участников выборов, а также одной из неправительственных общественных организаций.

Международные наблюдатели должны отметить, в частности, присутствуют ли наблюдатели на избирательном участке (в помещении для голосования), когда и кем они были назначены и направлены для наблюдения, с какого времени они наблюдают за ходом голосования, были ли они ограничены в какой-либо мере в исполнении своих прав по наблюдению. Их комментарии могут быть использованы для дополнительного понимания обстановки на участке и работы участкового избирательного органа.

Контакты с избирателями, наблюдателями, уполномоченными представителями, доверенными лицами кандидатов, политических партий (коалиций), иными субъектами избирательного процесса должны по возможности осуществляться конфиденциально и при необходимости вне поля зрения членов участкового избирательного органа.

5.3. Помещение и оборудование мест для голосования

● Оборудование мест проведения голосования является одним из необходимых атрибутов организации процедуры голосования, обеспечивающей свободу и тайну волеизъявления избирателей.

5.3.1. Помещение для голосования

Помещение для голосования, как правило, предоставляется в распоряжение участкового избирательного органа главой соответствующего муниципального образования (органом местного самоуправления, местным органом власти). При подборе помещения для голосования обычно используются школы, клубы, иные общественные, государственные или муниципальные здания. При этом принимаются во внимание, в частности, следующие критерии: удобство подхода избирателей и подъезда транспорта, возможность доступа для инвалидов и так далее. Информация о месте нахождения помещения для голосования должна быть заблаговременно доведена до сведения граждан.

Помещение для голосования должно быть пригодным для организации процесса голосования и подсчета голосов, обустроенным, безопасным, в том числе в противопожарном отношении. Технологическое оборудование должно быть размещено таким образом, чтобы места выдачи бюллетеней, кабины и урны (ящики) для голосования, вход и выход из помещения одновременно находились в поле зрения членов участкового избирательного органа, наблюдателей, международных наблюдателей, других лиц, имеющих право присутствовать на избирательном участке (в помещении для голосования) согласно закону.

Международный наблюдатель должен установить, в частности:

- имеются ли указатели подхода к помещению для голосования;
- затруднен ли доступ избирателей к помещению для голосования, подъезд транспортных средств, принадлежащих избирателям;
- возможен ли доступ избирателей-инвалидов к помещению для голосования;

в каком помещении (приспособленном или малоприспособленном) находится избирательный участок (помещение для голосования), то есть определить степень пригодности помещения и размещенного в нем оборудования для создания максимальных удобств для проведения голосования;

достаточно ли техническое оснащение помещения для голосования, в частности, средствами связи, пожарной безопасности;

достаточно ли размеры помещения для голосования для того, чтобы в нем находились национальные наблюдатели, международные наблюдатели, представители средств массовой информации и другие участники избирательного процесса, предусмотренные законодательством о выборах, обеспечивается ли одновременный обзор стола регистрации избирателей и выдачи бюллетеней, кабин и урн (ящиков) для голосования, входа и выхода из помещения для голосования.

5.3.2. Технологическое оборудование для организации голосования

Государство может разрабатывать, внедрять и (или) использовать новые информационные и компьютерные технологии, а также технические и технологические стандарты, содействующие обеспечению открытости и гласности выборов, осуществлению процедуры регистрации избирателей, быстрое и точное определение итогов голосования и установление результатов выборов, начиная с уровня избирательных участков, возможность их верификации, способствующие повышению степени доверия избирателей, кандидатов, политических партий (коалиций), иных участников выборов к избирательным процедурам и выборам в целом.

Помещение для голосования должно быть обеспечено необходимым технологическим оборудованием для организации голосования, в том числе стационарными и переносными избирательными урнами (ящиками).

Помещение для голосования должно быть оборудовано таким образом, чтобы была обеспечена тайна голосования. Тайна волеизъявления граждан обеспечивается с помощью кабин или специально оборудованных мест для тайного голосования. Для размещения кабин в помещении для голосования должен быть зал. Кабины для тайного голосования имеют рабочий вход-выход для избирателя. В каждой из них должны находиться стол и стул, при отсутствии других ис-

точников освещения – настольная лампа. Кабины для тайного голосования должны находиться в поле зрения как членов участкового избирательного органа, так и присутствующих на избирательном участке национальных и международных наблюдателей.

Стационарные урны (ящики) предназначены для голосования в помещении для голосования, и их количество может быть определено в законе. Переносные урны (ящики) предназначены для досрочного голосования и для голосования вне помещения для голосования. Стационарные и переносные урны (ящики) для голосования должны быть достаточно вместительными, удобными для избирателей по высоте и размещению прорези для бюллетеней, чтобы не нарушалась целостность опускаемых в урну (ящик) для голосования или уже находящихся в ней бюллетеней. Нарушение целостности или существенное повреждение бюллетеня является основанием для признания его недействительным.

Использование переносных избирательных урн (ящиков) расширяет возможности участия избирателей в выборах. В то же время эти возможности могут открыть дорогу злоупотреблениям и подорвать доверие к избирательному процессу. Количество переносных урн (ящиков) должно быть законодательно определено либо установлено решением соответствующего избирательного органа, а процедура их использования должна находиться под особым контролем международных наблюдателей.

Если это предусмотрено законодательством о выборах, непосредственно перед входом в помещение для голосования (либо в помещении для голосования) может быть оборудован стенд, на котором участковый избирательный орган размещает информационные материалы обо всех кандидатах, списках кандидатов, образец заполнения избирательного бюллетеня, увеличенную форму протокола об итогах голосования, иную информацию, предусмотренную законодательством или решениями вышестоящих избирательных органов.

Находясь на избирательном участке, международный наблюдатель должен установить, в частности:

- состав и качественное состояние технологического оборудования избирательного участка (помещения для голосования, помещения для подсчета голосов избирателей и установления итогов голосования);

- наличие оборудования для хранения бюллетеней для голосования, списков избирателей, другой избирательной документации;

наличие информации об избирательной кампании, предусмотренной законодательством о выборах.

5.4. Особые формы голосования

Международный наблюдатель должен знать правила голосования в особых случаях, то есть досрочного голосования, голосования по открепительным удостоверениям, вне помещения для голосования при помощи переносных избирательных урн (ящиков) или в воинских частях, больницах, по почте. Это специально предусмотренные законом случаи голосования, и они должны находиться под особым наблюдением.

5.4.1. Досрочное голосование

В случаях, когда законодательством о выборах предусмотрена процедура досрочного голосования, международные наблюдатели должны обращать внимание, в частности, на следующее:

- законодательные и фактические (для конкретных избирателей) причины досрочного голосования;

- общая организация процесса досрочного голосования, в том числе возможность осуществления контроля со стороны наблюдателей, дни и время, место проведения досрочного голосования;

- готовность помещений и технологического оборудования (ящики (урны) для голосования, технические средства голосования и т.д.) для проведения досрочного голосования;

- обеспечение тайны голосования;

- использование для целей досрочного голосования отдельных переносных урн (ящиков) для голосования;

- условия хранения переносных урн (ящиков) для голосования и избирательных документов;

- соотношение досрочно проголосовавших и общего числа избирателей, включенных в список избирателей;

- наличие жалоб и принятые по ним решения избирательного органа, иных органов, в том числе судов.

5.4.2. Голосование по открепительным удостоверениям

Избиратель, который не будет иметь возможности прибыть в день голосования в помещение для голосования того избирательного участка, где он включен в список избирателей, может в соответствии с законом о выборах получить открепительное удостоверение и по не-

му проголосовать на том избирательном участке, где он фактически будет находиться в день голосования. Необходимо при этом иметь в виду, что законодательство о выборах может предусматривать возможность голосования по открепительному удостоверению как за кандидата по избирательному округу, так и за кандидатов по партийным спискам, либо только за кандидатов по партийным спискам, либо в ином соотношении. При голосовании по открепительным удостоверениям в первую очередь следует учитывать причины и порядок выдачи открепительных удостоверений, внесения в список избирателей сведений об избирателях, получивших и (или) проголосовавших на основе открепительных удостоверений, соотношение проголосовавших по открепительному удостоверению с числом включенных в основной список избирателей, а также установить, насколько данная процедура обеспечивает реализацию избирательных прав граждан. Необходимо также ознакомиться с жалобами на организацию работы по выдаче открепительных удостоверений и процедуре голосования, принятым по ним решениям.

5.4.3. Голосование вне помещения для голосования

Процедура голосования вне помещения для голосования призвана обеспечить возможность участия в голосовании избирателям, которые внесены в список избирателей на данном избирательном участке для голосования и не могут по уважительным причинам (состояние здоровья, инвалидность, семейные обстоятельства и т.д.) самостоятельно прибыть в помещение для голосования. Законодательство о выборах не всегда обязывает избирателя документально подтверждать причину невозможности его прибытия в помещение для голосования. При наблюдении за голосованием вне помещения для голосования международные наблюдатели должны принимать во внимание, в частности, следующее:

ведение списка (реестра) устных или письменных обращений избирателей с просьбой проголосовать вне помещения для голосования, иных лиц по их просьбе (с указанием причины невозможности личного прибытия избирателя в помещение для голосования);

наличие письменных заявлений или записей устных заявлений от граждан, которые не могут прибыть в помещение для голосования;

организацию выездов к данной категории избирателей, в частности, участие в таких выездах не менее двух членов избирательного органа, национальных и (или) международных наблюдателей;

порядок использования переносных урн (ящиков) для голосования; обеспечение тайны голосования;

внесение сведений о проголосовавших избирателях вне помещения для голосования в основные избирательные документы (список избирателей);

порядок подсчета бюллетеней избирателей, проголосовавших вне помещения для голосования;

наличие жалоб и принятые по ним решения избирательного органа, иных органов, в том числе судов.

5.4.4. Организация голосования в лечебных учреждениях, санаториях и домах отдыха, иных стационарных учреждениях

При наблюдении за голосованием в лечебных учреждениях, санаториях и домах отдыха, иных стационарных учреждениях и местах временного пребывания избирателей международный наблюдатель должен ознакомиться, в частности, с порядком составления списка избирателей, количеством избирателей, имеющих открепительные удостоверения, организацией голосования в плане предварительного обеспечения избирателей необходимой информацией о выборах, баллотирующихся кандидатах, списках кандидатов политических партий (коалиций), создания условий для обеспечения тайны голосования.

Необходимо также ознакомиться с жалобами на организацию голосования в указанных учреждениях и принятыми по ним решениями.

5.4.5. Организация голосования в воинских частях, военных учреждениях и организациях

Международный наблюдатель, планирующий наблюдать за голосованием в воинских частях, военных учреждениях и организациях, должен предварительно ознакомиться с существующими порядком и правилами допуска на территорию этих объектов, закрепленными в законах о выборах, иных законах.

В случаях, когда голосование разрешено в воинских частях, военных учреждениях и организациях, необходимо принимать во внимание, в частности, следующее:

будут ли необходимые материалы для голосования заблаговременно доставлены в распоряжение военнослужащих для того, чтобы дать им возможность сделать свободный, информированный выбор в день голосования;

обеспечена ли возможность регистрации;
как продуман вопрос предотвращения повторной регистрации и многократного голосования;

будет ли в этих случаях использована особая организация голосования или оно будет проходить в соответствии с общим порядком;

будут ли созданы соответствующие условия для обеспечения тайного голосования и свободы от принуждения;

каков порядок передачи избирательной документации в вышестоящий избирательный орган или ее хранения в случаях, предусмотренных законодательством о выборах.

Необходимо ознакомиться с жалобами на организацию голосования в воинских частях, военных учреждениях и организациях, а также принятыми по ним решениями.

5.4.6. Организация голосования в местах содержания под стражей подозреваемых и обвиняемых

Международный наблюдатель, планирующий наблюдать за голосованием в местах содержания под стражей подозреваемых и обвиняемых в случаях, если такое голосование предусмотрено конституцией и (или) национальным законодательством, должен предварительно ознакомиться с существующим порядком и правилами допуска на территорию этих объектов.

При наблюдении за голосованием в местах содержания под стражей подозреваемых и обвиняемых международный наблюдатель должен обращать внимание на следующее:

будут ли необходимые материалы для голосования заблаговременно доставлены в распоряжение содержащихся под стражей подозреваемых и обвиняемых для того, чтобы дать им возможность сделать выбор в день голосования;

обеспечена ли возможность регистрации; как продуман вопрос предотвращения повторной регистрации и многократного голосования;

будет ли в этих случаях использована особая организация голосования или оно будет проходить в соответствии с общим порядком;

будут ли созданы соответствующие условия для обеспечения тайного голосования и свободы от принуждения.

Необходимо ознакомиться с жалобами на организацию голосования и принятыми по ним решениями.

5.4.7. Организация голосования по почте

В случаях, когда законодательством о выборах предусмотрена процедура голосования по почте, международный наблюдатель должен предварительно ознакомиться, в частности, с порядком и правилами поступления заявок (просьб) от избирателей для участия в указанной форме голосования, процедурой изготовления и хранения бланков избирательных бюллетеней для голосования по почте (если они отличаются от обычных бланков), порядком выдачи бюллетеней и регистрации избирателей, изъявивших желание проголосовать по почте.

В день голосования на избирательном участке международный наблюдатель должен обратить внимание на следующее:

сколько бюллетеней для голосования по почте выдано избирательным органом;

сколько конвертов с бюллетенями для голосования по почте поступило в участковый избирательный орган;

каков порядок хранения таких конвертов;

имеются ли на конвертах штампы (штемпели) отделений связи (почтовых органов);

как вскрываются конверты, учитываются бюллетени для голосования и определяется волеизъявление избирателя, проголосовавшего по почте.

Необходимо выяснить, как избирательные органы поступают с конвертами с бюллетенями для голосования по почте в случае, когда почтовые органы доставляют их после закрытия избирательного участка или после окончания голосования (если дата отправки конверта предшествует дню голосования).

5.5. Технические средства голосования и подсчета голосов

В целях повышения доверия избирателей к итогам голосования и результатам выборов, ускорения обработки бюллетеней законы о выборах или специальные законы и иные нормативные правовые акты могут предусматривать возможность проведения голосования на избирательных участках (в целом или на ряде участков) при помощи технических средств подсчета голосов. В соответствии с национальным законодательством о выборах полученные при помощи технических средств подсчета голосов данные или результаты голосования могут являться предварительной, не имеющей юридического значения информацией либо иметь юридическое значение после их подписания членами избирательного органа.

Выводимые с помощью технических средств данные протокола об итогах голосования, протокола о результатах выборов после их подписания членами избирательного органа могут передаваться по техническим каналам связи в электронном виде в вышестоящий избирательный орган, а компьютерные распечатки указанных протоколов – передаваться для ознакомления всем лицам, имеющим в соответствии с законом право на получение копий документов избирательного органа, а также направляться в средства массовой информации и телекоммуникаций.

В случае использования избирательными органами, проводящими выборы, технических средств голосования и подсчета голосов, они должны ознакомить международных наблюдателей с принципами их работы и использования в избирательной кампании.

5.6. Процедура подсчета голосов и подведения итогов голосования, определения результатов выборов

Перед выборами центральный избирательный орган должен разъяснить избирателям, политическим партиям и средствам массовой информации процедуру подсчета голосов, отчетности и транспортировки бюллетеней. Процесс подсчета голосов осуществляется открыто и гласно, обеспечивая прозрачность системы. Представление предварительных результатов должно осуществляться в соответствии с определенным графиком. Международные наблюдатели должны оценить этот процесс и убедиться, что он воспринимается как открытый и гласный.

Процесс подсчета голосов должен начинаться сразу после истечения времени голосования и закрытия избирательного участка. Он должен быть открытым и поддающимся проверке. Представители кандидатов, средств массовой информации и телекоммуникаций, национальные и международные наблюдатели должны иметь право и возможность наблюдать за всем процессом, включая и подсчет голосов, получить заверенные копии официальных результатов каждого избирательного участка (или протоколов). Результаты должны вывешиваться и быть доступны населению.

Процесс суммирования результатов должен быть открыт для ознакомления, начиная от уровня участковых избирательных органов и заканчивая центральным избирательным органом, и это должно предусматриваться в соответствующих законах. Транспортировка бюллетеней, иной избирательной документации должна быть прозрач-

ной и безопасной. Если избирательные органы передают предварительные или окончательные итоги голосования и (или) результаты выборов с использованием компьютера, международные наблюдатели должны иметь доступ к этому процессу и отслеживать его.

5.7. Наблюдение за подсчетом голосов избирательным органом

Международные наблюдатели имеют право наблюдать за подсчетом голосов и составлением протокола об итогах голосования. Это очень важная стадия выборов, которая должна контролироваться до конца, что позволяет проверить, насколько аккуратно и в соответствии ли с волеизъявлением избирателей подсчитываются бюллетени.

Первая стадия подсчета голосов должна проводиться на избирательном участке. Любая система подсчета голосов, при которой бюллетени не подсчитываются непосредственно в помещении для голосования, а переносятся (перевозятся) в места подсчета, может вызвать проблемы с открытостью и проверкой. Международные наблюдатели могут сопровождать такое перемещение избирательных урн (ящиков) в соответствии с законом, либо, если данное право не предоставлено им законом, – с согласия председателя избирательного органа.

Результаты подсчета голосов на уровне избирательного участка должны быть беспрепятственно зарегистрированы в протоколе об итогах голосования. Суммирование результатов должно поддаваться проверке и быть открытым и гласным на всех уровнях системы избирательных органов.

● Открытость этого процесса достигается также, когда все уполномоченные представители от политических партий и кандидатов, иные лица, перечисленные в законе о выборах, включая наблюдателей от общественных организаций, общественных объединений, групп избирателей, имеют заверенные копии протокола.

На этой основе результаты голосования на отдельных избирательных участках могут быть сверены на последующих уровнях избирательных органов, а также с общими итоговыми результатами подсчета голосов. Результаты по избирательным участкам могут быть проверены последовательно (параллельно) в сравнении с официальным подсчетом по имеющимся заверенным копиям протоколов об итогах голосования на избирательных участках, протоколов вышестоящих избирательных органов. Этот процесс должен находиться в поле зрения всех

наблюдателей и уполномоченных представителей политических партий. Наблюдения и результаты могут быть документированы с помощью копий протоколов об итогах голосования, результатов выборов.

Для международного наблюдателя важно найти ответы на следующие основные вопросы:

хорошо ли знают члены избирательных органов, каким должен быть процесс определения итогов голосования;

производится ли подсчет голосов в открытой обстановке, созданы ли наблюдателям адекватные и равные условия, в том числе для визуального ознакомления с отметками в бюллетенях;

проводился ли подсчет голосов членами избирательного органа или им каким-либо образом “помогали” неофициальные лица;

сколько времени требуется участковому избирательному органу, чтобы подсчитать голоса и внести результаты в протоколы, и сколько времени тратится на этот процесс избирательными органами других уровней;

соответствует ли количество зарегистрированных избирателей, отмеченных как проголосовавшие, количеству бюллетеней, извлеченных из избирательных урн (ящиков) для подсчета;

подсчитываются ли бюллетени единым способом во всех избирательных органах (например, содержание каждого бюллетеня оглашается членом избирательного органа и (или) визуально представляется присутствующим при подсчете лицам) и как обеспечивается их сортировка и сохранность;

как сохраняются, уничтожаются или погашаются неиспользованные избирательные бюллетени после подсчета;

существует ли единая процедура определения недействительных бюллетеней, бюллетеней неустановленной формы (процедура может быть предусмотрена законом или решением избирательного органа, иного органа);

отделяются ли недействительные бюллетени и сохраняются ли они для дальнейшего пересмотра (повторного или контрольного подсчета);

не слишком ли велико количество недействительных бюллетеней, бюллетеней неустановленной формы в избирательной урне (ящике);

делаются ли официальными лицами (членами избирательного органа) какие-либо отметки на бюллетенях, за исключением тех, которые они обязаны делать (например, указывать на обороте избирательного бюллетеня причину признания его недействительным);

правильно ли заполнены по окончании подсчета официальные формы – протоколы и другие избирательные документы и подписаны ли они всеми присутствующими ответственными лицами; были ли заявлены особые мнения членов избирательного органа и как они зафиксированы в документах избирательного органа; какие по ним были приняты решения, поставлены ли о них в известность вышестоящие избирательные органы;

имели ли возможность наблюдатели и иные лица, указанные в законе, иных нормативных актах, решениях избирательного органа, изготовить самостоятельно и заверить у уполномоченного лица избирательного органа или получить заверенную копию протокола об итогах голосования;

как разрешаются избирательные споры и жалобы во время подсчета голосов, сколько их было заявлено и рассмотрено;

насколько открыто и безопасно перевозятся протоколы, бюллетени и избирательные материалы по окончании подсчета (наблюдатели могут сопровождать перевозку протоколов об итогах голосования в соответствии с законом либо, если данное право не предоставлено им законом, – с согласия председателя избирательного органа);

передаются ли результаты голосования соответствующим вышестоящим избирательным органам открытым, охраняемым и поддающимся проверке способом и правильно ли они суммируются.

Явка избирателей (высокий или низкий ее уровень) на избирательных участках может продемонстрировать, среди прочего, степень доверия граждан к выборам и политическим силам, принимающим в них участие, в то время как итоги голосования и результаты выборов могут свидетельствовать о существенном (несущественном) увеличении (или даже понижении) уровня представительности фактически избранных депутатов, выборных должностных лиц.

Международные наблюдатели должны досконально ознакомиться с основаниями признания действительными итогов голосования или результатов выборов на конкретных избирательных участках, в избирательном округе, уяснить возможные мотивы совершения действий (бездействия), повлекшие признание их недействительными. Международные наблюдатели также должны отметить, объявлены ли предварительные результаты подсчета голосов (которые не имеют юридического значения) в соответствии с установленным порядком и в публичной форме.

5.8. Наблюдение за определением итогов голосования и установлением результатов выборов избирательными органами

Результаты подсчета голосов в форме протокола (протоколов) об итогах голосования передаются с избирательного участка на уровень соответствующего вышестоящего (территориального) избирательного органа, где результаты собираются, проверяются, суммируются, также оформляются в виде протокола об итогах голосования на соответствующей территории и прилагаемой к нему сводной таблицы, содержащей данные всех поступивших протоколов из нижестоящих избирательных органов, и последовательно передаются на следующий вышестоящий уровень вплоть до центрального избирательного органа. Международные наблюдатели должны ознакомиться с методами транспортировки, сопровождения и подсчета голосов, удостовериться, что этот подсчет поддается проверке, начиная с избирательного участка и заканчивая центральным избирательным органом. Необходимо вести наблюдение за процессом подсчета голосов на всех уровнях избирательных органов.

В случае, если избирательное законодательство наделяет международного наблюдателя правом получения от избирательного органа или изготовления собственными силами и средствами копии протокола об итогах голосования и иных избирательных документов международные наблюдатели должны получить данные копии.

Иногда избирательные органы могут использовать компьютеры, электронную почту или иные технические каналы связи (технологические системы передачи информации) для передачи предварительных результатов. В таких случаях международные наблюдатели должны проследить за этим процессом, иметь копии компьютерных распечаток, подписанные (заверенные) соответствующим членом (членами) избирательного органа и удостоверенные печатью этого органа.

В процессе осуществления наблюдения за определением итогов голосования и установлением результатов выборов избирательными органами возможны следующие нарушения:

- 1) неорганизованная процедура подсчета голосов;
- 2) нечестный подсчет голосов и представление неверных результатов (подлог или фальсификация);
- 3) неадекватное количество лиц, ведущих подсчет;
- 4) подмена избирательной урны (ящика), повреждение или вывод из строя технического средства голосования и подсчета;
- 5) потеря избирательных бюллетеней или избирательных урн (ящиков);

6) произвольная и бесконтрольная оценка избирательных бюллетеней как недействительных;

7) игнорирование мер по обеспечению сохранности неиспользованных, погашенных, признанных недействительными, испорченных бюллетеней, а также действительных бюллетеней, иной избирательной документации строгой отчетности (списков избирателей, укрепительных удостоверений и т.д.).

Раздел 6

Предварительное обобщение и итоговое заключение о результатах международного наблюдения за выборами

6.1. Предварительное обобщение результатов международного наблюдения за выборами

Международные наблюдатели на основе проведенного наблюдения должны прийти к общему заключению о том, насколько состоявшиеся выборы соответствовали национальному законодательству и международным обязательствам государства.

Оценки должны фокусироваться на выводах, основанных на фактах, и подчеркивать повторяющиеся тенденции, замеченные в ходе выборов. Следует избегать выводов, основанных на единичных впечатлениях.

Предварительное заявление международных наблюдателей должно быть по возможности кратким и отражать наиболее существенные моменты предвыборного периода. Оно должно основываться на фактах и содержать выводы о том, как соблюдались национальное избирательное законодательство и международные обязательства государства по проведению демократических выборов.

Важно отметить, что оценку, данную в предварительном заявлении, могут существенно дополнить или даже изменить (частично или полностью) дополнительные факты и сведения, и она может не совпадать с той, которая потом будет отражена в итоговом заключении. Следует иметь в виду, что, хотя отдельные недочеты являются серьезными нарушениями и должны быть отмечены, только случаи повторяющихся и массовых нарушений могут создавать серьезную угрозу процессу демократических выборов.

В случае наблюдения за выборами группой (делегацией, миссией) международных наблюдателей предварительное заявление делается

от имени всей группы международных наблюдателей и должно содержать, как правило, следующую информацию:

каков количественный и персональный состав группы и кто является ее официальным руководителем;

какова была общая продолжительность наблюдения в период данной избирательной кампании и на каких этапах избирательного процесса;

какие мероприятия были проведены международными наблюдателями до дня голосования, в том числе до дня досрочного голосования;

какие мероприятия были проведены в день голосования (на каких избирательных участках и в каких вышестоящих избирательных органах побывали члены группы);

какие положительные примеры организации голосования и конкретные недостатки и нарушения были зафиксированы, каковы основные причины их совершения и меры по устранению;

каково общее впечатление от наблюдения и первоначальные оценки и рекомендации.

6.2. Итоговое заключение о международном наблюдении за выборами

Итоговое заключение должно содержать подробную информацию, полученную в ходе наблюдения за выборами, и основываться на фактах и проверенных данных.

Цель итогового заключения – дать общее окончательное заключение об избирательном процессе, руководствуясь двумя критериями: национальное законодательство, регулирующее избирательный процесс, и практика его применения в ходе выборов; соблюдение государством своих международных обязательств по проведению демократических выборов, обеспечению избирательных прав и свобод всех участников избирательного процесса. Международные наблюдатели должны отмечать случаи, когда закон формально не нарушен, но дух международного обязательства государства не был соблюден. Поэтому при оценке выборов необходимо учитывать, насколько серьезно замеченные нарушения повлияли на фактическое волеизъявление избирателей и на общий результат выборов: плохая организация не всегда является признаком манипулирования.

Итоговое заключение должно быть лаконичным, но в то же время полным и содержать вывод, насколько состоявшиеся выборы соот-

ветствуют требованиям национального законодательства и международным избирательным стандартам. Член делегации международных наблюдателей, не согласный с подготовленным итоговым заключением, вправе в письменной форме высказать свое особое мнение, которое должно быть рассмотрено всей группой международных наблюдателей.

Кроме того, в итоговом заключении может оцениваться эффективность:

оказания предусмотренной законодательством помощи в профессиональной подготовке организаторов выборов, иных участников избирательного процесса;

юридического контроля за соответствием законодательству избирательных действий кандидата, политических партий (коалиций), их уполномоченных представителей и доверенных лиц;

системы предотвращения возможных фальсификаций в ходе выборов;

разрешения избирательных споров избирательными органами, судами и (или) иными уполномоченными на то законом органами, должностными лицами.

Итоговое заключение может содержать рекомендации по совершенствованию национального избирательного законодательства, процесса организации выборов, предложения и рекомендации по организации международного наблюдения, взаимодействию с другими международными наблюдателями (например, от Парламентской ассамблеи ОБСЕ, Парламентской ассамблеи Совета Европы, Европейского парламента, Бюро по демократическим институтам и правам человека (БДИПЧ) ОБСЕ, Ассоциации организаторов выборов стран Центральной и Восточной Европы) в деле дальнейшего развития и совершенствования принципов и норм международного права, направленных на создание эффективной международно-правовой основы (стандартов) проведения демократических выборов, обеспечения избирательных прав и свобод человека и гражданина, иных участников избирательного процесса, осуществления унифицированного подхода к организации и проведению международного наблюдения за выборами.

Итоговое заключение должно содержать следующие основные разделы:

1. Введение:

общие сведения о выборах;

состав делегации международных наблюдателей государств – участников СНГ;

период и продолжительность проведения международного наблюдения (например, период выдвижения кандидатов, проведения предвыборной агитации или проведения голосования);

объекты наблюдения, включая уровни избирательных органов.

2. Законодательство о выборах:

конституция, законы о выборах и другие нормативные правовые акты, имеющие отношение к выборам, в частности решения, принятые на референдуме;

решения центрального, окружных и иных избирательных органов;

решения других органов, включая решения Конституционного и (или) Верховного судов.

3. Избирательные органы:

система и статус избирательных органов, членов и работников аппарата избирательных органов, иных вспомогательных органов и учреждений при избирательных органах;

принципы и порядок формирования, досрочного прекращения полномочий избирательного органа, отдельных его членов, в том числе в ходе избирательной кампании;

подготовка (обучение) членов избирательных органов, работников аппарата избирательного органа;

открытость и гласность в деятельности избирательных органов.

4. Мероприятия по повышению правовой культуры избирателей, организаторов выборов и других участников избирательного процесса:

деятельность избирательных органов по обучению (просвещению) избирателей и информированию их о выборах, по обучению организаторов выборов, в том числе членов нижестоящих избирательных органов;

деятельность других организаций по подготовке (обучению) участников избирательного процесса.

5. Регистрация (учет) избирателей, образование избирательных округов и избирательных участков:

регистрация (учет) граждан и составление списков избирателей (основного и (или) дополнительного);

образование избирательных округов и избирательных участков.

6. Финансирование выборов и избирательной кампании:

порядок и сроки финансирования выборов, источники финансирования избирательной кампании кандидатов, политических партий; порядок создания и расходования средств избирательных фондов кандидатов;

соблюдение порядка расходования финансовых средств при подготовке и проведении выборов, избирательной кампании.

7. Регистрация кандидатов, политических партий (коалиций) и списков их кандидатов:

выдвижение кандидатов;

регистрация политических партий (коалиций);

регистрация, отказ в регистрации, отмена решения о регистрации кандидатов, списков кандидатов;

гарантии деятельности кандидатов, политических партий (коалиций), выдвинувших списки кандидатов.

8. Предвыборная агитационная деятельность:

право на предвыборную агитацию, порядок и сроки проведения;

последствия злоупотребления правом на проведение агитации.

9. Средства массовой информации и телекоммуникаций и их роль в избирательном процессе:

электронные средства массовой информации;

печатные средства массовой информации;

телекоммуникационная сеть коллективного пользования Интернет.

10. Наблюдение в день голосования на избирательном участке:

сколько и какие избирательные участки посещены международными наблюдателями, основные их характеристики;

основные выводы, связанные с оценкой организации голосования.

11. Наблюдение за подсчетом голосов избирателей в избирательных органах:

на каком избирательном участке присутствовали международные наблюдатели с целью наблюдения за подсчетом голосов избирателей;

сопровождали ли международные наблюдатели уполномоченных членов избирательного органа при транспортировке избирательных документов в вышестоящий избирательный орган;

получали ли наблюдатели копии протоколов и других документов об итогах голосования и подсчета голосов избирателей;

основные выводы наблюдения за организацией подсчета голосов и установлением итогов голосования.

12. Суммирование и проверка результатов подсчета голосов избирателей, итогов голосования, установление результатов выборов.

13. Защита избирательных прав и свобод участников избирательного процесса, рассмотрение избирательных споров:

ответственность за нарушение избирательного законодательства;

ответственность за нарушение избирательных прав и свобод граждан, иных участников избирательного процесса;

разрешение избирательных споров избирательными органами;

разрешение избирательных споров судами, иными уполномоченными на то органами и должностными лицами.

14. Заключение:

соответствие выборов национальному законодательству;

соответствие выборов общепризнанным принципам и нормам международного права по проведению демократических выборов, международным обязательствам государства по проведению демократических выборов.

15. Рекомендации:

по совершенствованию избирательного законодательства;

по организации международного наблюдения, взаимодействию с другими наблюдателями, по совершенствованию действующих международных избирательных стандартов.

**ГРАЖДАНСКИЙ ПРОЦЕССУАЛЬНЫЙ КОДЕКС
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

(от 14 ноября 2002 года № 138-ФЗ)

ИЗВЛЕЧЕНИЕ

**Глава 26. ПРОИЗВОДСТВО ПО ДЕЛАМ О ЗАЩИТЕ
ИЗБИРАТЕЛЬНЫХ ПРАВ И ПРАВА НА УЧАСТИЕ
В РЕФЕРЕНДУМЕ ГРАЖДАН РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

**Статья 259. Подача заявления о защите избирательных
прав и права на участие в референдуме граждан
Российской Федерации**

1. Избиратели, кандидаты, их доверенные лица, избирательные объединения, избирательные блоки, их доверенные лица, политические партии, их региональные отделения, иные общественные объединения, инициативные группы по проведению референдума и наблюдатели, прокурор, считающие, 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, вправе обратиться с заявлением в суд по подсудности, установленной статьями 24, 26 и 27 настоящего Кодекса и другими федеральными законами. При этом в случае, если указанные в заявлении нарушения касаются значительного числа граждан или в силу иных обстоятельств нарушение приобрело особое общественное значение, Центральная избирательная комиссия Российской Федерации вправе обратиться в Верховный Суд Российской Федерации, который обязан рассмотреть заявление по существу.

2. Центральная избирательная комиссия Российской Федерации, избирательные комиссии субъектов Российской Федерации, избирательные комиссии муниципальных образований, окружные, территориальные и участковые избирательные комиссии, соответствующие комиссии референдума вправе обратиться с заявлением в суд в связи с нарушением избирательного законодательства, законода-

тельства о референдуме органом государственной власти, органом местного самоуправления, должностными лицами, кандидатом, избирательным объединением, избирательным блоком, политической партией, ее региональным отделением, а также иным общественным объединением, инициативной группой по проведению референдума, избирательной комиссией, комиссией референдума.

Статья 260. Сроки обращения в суд и рассмотрения заявления

1. 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.

Заявление избирательной комиссии, зарегистрировавшей кандидата (список кандидатов), заявление кандидата, зарегистрированного по тому же избирательному округу, избирательного объединения, избирательного блока, 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.

2. 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 относительно заявления избирательной комиссии, зарегистрировавшей кандидата (список кандидатов), заявление кандидата, зарегистрированного по тому же избирательному округу, избирательного объединения, избирательного блока, 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 относительно решения избирательной комиссии, комиссии референдума об итогах голосования, о результатах выборов, референдума должно быть рассмотрено в течение двух месяцев со дня его подачи.

3. Заявление рассматривается судом с участием заявителя, представителя соответствующих органа государственной власти, органа местного самоуправления, общественного объединения, избирательной комиссии, комиссии референдума, должностного лица, прокурора. Неявка в суд указанных лиц, надлежащим образом извещенных о времени и месте судебного заседания, не является препятствием к рассмотрению и разрешению дела.

Решение по делу о расформировании избирательной комиссии, комиссии референдума принимается судом не позднее чем через четырнадцать дней, а в ходе избирательной кампании, проведения референдума – не позднее чем через три дня со дня подачи заявления. Дело о расформировании комиссии рассматривается судом в коллегиальном составе трех профессиональных судей.

Статья 261. Решение суда по делам о защите избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации и его реализация

1. Суд признает оспариваемое решение суда или действие (бездействие) незаконным, если установлена обоснованность заявления,

обязывает удовлетворить требование заявителя либо иным путем восстанавливает в полном объеме его нарушенные избирательные права или право на участие в референдуме.

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 по правилам, установленным частью второй статьи 206 настоящего Кодекса.

2. Суд отказывает в удовлетворении заявления, если установит, что оспариваемое решение или действие (бездействие) является законным.

3. Кассационная жалоба 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 может быть подана в течение пяти дней со дня принятия судом решения.

Содержание

Обращение Председателя Центральной избирательной комиссии Российской Федерации А.А. Вешнякова к участникам выборов	3
Введение	5
Глава 1	
Правовые основы наблюдения на выборах и референдуме. Кораблин В.Е., Шебунова В.Я.	9
Глава 2	
Правовой статус наблюдателей в день голосования, при подведении итогов голосования и определении результатов выборов, референдума. Кулсова Н.А.	24
Глава 3	
Технология наблюдения в день голосования и при подведении итогов голосования. Мальшиев В.А., Нестеров С.Ю.	35
Глава 4	
Институт наблюдателей на выборах и юридическая ответственность. Галушко И.В.	63
Приложение. Извлечения из Уголовного кодекса Российской Федерации, Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях	82
Глава 5	
Методические основы организации наблюдения, подбора и обучения наблюдателей. Шебунова В.Я.	89

Приложения *

- Приложение 1. Примерная схема размещения технологического оборудования для организации голосования в помещении для голосования 101
- Приложение 2. Перечень информационных материалов, размещаемых на информационных стендах 102
- Приложение 3. Стационарные и переносные ящики для голосования 104
- Приложение 4. Перечень документов, на основании которых избирателю выдается избирательный бюллетень 105
- Приложение 5. Перечень особых отметок участковой избирательной комиссии в списке избирателей (участников референдума) 106
- Приложение 6. Образец заявления избирателя о возможности голосования вне помещения для голосования 108
- Приложение 7. Схема размещения присутствующих при подсчете голосов 109
- Приложение 8. Образец погашения избирательного бюллетеня 110
- Приложение 9. Перечень итоговых данных по списку избирателей 111
- Приложение 10. Перечень признаков недействительных избирательных бюллетеней 112
- Приложение 11. Форма документа о направлении наблюдателя 113

* Приложения 1–16 подготовлены В.Я. Шебуновой.

Приложение 12. Образец открепительного удостоверения на выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации четвертого созыва 14 декабря 2003 года	114
Приложение 13. Образец формы жалобы на нарушение Федерального закона “Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации” и Закона “О выборах депутатов Законодательного Собрания Санкт-Петербурга”	115
Приложение 14. Перечень конкретных ситуаций, возникающих в деятельности наблюдателя в день голосования, при подсчете голосов и заполнении протоколов об итогах голосования	116
Приложение 15. Рекомендации наблюдателю на выборах (в соответствии с Федеральным законом от 12 июня 2002 года № 67-ФЗ “Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации”)	122
Приложение 16. Программа учебного курса инструкторов и консультантов для подготовки наблюдателей	132
Приложение 17. Перечень нормативных правовых актов	134
Литература (<i>Лысенко В.И.</i>)	140
Приложение 18. Перечень основных международно-правовых документов в области организации и проведения демократических выборов	143
Перечень документов Содружества Независимых Государств по вопросам избирательного права и избирательного процесса (<i>Лысенко В.И., Евлаиов И.А.</i>)	145

Приложение 19. Первый кодифицированный международный правовой акт о свободных выборах	146
Конвенция о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах – участниках Содружества Независимых Государств	155
Приложение 20. Рекомендации для международных наблюдателей Содружества Независимых Государств по наблюдению за выборами	179
Приложение 21. Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации (Извлечение)	270