Содержание

Введение…………………………………………………………………………...2

1. Наблюдатели в избирательном процессе……………………………………..4

1.1 Развитие института наблюдателей в российском законодательстве………4

1.2 Задачи и цели введения института наблюдения…………………………….6

1.3 Правовой статус наблюдателя………………………………………………..8

2. Полномочия наблюдателя: законодательные основы и практика их применения……………………………………………………………………….23

Заключение……………………………………………………………………….37

Список использованной литературы…………………………………………...40

Введение

Вы выиграли выборы, а я - подсчет голосов

Анастасио-Сомасо младший, бывший президент Никарагуа[[1]](#footnote-1)

Фраза, еще более полувека назад произнесенная Иосифом Виссарионовичем Сталиным, до сих пор живет в виде пословицы, приговариваемой некоторыми политиками: - «Не важно, как проголосуют, важно, как посчитают». Постулат авторитарного режима абсолютно не применимый в современном демократическом государстве.

Впрочем, никто и не утверждает, что там, где есть выборы – нет нарушений. Вполне закономерно, что в этом политическом явлении, как и любом другом, существует несоблюдение законодательства. Истории известны случаи коррумпированности выборов, которые даже вносят в «Книгу Рекордов Гиннеса»: «Президент Либерии Чарльз Кинг в 1927 году вновь пришел к власти, «победив» на выборах кандидата от Народной партии Томаса Фолкнера. По официальным данным, за Кинга проголосовало 234 тысячи человек, что в 15,5 раз превышает число зарегистрированных избирателей». [[2]](#footnote-2)

Отсюда возникает необходимость привлечения какой-либо сторонней силы, которая могла бы произвести контроль за соблюдением прав граждан, обеспечить максимально точную и объективную информацию о прошедшем голосовании, предоставить возможность формирования реального восприятия политической ситуации, сложившейся в государстве, свести к минимуму возможность фальсификации данных. С полной уверенностью такую силу можно назвать институтом наблюдения.

Актуальность этой темы прослеживается из-за отсутствия достаточного количества подобной литературы в обиходе, а иногда нечетких понятий, касающихся наблюдения. Целью этой работы был объективный и максимально полный анализ законодательства, связанного с наблюдателями, а так же применение норм законов на практике.

1. Наблюдатели в избирательном процессе

1.1 Развитие института наблюдателей в российском законодательстве

Наблюдение – это один из самых молодых процессов, практикуемых в современной России. В Союзе Советских Социалистических Республик наблюдение отсутствовало, и только во время перестройки оно было впервые законодательно закреплено в 1989 году в Законе РСФСР «О выборе народных депутатов». Согласно ему вводились гражданские наблюдатели, являвшиеся представителями трудовых и вузовских коллективов, а также общественных организаций, которым разрешалось присутствовать в помещении для голосования и заседать в избирательной комиссии.

С принятием в 1993 году указа Президента о подготовке к парламентским выборам в обширной системе российского права впервые зафиксировался этот демократический институт. Данное положение установило, что в дни голосования избирательные объединения вправе посылать в участковый избирком до пяти наблюдателей, которые приобрели возможность присутствовать в избирательной комиссии до окончания подсчета голосов.

Более полную регламентацию институт наблюдателей получил спустя один год в 1994 согласно Федеральному закону «Об основных гарантиях избирательных прав граждан Российской Федерации». Он провозглашал возможность присутствия наблюдателей в день голосования с момента начала работы участковой избирательной комиссии до подписания протокола об итогах голосования. Таким образом, наблюдение перестало носить полунеофициальный характер и повсеместно распространилось на всю территорию государства. Кроме того этот акт заложил основы избирательных стандартов, которые впоследствии были развиты в ФЗ от 1995 года «О выборах Президента РФ» и «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации».

Следующий законодательный прорыв пришелся на 1996 год в виде принятия ФЗ «Об обеспечении конституционных прав граждан РФ избирать и быть избранными в органы местного самоуправления». Теперь юридические тенденции сводятся к закреплению полномочий наблюдателей в более узкоспециализированных нормативно-правовых актах.

Чуть позже законы, касающиеся наблюдения, посыпались как из рога изобилия. В 2003 появилась новая редакция ФЗ «О выборах Президента РФ», где наблюдатели упоминаются уже в четырнадцати статьях. Развитие новых технологий в избирательном процессе привело к принятию ФЗ «О государственной автоматизированной системе РФ «Выборы», где институт наблюдения также мельком упоминался. В том же году была промульгирована новая редакция уже известного ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации».

Более значимое события произошло в июне 2004 года – наблюдение закрепилось в источнике, имеющем большую юридическую силу по сравнению с остальными – в Федеральном конституционном законе «О референдуме РФ».

Весной 2005 снова отредактировали последний на данный момент ФЗ - «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации», где наблюдатели упоминаются тридцать семь раз.

Также к достаточно интересным документам можно отнести постановление центральной избирательной комиссии РФ «О разъяснении порядка деятельности иностранных (международных) наблюдателей при проведении выборов Президента РФ и об удостоверении иностранного международного наблюдателя» от 24 января 2008 года.

Впрочем, законодательство, посвященное институту наблюдения, во многом дублирует себя. Содержание основных прав и обязанностей наблюдателей можно встретить в любом из перечисленных выше федеральных законов, однако в данном аспекте между собой они мало чем отличаются. Конечно, по ходу принятия новых законов, их полномочия постепенно расширялись и обосновывались более четко, по сравнению с предыдущими «размытыми» формулировками. Однако большинство утвержденных до этого норм повторялись. Доходит даже до абсолютной идентичности статей. Такую проблему можно и нужно решить – достаточно систематизировать все имеющиеся ФЗ, касающиеся избирательного права и избирательного процесса, в один нормативно-правовой акт – Избирательный Кодекс Российской Федерации. К сожалению, данный документ остается лишь абстрактной мыслью, ведь в Государственной Думе нет подобного законопроекта. Что говорит не только о спорах по данному вопросу среди депутатов, сколько об их общей загруженности. Такую ситуацию можно объяснить тем, что выборы - это явление не каждодневное, среднестатистический гражданин реализует свои избирательные права крайне редко, в то время как в парламенте существуют проекты, требующие немедленного регулирования. По сему, разработка и принятие Избирательного Кодекса будет откладываться и в дальнейшем. Впрочем, то, что не сделано на уровне федерации, то вполне может быть реализовано на уровне региона. К примеру, на данный момент действуют «Кодекс о выборах Республики Башкортостан» и «Избирательный кодекс Тюменской области». В Астраханской области институт наблюдения регламентируют Закон АО «О выборах депутатов представительных органов и глав муниципальных образований АО», «О местном Референдуме» и т.д.

1.2 Задачи и цели введения института наблюдения

Наблюдение за выборами является необходимым атрибутом не только для стран с устоявшейся демократией, но и в особенности в государствах с развивающейся «властью народа». «Отечественный опыт, а также опыт зарубежных стран подтверждает, что присутствие на выборах наблюдателей способствует формированию атмосферы гласности и открытости, что в свою очередь влечет повышение уверенности граждан в справедливом характере выборов, способствует их более активному участию в избирательном процессе».[[3]](#footnote-3)

«Основной целью мониторинга избирательного процесса является контроль над соблюдением законности при подготовке и проведении выборов, который в конечном итоге должен способствовать улучшению избирательных практик».[[4]](#footnote-4)

Наблюдатели выступают в качестве арбитра, беспристрастного источника информации, который помогает разрешать спорные вопросы. Участие наблюдателей в процессе подсчета голосов, параллельное подведение ими итогов голосования или использование иных методов контроля позволяет получить наиболее объективные оценки и заключения относительно подлинности официальных итогов голосования.

Присутствие на участке наблюдателей способно свести к минимуму вероятность непреднамеренных организационных ошибок со стороны избирательной администрации, а также предотвратить фальсификации и нарушения процедур проведения выборов. Деятельность наблюдателей позволяет предотвратить давление на избирателей.

Выполняя свои функции, наблюдатели выявляют и анализируют наиболее часто встречаемые на практике нарушения избирательных процедур, что позволяет совершенствовать избирательные техники. Опубликование сделанных на основе работы наблюдателей отчетов может содействовать проведению политических преобразований.

Поставленные ими оценки формируют отношение к выборам избирателей и кандидатов. «Положительные оценки способствуют их признанию большинством граждан и политических партий, а отрицательные оценки и критика выборов могут привести к непризнанию их результатов общественностью и даже пересмотру в судебном порядке».[[5]](#footnote-5)

Резюмируя вышесказанное, можно выделить следующие одиннадцать задач наблюдения за выборами:

а) осуществление контроля за избирательным процессом;

б) предотвращение нарушения процедур проведения выборов;

в) содействие повышению доверия к институту выборов;

г) увеличение политической активности граждан;

д) контроль точности подсчета голосов;

е) вскрытие фактов нарушения избирательного законодательства;

ж) публичное освещение событий дня голосования;

з) оценка выборов;

и) побуждение власти к поиску и принятию соответствующих мер в случаях фиксации правонарушений;

к) содействие в совершенствовании избирательных практик;

л) соотнесение национального законодательства с международными нормами.

1.3 Правовой статус наблюдателя

В зависимости от государственной принадлежности наблюдатели бывают национальные (внутренние), и международные (иностранные). Хотя понятие «национальный», равно как и «внутренний», ни в одном законе не упоминается, оно вытекает из его смысла и повсеместно употребляется в научной литературе подобного толка. А определение «наблюдатель Российской Федерации» будет верно только в том случае, если российский гражданин будет осуществлять возложенные на него полномочия на территории иностранного государства.

По сроку полномочий наблюдатели делятся на долгосрочных и краткосрочных. Долгосрочные наблюдатели оценивают управление на всех стадиях избирательного процесса. «Долгосрочные наблюдатели преследуют двойную цель. Они должны собирать и анализировать связанные с выборами данные информацию и представлять соответствующие отчеты по своим территориям, а также подготавливать почву для размещения краткосрочных наблюдателей»[[6]](#footnote-6). В то время как краткосрочные наблюдатели прибывают непосредственно в день голосования и осуществляют «классические полномочия». Исходя из российского законодательства любой наблюдатель может быть только краткосрочным, поскольку он исполняет свои функции в ходе голосования и определения его итогов. В то время как до этого проходит много стадий – регистрация кандидатов, предвыборная агитация и т.д. Легкий оттенок дискриминации, к примеру, для международных наблюдателей, вполне оправдан, поскольку процедура направления их чрезвычайно сложна и затянута. Необходимо соблюсти множество условий для отправки и принятия наблюдателей из одной страны в другую, подготовить документацию и решить иные вопросы в крайне сжатые сроки. А ограничение в правах внутренних наблюдателей можно оставить на совести депутатов Парламента.

Территориальный признак зависит от места проведения выборов (референдума). Если наблюдатель осуществляет свои полномочия на уровне субъекта Российской Федерации, то есть в Территориальной избирательной комиссии, или в органах местного самоуправления, то есть в Участковой Избирательной Комиссии, то таких наблюдателей следует считать общественными. Эта классификация законодательно закреплена во «Временном положении о проведении выборов депутатов представительных органов местного самоуправления и выборных должностных лиц местного самоуправления в субъектах Российской Федерации…». Дополнительно нужно подчеркнуть, что если национальный наблюдатель может присутствовать на выборах всех трех уровней, то международному положено быть только на федеральном.

Понятие наблюдателя законодательно закреплено в Федеральном Законе «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан РФ». В частности, статья вторая, «Основные термины и понятия», пункт сорок второй устанавливает, что наблюдатель – это гражданин Российской Федерации, уполномоченный осуществлять наблюдение за проведением голосования, подсчетом голосов и иной деятельностью комиссии в период проведения голосования, установления его итогов, определения результатов выборов, референдума, включая деятельность комиссии по проверке правильности установления итогов голосования и определения результатов выборов, референдума.

Теперь разберем данное понятие на составляющие.

Наблюдатель – это, прежде всего, гражданин Российской Федерации (иностранных пока в расчет не берем). В соответствие с принципами гражданства в РФ, не имеет значения, как лицо получило эту устойчивую правовую связь с государством – в результате принятия, восстановления, по рождению, трансферту, оптации, или любым другим законным способом, поскольку гражданство является единым и равным, вне зависимости от оснований приобретения. Из этого следует, что апатриды (лица без гражданства), лишены права становиться наблюдателем, а бипатриды (лица с двойным, или множественным гражданством) вполне могут это сделать.

ФКЗ «О референдуме РФ» указывает на дополнительный признак - возрастной ценз. Статья 36 пункт второй говорит о достижении наблюдателем восемнадцати лет. Такое правило вполне закономерно, поскольку именно с этого возраста гражданин обладает полным объемом прав и обязанностей, становясь совершеннолетним. Кроме того, данная статья закрепляет невозможность приобретения статуса наблюдателя эмансипированным гражданам.

Кандидат в наблюдатели должен обладать активным избирательным правом, то есть возможностью голосовать. Из этого положения вытекают вполне конкретные ограничения.

Во-первых, лица, признанные судом недееспособными, подобным правом не обладают. Закон определяет дееспособность как «способность гражданина своими действиями приобретать и осуществлять гражданские права, создавать для себя гражданские обязанности и исполнять их» (ст. 21 Гражданского Кодекса). То есть, если гражданин, вследствие психического расстройства не может понимать значение своих действий или руководить ими, то суд может присвоить ему такой статус. «Наличие душевной болезни или слабоумия устанавливается судебно-психиатрической экспертизой, назначаемой судей. Факт недееспособности гражданина подтверждается исключительно состоявшимся судебным решением, никакого другого документа, отметки в паспорте или иной общедоступной информации о недееспособности закон не предусматривает»[[7]](#footnote-7). На ограничено дееспособных лиц такой запрет не распространяется.

Во-вторых, лица, содержащиеся в местах лишения свободы по приговору суда, также не могут стать наблюдателями. Причины вполне понятны - они не обладают правом на участие ни в референдуме, ни на выборах даже в качестве избирателя. Еще более сложно представить себе ситуацию, когда осуждённые наблюдают за ходом избирательного процесса. Однако как только лица отбыли свое наказание, они снова приобретают возможность стать наблюдателем, поскольку такое ограничение носит временный характер.

Можно сделать вывод, что исходя из принципа всеобщего избирательного права, закрепленного в ст. 32 Конституции РФ, все без исключения дееспособные и свободные граждане Российской Федерации, вне зависимости социального и имущественного положения, расовой и национальной принадлежности, образования и языка, отношения к религии, характера занятий и политических убеждений, и других обстоятельств, обладают избирательным правом, то есть являются потенциальными наблюдателями.

Кроме того, наблюдатель обязан иметь при себе направление, удостоверенное, тем лицом, которое его выдало. В направлении проставляется фамилия, имя, отчество наблюдателя, адрес места жительства, номер избирательного участка/участка референдума, наименование комиссии, куда наблюдатель направляется, а также запись об отсутствии ограничений. Указание других сведений не требуется. А если наблюдателя направили кандидат, его доверенное лицо, инициативная группа по проведению референдума, то не требуется и проставление печати. Примечательно, что данное направление действительно только при предъявлении паспорта гражданина РФ, или иного документа, его заменяющего. К последнему может относиться военный билет, временное удостоверение личности, паспорт моряка и т.д.

Наблюдатель должен быть уполномочен осуществлять наблюдение за проведением голосования. Такими полномочиями его могут наделять: инициативная группа по проведению референдума, политические партии, иные общероссийские общественные объединения, зарегистрированные в соответствии с федеральным законом, инициативные агитационные группы, зарегистрированные кандидаты, избирательные объединения. Такую дифференциацию ввел законодатель, очертив достаточно большой, но далеко не полный круг полномочных органов и лиц. Ниже дается понятие каждого из них.

1) Под инициативной группой следует понимать группу участников, образуемую в целях реализации инициативы проведения референдума. Ее основная задача – сбор подписей в поддержку проведения референдума. Она обязана состоять из региональных подгрупп, создаваемая более чем в половине субъектов РФ, в число которых должно входить не менее ста участников референдума, место жительства которых находится на территории того субъекта Федерации, где образована региональная подгруппа. Ей могут быть:

а) Не менее чем два миллиона граждан Российской Федерации - чуть более процента от всего населения страны.

б) Конституционное собрание, если оно разработало новый проект Конституции.

в) Федеральный орган государственной власти.

2) «Под общественным объединением в соответствии со ст. 117 ГК РФ понимается любое добровольное, самоуправляемое, некоммерческое формирование, созданное по инициативе граждан, объединившихся на основе общности интересов для реализации общих целей, определенных в уставе общественного объединения. Общественная организация - это только одна из организационно-правовых форм общественных объединений. К общественным объединениям также относятся общественные движения, общественные фонды, общественные учреждения, органы общественной самодеятельности».[[8]](#footnote-8)

а) «Общественное движение – это не имеющее членства массовое общественное объединение, преследующее социальные, политические и иные общественно полезные цели, которые поддерживаются его участниками.

б) Общественный фонд является одним из видов некоммерческих фондов и представляет собой не имеющее членства общественное объединение, цель которого заключается в формировании имущества на основе добровольных взносов, иных не запрещенных законом поступлений и использовании данного имущества на общественно полезные цели.

в) Общественное учреждение – это не имеющее членства общественное объединение, ставящее своей целью оказание конкретного вида услуг, отвечающих интересам участников и соответствующих его уставным целям.

г) Органом общественной самодеятельности является не имеющее членства общественное объединение, целью которого является совместное решение различных социальных проблем, возникающих у граждан по месту жительства, работы или учебы, направленное на удовлетворение потребностей неограниченного круга лиц, чьи интересы связаны с достижением уставных целей и реализацией его программ».[[9]](#footnote-9)

«При проведении референдума наблюдатель может быть назначен общественным объединением, которое должно быть создано и зарегистрировано на уровне, соответствующем уровню референдума, или на более высоком. Таким образом, если референдум проводится на федеральном уровне, то наблюдатели могут назначаться общероссийскими общественными объединениями и политическими партиями, а на уровне субъекта Российской Федерации или муниципального образования - соответствующими межрегиональными, региональными общественными объединениями. В случае если референдум проводится в пределах территории муниципального образования, то наблюдателей вправе назначать соответствующие местные общественные объединения, зарегистрированные в установленном законом порядке».[[10]](#footnote-10) «Уставом общественного объединения должны быть определены органы, правомочные решать вопросы назначения наблюдателей (в общей форме либо с прямым указанием на такое полномочие), включая вопросы делегирования этих полномочий структурным подразделениям на местах».[[11]](#footnote-11)

д) «Политическая партия - это общественное объединение, созданное в целях участия граждан Российской Федерации в политической жизни общества посредством формирования и выражения их политической воли, участия в общественных и политических акциях, в выборах и референдумах, а также в целях представления интересов граждан в органах государственной власти и органах местного самоуправления». [[12]](#footnote-12)Политические партии, имеющие право участвовать в выборах также могут получать статус избирательного объединения.

3) Инициативная агитационная группа - группа участников референдума, зарегистрированная в Центризбиркоме, в целях проведения агитации по вопросам референдума. Она создает фонд, денежные средства от которого поступают не только на реализацию ее непосредственной задачи – агитации, но и в качестве заработной платы, в том числе и наблюдателям.

4) Кандидат – лицо, принимающее непосредственное участие на выборах в качестве претендента на роль президента, либо главы субъекта, либо главы муниципального органа, зарегистрированное в избирательной комиссии. Исходя из пункта 7 ст. 30 ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав граждан Российской Федерации» кандидат может поручить назначение наблюдателей своим доверенным лицам.

Закон также определил лиц, которые не могут стать наблюдателями в силу своих профессиональных обязанностей. Многие из ниже перечисленных лиц уже стоят на страже закона и порядка, обладают довольно широкими властными полномочиями, дабы еще осуществлять наблюдение. А чтобы понять, кто под ними подразумевается, нужно использовать довольно широкий понятийно-терминологический аппарат.

Во-первых, это выборные должностные лица. Выборным должностным лицом является Президент Российской Федерации – глава государства. Также к ним можно отнести главу муниципального образования, избираемый непосредственно гражданами Российской Федерации, проживающими на данной территории. Глава муниципального образования является высшим должностным лицом города, поселка, наделяемый полномочиями по решению вопросов местного значения. Последних закон относит в отдельную группу, поскольку главы муниципальных образований могут быть как выборными лицами, так и назначенными.

Во-вторых, предыдущим запретом не охватывались высшие должностные лица субъектов Российской Федерации, или как дополнительно закреплено в законе - руководители высших исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации. По большому счету оба понятия говорят об одних и тех же должностных лицах, но чтобы не возникало желания широко трактовать эту норму, в силу коллизионности статуса этих лиц, ввели соответствующую конкретизацию. «С одной стороны, высшее должностное лицо представлено в системе государственной власти субъекта Российской Федерации в виде единоначального органа, реализующего полномочия за пределами всех ветвей власти. С другой стороны, это лицо в обязательном порядке признается руководителем высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации. В этом случае высшее должностное лицо автоматически включается в структуру системы исполнительной власти субъекта Российской Федерации, реализуя исполнительно-распорядительную деятельность, используя полномочия в сфере исполнительной власти».[[13]](#footnote-13) В настоящее время высшие государственные должности в субъектах Российской Федерации именуются по-разному — глава Республики, президент Республики, председатель правительства Республики, губернатор края (области, города федерального значения, автономной области, автономного округа), мэр города федерального значения, глава администрации края (области, автономного округа).

В-третьих, стать наблюдателями не могут депутаты. То есть лица, избранное гражданами в представительный орган государственной власти/муниципального образования, на основе демократических принципов голосования.

В-четвертых, не дозволяется осуществлять полномочия наблюдателя лицам, находящимся в непосредственном подчинении с вышеуказанными индивидуумами. Под непосредственным подчинением 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, вправе отдавать ему приказы и распоряжения, обязательные для исполнения, поощрять и применять дисциплинарные взыскания. К ним можно отнести многочисленных заместителей, помощников и др.

В-пятых – судьи, носители судебной власти. Понятие судьи раскрывает статья 11 ФКЗ «О судебной системе РФ» - это лица, наделенные полномочиями осуществлять правосудие и исполняющие свои обязанности на профессиональной основе. Помимо прямого запрета в статье 30 пункте 4 ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав…», так же есть и косвенный. Полномочия судьи прекратятся, если он будет заниматься любой деятельностью, кроме преподавательской, научной и иной творческой, то есть не совместимой с его должностью (статья 3, «Требования, предъявляемые к судье», ФЗ «О статусе судей»). В соответствии со ст. 120 Конституции РФ судьи независимы и подчиняются только Конституции Российской Федерации и федеральному закону. Судья при исполнении своих полномочий должен избегать того, что может вызвать сомнение в его беспристрастности, объективности и справедливости.

В-шестых, приобрести статус наблюдателя не получится у прокуроров. «Прокурор является должностным лицом, уполномоченный, осуществлять от имени государства уголовное преследование в ходе уголовного судопроизводства, а также надзор за процессуальной деятельностью органов дознания и органов предварительного следствия».[[14]](#footnote-14) Законодатель не стал расширять список лиц, работающих в Органах Внутренних Дел до следователей, дознавателей, милиционеров и др., а ограничился только прокурорами, как более высокими по статусу государственными служащими. Руководствуясь принципами организации и деятельности прокуратуры, можно сказать, что «прокурорские работники не вправе совмещать свою основную деятельность с иной оплачиваемой или безвозмездной деятельностью, кроме преподавательской, научной и иной творческой деятельности».[[15]](#footnote-15) Что по большому счету копирует вышеуказанную норму. На прокуроров возложена функция осуществления надзора за соблюдением прав и свобод человека и гражданина, за исполнением законов. Прокуроры в своей служебной деятельности не должны быть связаны решениями общественных объединений.

В-седьмых, не сможет побывать в шкуре наблюдателя члены комиссий с правом решающего голоса. Это лица, заседающие в избирательной комиссии, обладающие компетенцией коллегиально выносить вопросы на повестку дня, и в случае с несогласием с решением комиссии высказывать особое мнение. Вопросы, в основном, касаются избрания председателя, финансового обеспечения, регистрации кандидатов, подведение итогов голосования и т.д.

За последнее время Россия применяет международные избирательные стандарты и практики наблюдения разных стран, основные принципы которых закреплены в Уставе Организации Объединенных Наций и детально выявлены в Декларации о принципах международного права.

Как правило, выделяют две группы международных избирательных стандартов – региональные и универсальные. «Важнейшими источниками универсальных избирательных стандартов служит Всеобщая декларация прав человека 1948 года, в статье 21 которой говорится, что воля народа должна быть основой власти правительства; эта воля должна находить себе выражение в периодических и нефальсифицированных выборах, которые должны проводиться при всеобщем и равном избирательном праве путем тайного голосования или же посредством других равнозначных форм, обеспечивающих свободу голосования; Международный пакт о гражданских и политических правах, принятый в 1966 году и вступивший в силу в 1976 году, в котором гражданские и политические права, изложенные в Декларации, были уточнены и конкретизированы. Среди региональных источников избирательных стандартов обязательную силу для Российской Федерации имеют не только документы, принятые в рамках Совета Европы, но и стандарты СНГ».[[16]](#footnote-16) К последним нужно отнести Конвенцию о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах – участниках Содружества Независимых Государств. Неоспоримое первенство в юридической силе принадлежит именно международным договорам, о чем неустанно напоминает статья 15 Конституции РФ.

Серьезные шаги в международном наблюдении за избирательном процессом сделало ООН путем создания Отдела содействия выборам Департамента по политическим вопросам. Более конкретные задачи решает Бюро по демократическим институтам и правам человека (БДИПЧ). Эта организация направляет целые группы профессионально подготовленных наблюдателей, выпускает должностные инструкции наблюдателем, кодексы поведения, развивает научные труды на эту тему.

Институт международного наблюдения вводился как основание для политического контроля за соблюдением общепринятых международных норм, обязательств, взятых на себя государством по договору между странами. Однако термин «контроль» здесь должен иметь несколько иной смысл, нежели он используется в других отраслях права. Прежде всего, под контролем понимают не только выявление каких-либо нарушений, но их непосредственное устранение. Последним аспектом ни международные, ни национальные наблюдатели никогда в полной мере не наделялись. У наблюдателей всегда была (и есть) особая методика действий, которые приводили к определенным правовым последствиям, однако наблюдатели все же имели функцию посредника между нарушителем и лицом, устранявшим это нарушение. Здесь вполне применима аналогия, что прокуратура не сама осуществляет суд над подозреваемым, а закон «делегирует» это полномочие суду.

Исходя из этого, у иностранного наблюдателя, помимо «неотчественного» гражданства, выявляется ряд принципиальных отличий, качественно выделяющих его от национального. Кроме нижеследующих признаков, иностранный наблюдатель обладает теми же правами и обязанностями наряду с национальными.

У иностранных наблюдателей должно быть разрешение на въезд в РФ. Контроль за наличием этого документа на первоначальном этапе обязана осуществлять транспортная кампания, если иное не предусмотрено международным договором. Основанием для получения подобного разрешения является приглашение на въезд в РФ органами государственной власти (Президента РФ, Совета Федерации, Государственной Думы, Правительства РФ, Уполномоченного по правам человека в РФ), комиссий, организующей выборы/референдум. В соответствии с ФЗ «О порядке выезда из РФ и въезда в РФ», наблюдатель также должен иметь визу (при безвизовом режиме пересечения границы это требование, соответственно отпадает). Помимо этого, приглашения могут быть поданы международными и национальными правительственными и неправительственными организациями, а также частными лицами, имеющими признанный авторитет в области защиты прав человека. Иностранные наблюдатели аккредитируются Центральной избирательной комиссией. Под аккредитацией следует понимать официальное признание ЦИКом компетентности наблюдателя и возможности им выполнять определенную работу в области избирательного права.

Принимающая сторона, пригласившая иностранного наблюдателя, также дает определенные гарантии материального, медицинского и жилищного обеспечения на период его пребывания. Она возлагает на себя следующие обязательства: предоставляет денежные средства для проживания, обеспечивает его заработной платой (не ниже минимального размера оплаты труда), предоставляет страховой медицинский полис, обеспечивает жилищем.

Срок полномочий иностранного наблюдателя начинается со дня его аккредитации в ЦИКом и заканчивается в день официального опубликования результатов референдума/выборов.

Иностранный наблюдатель на срок осуществления своих полномочий находится под покровительством РФ, комиссий, органов местного самоуправления, государственных органов, должностных лиц. Все они должны оказывать наблюдателю содействие в пределах своих полномочий.

Международный наблюдатель осуществляет свою деятельность самостоятельно и независимо. То есть он не зависит от участников референдума, а его финансовое обеспечение осуществляется за счет средств тех, организаций, которые его направили.

Иностранный наблюдатель вправе после окончания времени голосования на всей территории Российской Федерации публично излагать свое мнение о законодательстве Российской Федерации о референдуме/выборах, о подготовке и проведении референдума/выборов, проводить пресс-конференции и обращаться к представителям средств массовой информации. Это, пожалуй, является основным отличием национальных и международных наблюдателей. В этом аспекте реализуется принцип гласности, который позволяет выполнять задачу соотнесения Российского законодательства с международными нормами.

Иностранный наблюдателю запрещено использовать свой статус для осуществления деятельности, не связанной с наблюдением. Т.е коммерческая деятельность, предоставление экономических интересов партий, каких либо организаций, объединений будет считаться незаконной.

Если иностранный наблюдатель нарушил законодательство, то ЦИК вправе отозвать его аккредитацию, без которой он уже не сможет осуществлять свои полномочия.

2. Полномочия наблюдателя: законодательные основы и практика их применения

Наблюдатели как субъект избирательного права обладают строго определенными правами и обязанностями.

Полномочия наблюдателя можно классифицировать на четыре подгруппы – общеспециальные, узкоспециальные, управомачивающие и запрещающие. К первым можно отнести тот базис, исходные положения, на которых строятся все остальные нормы, регулирующие более конкретные положения. Они закрепляются в Федеральных законах и Федеральных конституционных законах. Узкоспециальные вытекают из основных, лежащих в основании. Они могут закрепляться как в ФЗ или ФКЗ, так и в актах, более низких по юридической силе. К примеру, в постановлениях Центризбиркома. Управомачивающие предоставляют возможность выбирать вид и меру поведения в определенных случаях. Запрещающие (интердекционные) – содержат запрет совершать какие-либо деяния (действия или бездействия) под угрозой наказания.

Итак, наблюдатель вправе:

1)Знакомиться со списками избирателей, участников референдума, реестром выдачи открепительных удостоверений, находящимися в комиссии открепительными удостоверениями, реестром заявлений (обращений) о голосовании вне помещения для голосования.

Под этой нормой подразумевается возможность наблюдателя изучать документы, непосредственно касающиеся выборов/референдума. Список избирателей – это составленная избирательной комиссией опись граждан, обладающих активным избирательным правом. Сведения для него предоставляет глава муниципального образования. Помимо основного списка избирателей существует также дополнительный. Последний отличается от первого тем, что в него заранее не внесены данные об избирателях. «Этот список составляется в процессе голосования — в него заносятся сведения об избирателях с открепительными удостоверениями и о тех гражданах, которые зарегистрированы на данном участке, но по каким-то причинам не попали в основной список».[[17]](#footnote-17)

Под открепительным удостоверением понимают документ строгой отчетности, по которому участник выборов/референдума, не имеющий возможности проголосовать на участке, в котором он зарегистрирован, делает это на том избирательном участке, на котором он будет находиться в день голосования. Также в законе оговаривается вполне логичная поправка - открепительное удостоверение должно находиться на территории самой комиссии. Требование предоставить открепительные удостоверения из других комиссий, на которые не распространяются полномочия наблюдателя, считается неправомерным.

Граждане, которые в силу болезни, инвалидности или иных причин, не могут принять участие в выборах непосредственно на участке для голосования, вправе проголосовать дома (или др. месте – полярной станции, судне, иностранном государстве). В таком случае, они подают письменное заявление, или устно обращаются в избирательную комиссию. Последняя, в свою очередь, это заявление регистрирует в специальном перечне - реестре обращений о голосовании вне помещения для голосования.

Наблюдателю необходимо осмотреть вышеуказанные документы, дабы отметить, нет ли нарушений по форме их составления (присутствуют ли нужные реквизиты - подпись, серия паспорта, фамилия, имя отчество, дата рождения, адрес места жительства и др.), а также, в идеале, по его содержанию. Последнее, впрочем, практически неприменимо на практике, в силу ограниченности полномочий наблюдателя (он не может сопоставить реально существующих граждан с гражданами, отображенными только на бумаге, с «мертвыми душами»), а также отсутствия института долгосрочного наблюдения в Российском Законодательстве. Правда, он сможет хотя бы примерно соотнести эти показатели. Для этого необходимо сравнить размер электората с данными о количестве граждан, имеющими право голосовать. Данные о населении можно получить в государственных структурах, занимающихся переписью населения. Если количество проголосовавших граждан будет сильно отличать от теоретических показателей – это будет неплохим поводом для дальнейших проверок.

2) Находиться в помещении для голосования соответствующего избирательного участка, участка референдума в день голосования, а также в дни досрочного голосования и иной период времени, установленный законом.

В этом пункте закреплена простая истина – наблюдатель, прежде всего, должен иметь возможность попасть в здание, где находится избирательная комиссия, где организуется и проводится голосование. Если наблюдатель не сможет там присутствовать, то он, следовательно, никоим образом не осуществит возложенные полномочия. Таким зданием может быть и общежитие, и воинская часть, и следственный изолятор, и т.д.

Если день голосования никаких особых сложностей касательно анализа сроков не вызывает, то вот остальные периоды времени может представлять собой определенную проблему.

Начало полномочий наблюдателя совпадает с моментом начала работы участковой комиссии, и заканчивается получением сообщения о принятии вышестоящей комиссией протокола об итогах голосования, либо определением результатов референдума. Чаще всего открытие избирательных участков приходится на 8.00, а закрытие на 20.00 по местному времени. Не допускается ни преждевременное открытие, ни опоздание.

День досрочного голосования – период времени, во время которого происходит голосование, проводимое не раннее чем за пятнадцать дней до основного. Он проводится для лиц, находящихся в труднодоступных местностях, а также на таком референдуме/голосовании, на котором не предусмотрены открепительные удостоверения. Бюллетень избирателя, проголосовавшего досрочно, вкладывается в конверт, который впоследствии заклеивается. Помимо двух членов комиссии, в месте склейки может поставить свою подпись и наблюдатель. Это производится только по его желанию, и не является обязательным условием.

Вышестоящая комиссия вправе при выявлении ошибок, несоответствия и возникновения сомнений в правильности составления протоколов об итогах голосования провести повторный подсчет голосов. Под ним следует понимать иной период времени. Наблюдатель вправе получить заверенные копии протокола о повторном подсчете голосов.

Довольно «популярным» нарушением является патологическая амнезия неких должностных лиц, забывающих предупредить наблюдателей о повторном подсчете голосов. Впрочем, таким недобросовестным лицам все сходит с рук, спасибо дырам в законодательстве. Согласно Определению Верховного Суда Российской Федерации от 21 ноября 2007 № 33-Г07-16, истцом выступала политическая партия «СОЮЗ ПРАВЫХ СИЛ», зафиксировавшая многочисленные нарушения. Однако, несмотря на это, никаких последствий вроде недействительности итогов голосования не следует. То есть, наблюдатели, фиксирующие нарушения, справедливости так добиться и не смогли. Отсюда возникает резонный вопрос, зачем наблюдателю столько полномочий, если на ход избирательного процесса они все равно практически никак не влияют?

Находясь в помещении, наблюдатель обязан проверить наличие ряда требований, которым это помещение должно соответствовать. В нем должны быть хорошо освещенные кабины, в которых находятся письменные принадлежности – как правило, это шариковые ручки. Если в кабине обнаружится карандаш, то это будет считаться нарушением избирательного законодательства, о чем наблюдатель должен составить соответствующий акт. Ведь если избиратель будет заполнять поля карандашом, то фальсификация его бюллетеня будет простой и легкой – достаточно будет стереть все отметки ластиком, а в «нужных» графах проставить галочки.

Кроме того, в помещении для голосования должен находиться стенд, с информацией обо всех кандидатах. Туда включаются биографические данные; сведения о доходах кандидата; указание на выдвинувшее кандидата избирательное объединение, либо факт его самовыдвижения; сведения об основаниях регистрации; информация о неснятой или непогашенной судимости по уголовному делу, если таковая имела место; информация о предоставлении неверных сведений кандидатом при регистрации (если имеется). Также на нем должен находиться образец заполненного бюллетеня.

Ко всему прочему, ни в коем случае в помещении для голосования не должно быть агитационных материалов – сведений, побуждающих избирателей голосовать за того или иного кандидата, участвовать или нет на референдуме и т.д. К ним относятся листовки; буклеты; объявления, как в печатном виде, так и звуковом или видео формате. В практике проведения выборов в России бывали случаи, когда члены комиссии выписывали имя зарегистрированного кандидата и ставили напротив него крестик в образец заполненного бюллетеня. Такие действия расцениваются как грубое нарушение законодательства, и приравнивается к агитации.

Помимо всего остального, в поле зрения наблюдателей и членов комиссии должна находиться увеличенная форма протокола, в который впоследствии будут вноситься сведения об итогах голосования.

И наконец, в помещении для голосования должны находиться урны, т.е. стационарные ящики для голосования. Они не должны быть такой конструкции, что бы их можно было легко открыть и также оперативно изъять бюллетени. На участке также должны быть ящики для голосования вне помещения, а также переносные ящики для досрочного голосования. Как правило, они изготавливаются из непрозрачных материалов.

Помещение должно быть оборудовано таким образом, чтобы места выдачи бюллетеней, места для тайного голосования и урны одновременно находились в поле зрения членов не только участковой комиссии, но и наблюдателей.

Наблюдатель должен следить, чтобы в кабине для голосования находился только один избиратель/участник референдума. Зачастую происходит так, что члены одной семьи, близкие родственники или друзья, не считают необходимостью соблюдать тайну голосования. Однако подобного допускать нельзя, поскольку полностью не исключается возможность, что при подобном «групповом» голосовании может оказываться давление на свободное волеизъявление граждан.

3) Наблюдать за выдачей бюллетеней избирателям/участникам референдума.

Данное условие в ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав…» было введено совсем недавно – в 2005 году. Хотя само правило действовало как на выборах президента, так и во время проведения референдума. До этого момента ощутимо чувствовался пробел в законодательстве, поскольку в более специализированных актах норма присутствовала, а в общих её не было.

Наблюдатель должен следить за предоставлением бюллетеней – первичных, главенствующих документов, на которых указываются имена кандидатов, за которых можно проголосовать, или текст вопроса референдума. Каждому избирателю выдается только один бюллетень, и только по предъявлении им документа, удостоверяющего личность. Иногда граждане пытаются проголосовать по нескольким паспортам – это прямое нарушение закона. Избиратель сам расписывается в получении бюллетеня. Лишь в редких случаях допускается оказание ему помощи иным лицом.

Из типографии избирательные бюллетени проделывают длинный путь – сначала они попадают в ту избирательную комиссию, которая сделала заказ, а уже потом в нижестоящие комиссии. Их передача происходит по актам, в которых указывается дата и число бюллетеней и должна проходить не позже, чем в день, предшествующий голосованию. Наблюдатель может потребовать от председателя этот акт, или его копию. Количество бюллетеней не должно быть меньше 90% от внесенных в списки избирателей, но не может превышать его более чем на пол процента (но не менее чем на два бюллетеня). Правда, если на участке ожидается большое количество голосующих по открепительным удостоверениям, то число бюллетеней может быть увеличено решением избирательной комиссии субъекта РФ.

4) Присутствовать при голосовании избирателей, участников референдума вне помещения для голосования.

Как уже отмечалось выше, граждане могут проголосовать и на дому, если они не в состоянии явиться к избирательному участку по уважительной причине.

Как правило, на одном участке проводится несколько выездов для подобных голосований. Эту процедуру осуществляют как минимум двое членов участковой комиссии с правом решающего голоса. После возвращения членов комиссии данные о проголосовавших гражданах вносят в список с пометкой о том, что он проголосовал вне помещения. В конечном итоге число таких отметок должно совпадать с количеством бюллетеней в переносных ящиках. Если же их оказывается больше, то все бюллетени из этого ящика считаются недействительными.

Конечно, прерогативой считается наблюдение на избирательном участке. Однако, если наблюдатель работает в паре, то один из наблюдателей вполне может осуществлять свои полномочия и вне помещения для голосования. Правительство РФ рекомендует органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации предоставлять избиркомам достаточно транспортных средств. Количество посадочных мест должно хватить и для наблюдателя, сопровождающего членов комиссии.

5) Наблюдать за подсчетом числа граждан, внесенных в списки избирателей, участников референдума, бюллетеней, выданных избирателям, участникам референдума, погашенных бюллетеней; наблюдать за подсчетом голосов избирателей, участников референдума на избирательном участке, участке референдума на расстоянии и в условиях, обеспечивающих им обозримость содержащихся в бюллетенях отметок избирателей, участников референдума; знакомиться с любым заполненным или незаполненным бюллетенем при подсчете голосов избирателей, участников референдума; наблюдать за составлением комиссией протокола об итогах голосования и иных документов.

Большинство данных норм согласуются и напрямую взаимодействуют с вышеуказанными правами, дополняя их. Основной отличие состоит в том, что наблюдатель осуществляет надзор не только, к примеру, за выдачей бюллетеней, но и за их подсчетом – установлением точного количества. Необходимо, чтобы подсчеты были произведены правильно, не допускается появление математических ошибок. Данное право распространяется и на иные нормы по аналогии.

Однако следует предать конкретике следующее положение.

Под погашенным бюллетенем понимается бюллетень, который считается недействительным. Т.е. у него отрезается левый нижний угол, при этом не затрагивается квадраты, предназначенные для проставления отметок. В законе установлены и иные причины погашения бюллетеней, связанные, прежде всего, с нарушением избирательного законодательства. Наблюдатель вправе визуально ознакомиться с погашенными бюллетенями.

6) Обращаться к председателю участковой комиссии, а в случае его отсутствия к лицу, его замещающему, с предложениями и замечаниями по вопросам организации голосования.

Иногда во время голосования возникают довольно неоднозначные ситуации. На выборах 2000 года в городе Саратове семидесятилетняя избирательница, пришедшая голосовать впервые за годы реформ в России, опустила избирательные бюллетени вместо урны в щель фанерного щита, закрывающего батарею парового отопления. Членам комиссии пришлось демонтировать щит и извлекать бюллетени с тем, чтобы избирательница смогла осуществить свое волеизъявление, как того требует закон. При возникновении таких, или более будничных проблем, наблюдатель, озаренный мыслью о более комфортной возможности проведения голосования, может поделиться ею с председателем участковой комиссии. Но председатель участковой комиссии, в свою очередь, не обязан выполнять наставления наблюдателя. Однако, если предложение будет конструктивным, то и отказываться от его выполнения он вряд ли будет.

7) 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.

Протокол об итогах голосования подписывается всеми членами избирательной комиссии с правом решающего голоса и составляется в двух экземплярах. Если кто-то из этих членов комиссии не явился на подведение итогов голосования, в протокол вносится отметка об этом с указанием причины отсутствия. В нем проставляется дата, время подписания (не только часы, но и минуты). Протокол будет действителен только в том случае, если его подпишет большинство членов участковой избирательной комиссии. Если вместо члена комиссии будет стоять подпись иного лица, то протокол становится фиктивным, недействительным. К тем же последствиям приведет заполнение его карандашом или наличие исправлений.

Сразу после подписания протокола, наблюдателем выдаются на руки его заверенные копии. Факт передачи копии устанавливается в реестре, где наблюдатель проставляет свою подпись.

Желательно, чтобы наблюдатель присутствовал при доставлении протокола в Территориальную избирательную комиссию, поскольку искажение протоколов является одним из самых легких методов с точки зрения фальсификации. Его отличают «простота, малая трудоемкость, а в случае корректировки на уровне ТИК - еще и незначительное число вовлеченных и посвященных».[[18]](#footnote-18)

К иным документам можно отнести особое мнение членов избирательной комиссии с правом решающего голоса, не согласных с содержанием протоколов.

Невыдача, либо выдача копий протоколов об итогах голосования с нарушением законодательства является одним из самых распространенных нарушений касательно наблюдателей. Однако реальной ответственности по этому поводу никто не несет. Согласно судебной практике, возникают приблизительно следующие случаи. Наблюдателю не представляют нужный документ. Он в свою очередь докладывает об этом. Если нарушение действительно имело место, и наблюдатель может это доказать, то результаты голосования на данном участке признаются недействительными. Кандидат «X», в чью пользу посчитали бюллетени, подает иск в суд, и выигрывает дело. Суд указывает на то обстоятельство, «что нарушения, допущенные участковыми избирательными комиссиями при изготовлении и выдаче копий протоколов наблюдателям, не являются теми нарушениями, которые не позволяют с достоверностью определить волеизъявление избирателей» [[19]](#footnote-19). Таким образом, все старания наблюдателя сводятся к нулю.

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

Для того чтобы рядовые граждане могли отличить кто перед ними находится, наблюдатель, член комиссии, председатель или иное лицо, была введена данная норма. Однако носить подобные знаки отличия никто не заставляет – информацией о том или ином субъекте можно узнать просто спросив.

Хотя закон и разрешает комиссии вводить форму нагрудного знака, как правило, на практике это право не реализуется.

9) Обжаловать действия (бездействие) комиссии в вышестоящую комиссию, избирательную комиссию субъекта Российской Федерации, Центральную избирательную комиссию Российской Федерации или в суд.

Как это ни прискорбно, но на выборах очень часто случаются нарушения, как небольшие, так и более серьезные. При обнаружении нарушения наблюдатель информирует председателя об этом, а также составляет два акта, один из которых передается тому же председателю. На втором делается отметка о приеме акта, либо об отказе с подписями свидетелей. Он в последствие отправится как приложение к жалобе в суд, или в вышестоящую комиссию. «Факт нарушения описывается беспристрастно и кратко, но по возможности, исчерпывающе. Через многие месяцы, когда удается добиться рассмотрения нарушений, не содержащиеся в акте события, ценные мелочи могут забыться, и акт может стать единственным доказательством. Политическая, нравственная оценка нарушения в акте неуместна. Акт желательно подписать не менее чем двоим, а если речь в нем идет и о составителе, то троим, не считая его самого. Подписать акт могут наблюдатели, члены комиссии, свидетели, но обязательно - очевидцы происшествия. Если кроме Вас подписать акт некому, его все равно необходимо составить, подписать и подать в обычном порядке. Обязательно следует предложить подписать акт нарушителю. Если тот отказывается от подписания, это отражают в акте и удостоверяют подписями составителей».[[20]](#footnote-20)

Таким образом, для пресечения несоблюдения законодательства о выборах наблюдатель может:

\*попросить нарушителя задержаться для выяснения обстоятельств;

\*составить акт установленной формы;

\*поставить в известность председателя комиссии;

\*написать жалобу в вышестоящую комиссию;

\*поставить в известность председателя вышестоящей комиссии, зачитав ему свою жалобу по телефону.

Если, по мнению наблюдателя, виновной стороной, является Центральная избирательная комиссия, то жалоба подается в Верховный Суд Российской Федерации. В верховные суды республик, краевые, областные суды, суды городов федерального значения (Москвы и Санкт-Петербурга), суды автономной области и автономных округов, обжалуются решения избирательных комиссий субъектов РФ, действия (бездействия) окружных избирательных комиссий по выборам в законодательные органы государственной власти субъектов РФ. Действия и решения иных комиссий обжалуются в районные суды.

Любопытным условием является то, что нет необходимости согласовывать свои деяния с вышестоящей комиссией – действовать можно без их разрешения.

Ответственность за нарушения может кардинально различаться. В общем и целом, анализируя статьи КоАпа, можно сделать вывод, что чем тяжелее совершенное преступление, и чем выше по статусу должностной лицо, либо орган, тем больше будет размер наказания. Однако штраф за самое строгое нарушение не превышает пяти тысяч рублей. Подобные санкции могут показаться смехотворными, но «Dura lex, sed lex», как приговаривали древние римляне. Хотя в данной ситуации пословица приобретает скорее противоположный смысл. Более серьезную ответственность предусматривает Уголовный Кодекс (статья 141, 142) - срок ареста до шести месяцев, или лишение свободы до пяти лет, или штраф до пятисот тысяч рублей и т.д.

Приведенный выше перечень прав наблюдателей является исчерпывающим. В частности, как отмечено в Определении Конституционного Суда Российской Федерации от 20 ноября 1998 г. № 163-О, в ФЗ не содержится положений о праве наблюдателей требовать от членов избирательных комиссий предъявления паспортов для удостоверения их личности и полномочий, как и об обязанности членов избирательных комиссий предъявлять наблюдателям свои паспорта.

Однако, наряду с теми возможностями, которыми его наделяет закон, он же и ограничивает сферу его деятельности.

Наблюдатель не вправе:

Выдавать избирателям, участникам референдума бюллетени.

Этим занимается член комиссии с правом решающего голоса. Наблюдателям и другим членам комиссии запрещено снабжать граждан бюллетенями, это не относится к их полномочиям. За нарушение этого (и иных) запретов наблюдателя могут удалить с участка, то есть отстранить от участия в её работе.

Расписываться за избирателя, участника референдума, в том числе по его просьбе, в получении бюллетеней.

Избиратель/участник референдума всегда расписывается только лично. Лишь в некоторых случаях он может попросить помощи, но подобную «услугу» наблюдатель оказывать не может, не смотря на уговоры гражданина.

Заполнять за избирателя, участника референдума, в том числе по его просьбе, бюллетени.

Предпринимать действия, нарушающие тайну голосования.

Тайность голосования – это обязательный атрибут российских выборов. Избиратель/участник референдума проявляет свою волю без контроля, запугивания, давления. За ним всегда сохраняется право никому и никогда не сообщать о своем выборе. Совершать наблюдателем, либо иным лицом деяния, которые нарушают его конституционное право недопустимо. Наблюдатель не может ни присутствовать в кабине для голосования, ни «подсматривать из-за угла», ни устанавливать какие-либо механические или электронные средства слежения.

Принимать непосредственное участие в проводимом членами комиссии с правом решающего голоса подсчете бюллетеней.

Даже если складывается ситуация, когда в избирательной комиссии существуют большие объемы работы, ни в коем случае наблюдателей нельзя привлекать для их пересчета – все это делают члены комиссии, и последним не следует вмешиваться в их компетенцию.

Совершать действия, препятствующие работе комиссии.

Проводить агитацию среди избирателей, участников референдума.

Участвовать в принятии решений соответствующей комиссией.

Не допускается одновременное осуществление полномочий наблюдателя двумя и более лицами, представляющими интересы одного кандидата, избирательного объединения, общественного объединения, инициативной группы по проведения референдума.

Заключение

В процессе становления и развития института наблюдения в России сформировалась определенная проблематика.

Основным камнем преткновения является независимость наблюдателей, обеспечить полное соблюдение которой существующие законы пока не в состоянии. Наблюдение за выборами должно осуществляться вне руководства государственной власти, а также не интересах единственной политической силы. Должны исключаться следующие моменты:

•давление административного ресурса;

•давление партийной принадлежности;

•влияние средств массовой информации.

Можно сделать вывод, что из-за влияния этих трех вышеперечисленных факторов независимость наблюдения исчезает. Наблюдатель становится аналогом двуликого Януса, когда нарушения «неугодного кандидата» фиксируются с особой строгостью, и иногда даже фальсифицируется, в то время как на те же действия «родной партии» будут закрываться глаза. Эффективное независимое наблюдение требует создание единой структуры, а не носить единичного характера.

Первые попытки в этой области стало создание неполитических общественных объединений, которые привлекают граждан к участию в политической жизни страны. Среди таких организаций следует выделить «Информатика для демократии» и Ассоциация некоммерческих организаций «В защиту прав избирателей «Голос».

Существует и определенные препятствия в образовании и развитии подобных организаций на законодательном уровне. Общественное объединение, выставляющее своих наблюдателей, должно быть создано и зарегистрировано на уровне, соответствующем уровню выборов, или на более высоком уровне. То есть, создается преграда для наблюдения за выборами федерального уровня для неполитических организаций, не имеющих статуса федеральных. Пока депутатами парламента не будет пересмотрено это положение, на массовом учреждении независимого наблюдения можно поставить крест.

Следующей проблемой, которая не один раз обозначалась в этой работе – это отсутствие долгосрочного наблюдения. Многие передовые страны давно пользуются этим институтом, но наше законодательство подобного не предусматривает, хотя его преимущества на лицо – наблюдателями охватывается больше стадий избирательного процесса, и, следовательно, появляется возможность обнаружить больше нарушений, которые раннее были недоступны для выявления.

Другая задача, требующая разрешения – недостаток опыта, слабая подготовленность наблюдателей. Законодательные основы, практики их применения требует очень тщательного и кропотливого изучения, однако зачастую никто себя подобным не утруждает. Все ограничивается кратким инструктажем.

В интервью, которое в ноябре 2000 г. дал заместитель председателя Координационного совета Российского общественного института избирательного права (РОИИП) Игорь Борисов, отмечено, что подавляющая часть копий протоколов наблюдателей, предоставленная для анализа институту, «… не отвечает требованиям избирательного законодательства и не является юридическим документом. В большинстве протоколов имеются незаполненные графы, в которые можно вписать любые числа, а потом говорить, что не выполняются контрольные соотношения. Практически все копии протоколов наблюдателей не соответствуют требованиям».[[21]](#footnote-21)

Становится понятно, что для того чтобы привлечь граждан в какой-то мере заниматься политикой, хоть и через наблюдение, необходимо обеспечить наблюдателям достойную заработную плату. И здесь возникает еще одна проблема – финансовая. Аксиома «деньги как вода, уходят в никуда» очень четко отражает эту проблему. На одних только патриотических чувствах, без денежных средств наблюдение не будет обеспечено в полной мере. Кроме того, для организаций, связанных с наблюдением, можно уменьшить налоги.

Институт наблюдения едва обозначился в праве современной России, и только совместные действия государства, а отчасти, и самого общества, решение проблем и организационного и правового характера, дадут стимул к дальнейшему развитию наблюдения. Государству необходимо внести определенные коррективы в законы, в то время как общественность не должна оставаться безучастной, и обязана реальными действиями этому способствовать.

Все большую популярность набирает так называемое электронное голосование, а также голосование через Интернет. Последнее на практике в России не применяется, однако, в дальнейшем, маловероятно, что подобные новшества обойдут Россию стороной. Согласно статистике, на 2003 год в мире работает около 663 миллионов персональных компьютеров. Более двух третей от этой суммы концентрируются в двенадцати странах, в число которых входит и Российская Федерация. И эта цифра год от года будет увеличиваться. В дальнейшем, это может привести к тому, что для того, чтобы проголосовать, не придется даже выходить из дома. В таком случае наблюдатели будут очень отдаленно похожи на таких, каких мы их сейчас знаем.

Список использованной литературы

1. Конституция Российской Федерации от 12 декабря 1993 г. // Российская газета. – 1993. – 25 декабря. - № 237.
2. Федеральный конституционный закон от 31 декабря 1996 г. № 1-ФКЗ «О судебной системе Российской Федерации // Российская газета. -1997. - № 3.
3. Федеральный конституционный закон от 28 июня 2004 г. № 5-ФКЗ «О Референдуме Российской Федерации» // Парламентская газета. – 2004. - № 117.
4. Гражданский Кодекс РФ (часть первая) от 30 ноября 1996 г. № 51-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. – 1994. - № 32. - Ст. 3301.
5. Гражданский процессуальный Кодекс Российской Федерации от 14 ноября 2002 г. № 138-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2002. - № 46. - Ст. 4532.
6. Уголовный кодекс Российской Федерации от 13 июня 1996 г. № 63-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. – 1996. - № 25. - Ст. 2954.
7. Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации от 18 декабря 2001 г. № 174-ФЗ // Парламентская газета. – 2001. - № 241-242.
8. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ // Российская газета. - 2001. - № 256. -
9. Закон Российской Федерации от 26 июня 1992 г. № 3132-1 «О статусе судей в Российской Федерации» // Российская юстиция. - 1995. - № 11.
10. Федеральный закон от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» // Парламентская газета. - 2002. - № 110-111.
11. Федеральный закон от 18 мая 2005 г. № 51-ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. - 2005. - № 21. - Ст. 1919.
12. Федеральный закон от 10 января 2003 г. № 19-ФЗ «О выборах Президента Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. - 2003. - № 2.
13. Федеральный закон от 26 ноября 1996 г. № 138-ФЗ «Об обеспечении конституционных прав граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы местного самоуправления» (вместе с «Временным положением о проведении выборов депутатов представительных органов местного самоуправления и выборных должностных лиц местного самоуправления в субъектах Российской Федерации, не обеспечивших реализацию конституционных прав граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы местного самоуправления») // Собрание законодательства РФ. - 1996. - № 49. - Ст. 5497.
14. Федеральный закон от 10 января 2003 г. № 20-ФЗ «О государственной автоматизированной системе Российской Федерации "Выборы"» // Российская газета. - 2003. - № 5.
15. Федеральный закон от 19 мая 1995 г. № 82-ФЗ «Об общественных объединениях» // Собрание законодательства Российской Федерации. -1995. - № 21. - Ст. 1930.
16. Федеральный закон от 11 июля 2001 г. № 95-ФЗ «О политических партиях» // Парламентская газета. - 2001. - № 132.
17. Федеральный закон от 17 января 1992 г. № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. - 1995. - № 47. - Ст. 4472.
18. Федеральный закон от 15 августа 1996 г. № 114-ФЗ «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию» // Собрание законодательства Российской Федерации. - 1996. - № 34. - Ст. 4029.
19. Постановление правительства Российской Федерации от 17 сентября 2007 г. № 589 «О мерах по оказанию содействия избирательным комиссиям в реализации их полномочий при подготовке и проведении выборов депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации и Президента Российской Федерации» // Российская газета. - 2007. - № 213.
20. Постановление Центризбиркома Российской Федерации от 24 января 2008 г. № 90/703-5 «О разъяснениях порядка деятельности иностранных (международных) наблюдателей при проведении выборов Президента Российской Федерации и об удостоверении иностранного (международного) наблюдателя» // Вестник Центризбиркома Российской Федерации. - 2008. - № 7.
21. Постановление Центризбиркома Российской Федерации от 21 августа 2007 г. № 26/197-5 «О методическом письме по вопросам организации голосования на избирательных участках, образованных за пределами территории Российской Федерации на выборах депутатов Российской Федерации Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации пятого созыва» // Вестник Центризбиркома Российской Федерации. - 2007. - № 12.
22. Постановление Центризбиркома Российской Федерации от 28 июня 1995 г. № 7/46-II «О регламенте Центральной избирательной комиссии Российской Федерации» // Программа информационной поддержки Российской науки и образования Консультант Плюс Высшая Школа.
23. Постановление Центризбиркома Российской Федерации от 25 сентября 2007 г. № 31/218-5 «Об инструкции о порядке использования комплексов обработки избирательных бюллетеней на выборах и референдумах, проводимых на территории Российской Федерации» // Вестник Центризбиркома Российской Федерации. - 2007. - № 13.
24. Постановление Центризбиркома Российской Федерации от 28 июня 2007 № 18/153-5 «Об инструкции по организации единого порядка установления итогов голосования, составления протоколов избирательных комиссий, определения результатов выборов, получения, передачи и обработки информации с использованием государственной автоматизированной системы Российской Федерации "Выборы" при проведении выборов Президента Российской Федерации» // Вестник Центризбиркома Российской Федерации. - 2007. - № 10.
25. Бюро ОБСЕ по демократическим институтам и правам человека Наблюдение до и после дня выборов – Руководство для долгосрочных наблюдателей за выборами. – Польша: Sungraf, 2007.
26. Гарибян В. Роль наблюдателей в обеспечении принципов свободы и справедливости на выборах // Право и Жизнь. – 1999. - № 24.
27. Гражданское право: Учебник / Отв. ред. А.П. Сергеев, Ю.К. Толстой. – М.: Проспект, 2005.
28. Избирательное право и избирательный процесс в Российской Федерации: Учебник для вузов / Отв. ред. А. А. Вешняков. – М.: НОРМА, 2003.
29. Постатейный Комментарий к Федеральному закону от 10 января 2003 г. № 19-ФЗ «О выборах Президента Российской Федерации» / Под общей редакцией проф. В.И. Шкатулла // Программа информационной поддержки Российской науки и образования Консультант Плюс Высшая Школа.
30. Постатейный Комментарий к Федеральному закону от 10 января 2003 г. № 19-ФЗ «О выборах президента Российской Федерации» / С.Н. Братановский, А.А. Рождествина // Программа информационной поддержки Российской науки и образования Консультант Плюс Высшая Школа.
31. Постатейный Комментарий к Федеральному закону от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» / А.Н. Борисов // Программа информационной поддержки Российской науки и образования Консультант Плюс Высшая Школа.
32. Постатейный Комментарий к Федеральному закону от 18 мая 2005 № 51-ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» / А.Н. Борисов // Программа информационной поддержки Российской науки и образования Консультант Плюс Высшая Школа.
33. Постатейный Комментарий к Федеральному конституционному закону от 28 июня 2004 г. № 5-ФКЗ «О референдуме Российской Федерации» / С.Н. Братановский, О.В. Костькова // Программа информационной поддержки Российской науки и образования Консультант Плюс Высшая Школа.
34. Постатейный комментарий к Федеральному закону от 28 июня 2004 г. № 5-ФКЗ «О референдуме Российской Федерации» / Т.М. Федотова, А.В. Афонина, А.В. Ушакова // Программа информационной поддержки Российской науки и образования Консультант Плюс Высшая Школа.
35. Кондрашов А.П. Энциклопедия: Большая книга занимательных фактов в вопросах и ответах. – М.: РИПОЛ классик, 2008.
36. Макосейчук Т.М. Двойственный правовой статус высшего должностного лица субъекта Российской Федерации // Казанский федералист. - № 2-3(14-15).
37. Наблюдение на выборах: Учеб. пособие / сост. Е. В. Мишанова. - Издательство Европейского ун-та Санкт-Петербурге, 2007.
38. Научно-практический комментарий к Федеральному закону «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» / отв. ред. А.А. Вешняков // Программа информационной поддержки Российской науки и образования Консультант Плюс Высшая Школа.
39. Определение Верховного Суда Российской Федерации «Исковые требования о признании незаконным и отмене решения окружной избирательной комиссии удовлетворены правомерно, так как нарушения, допущенные участковыми избирательными комиссиями при изготовлении и выдаче копий протоколов наблюдателям, не являются теми нарушениями, которые не позволяют с достоверностью определить волеизъявление избирателей» от 25.06.2008 № 74-Г08-32 // Программа информационной поддержки Российской науки и образования Консультант Плюс Высшая Школа.
40. Определение Верховного Суда Российской Федерации «Применение математического правила округления процентного соотношения голосов избирателей, поданных в поддержку избирательного объединения, недопустимо в случае, если в абсолютном исчислении избирателями не подано необходимого количества голосов для прохождения избирательным объединением барьера, дающего право участвовать в распределении депутатских мандатов, поскольку иное привело бы к искажению итогов голосования и результатов выборов и неправильному определению волеизъявления избирателей» от 21.11.2007 N 33-Г07-16 // Программа информационной поддержки Российской науки и образования Консультант Плюс Высшая Школа.
41. Определение Конституционного Суда РФ «По жалобе гражданина Апухтина Олега Кирилловича на нарушение его конституционных прав положениями Федеральных законов "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации" и "О выборах Президента Российской Федерации» от 20 ноября 1998 г. N 163-О // Программа информационной поддержки Российской науки и образования Консультант Плюс Высшая Школа.
42. А был ли наблюдатель? Или проблема независимого наблюдения в России // www.golos.org/IMG/doc/A\_BYL\_LI\_NABLYUDATEL\_ili\_problema\_ nezavisimogo\_nablyudeniya\_v\_Rossii.doc
43. Астраханская избирательная комиссия // http://www.astrakhan.izbirkom.ru/
44. Высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации // Википедия Свободная Энциклопедия http://ru.wikipedia.org/wiki/Высшее\_должностное\_лицо\_субъекта\_Российской\_Федерации
45. Назарова Е.В. Институт международного наблюдения на выборах: Актуальные вопросы эффективности // Федеральный правовой портал Юридическая Россия http://law.edu.ru/doc/document.asp?docID=1251852
46. Прибыловский В. Президент РФ – липовый, но голоса пересчитывать не будут. Как подтасовываются результаты выборов в России // Сайт Компромат.ru http://www.compromat.ru/main/putin/vybory2.htm
47. Римский В.Л. Наблюдение за голосованием и подведением итогов выборов: Инструкции наблюдателям // Фонд ИНДЕМ http://www.indem.ru/idd2000/metodichki/Metod05.htm
48. Центральная избирательная комиссия // http://www.cikrf.ru/
1. Наблюдение на выборах: Учеб. пособие / Сост. Е. В. Мишанова. -С.-Пб, 2007. [↑](#footnote-ref-1)
2. Там же. [↑](#footnote-ref-2)
3. Избирательное право и избирательный процесс в Российской Федерации: Учебник для вузов / Отв. ред. А. А. Вешняков. – М., 2003. [↑](#footnote-ref-3)
4. Наблюдение на выборах: Учеб. пособие / сост. Е. В. Мишанова. – С.-Пб., 2007. [↑](#footnote-ref-4)
5. Наблюдение на выборах: Учеб. пособие / сост. Е. В. Мишанова. – С.-Пб., 2007. [↑](#footnote-ref-5)
6. Бюро ОБСЕ по демократическим институтам и правам человека Наблюдение до и после дня выборов:

Руководство для долгосрочных наблюдателей за выборами. – Польша: Sungraf, 2007. [↑](#footnote-ref-6)
7. Гражданское право: Учебник / Отв. ред. А.П. Сергеев, Ю.К. Толстой. – М., 2005. [↑](#footnote-ref-7)
8. Постатейный комментарий к Федеральному закону от 28 июня 2004 г. № 5-ФКЗ «О референдуме Российской Федерации» / Т.М. Федотова, А.В. Афонина, А.В. Ушакова // Программа информационной поддержки Российской науки и образования Консультант Плюс Высшая Школа. [↑](#footnote-ref-8)
9. Федеральный закон от 19 мая 1995 г. № 82-ФЗ «Об общественных объединениях» // Собрание законодательства Российской Федерации. -1995. - № 21. - Ст. 1930. [↑](#footnote-ref-9)
10. Постатейный комментарий к Федеральному закону от 28 июня 2004 г. № 5-ФКЗ «О референдуме Российской Федерации» / Т.М. Федотова, А.В. Афонина, А.В. Ушакова // Программа информационной поддержки Российской науки и образования Консультант Плюс Высшая Школа. [↑](#footnote-ref-10)
11. Научно-практический комментарий к Федеральному закону «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» / отв. ред. А.А. Вешняков // Программа информационной поддержки Российской науки и образования Консультант Плюс Высшая Школа. [↑](#footnote-ref-11)
12. Федеральный закон от 11 июля 2001 г. № 95-ФЗ «О политических партиях» // Парламентская газета. - 2001. - № 132. [↑](#footnote-ref-12)
13. Макосейчук Т.М. Двойственный правовой статус высшего должностного лица субъекта Российской Федерации // Казанский федералист. - № 2-3(14-15). [↑](#footnote-ref-13)
14. Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации от 18 декабря 2001 г. № 174-ФЗ // Парламентская газета. – 2001. - № 241-242. [↑](#footnote-ref-14)
15. Федеральный закон от 17 января 1992 г. № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. - 1995. - № 47. - Ст. 4472. [↑](#footnote-ref-15)
16. Назарова Е.В. Институт международного наблюдения на выборах: Актуальные вопросы эффективности // Федеральный правовой портал Юридическая Россия. [↑](#footnote-ref-16)
17. Наблюдение на выборах: Учеб. пособие / сост. Е. В. Мишанова. – С.-Пб., 2007. [↑](#footnote-ref-17)
18. Прибыловский В. Президент РФ – липовый, но голоса пересчитывать не будут. Как подтасовываются результаты выборов в России // Сайт Компромат.ru. [↑](#footnote-ref-18)
19. Определение Верховного Суда Российской Федерации «Исковые требования о признании незаконным и отмене решения окружной избирательной комиссии удовлетворены правомерно, так как нарушения, допущенные участковыми избирательными комиссиями при изготовлении и выдаче копий протоколов наблюдателям, не являются теми нарушениями, которые не позволяют с достоверностью определить волеизъявление избирателей» от 25.06.2008 № 74-Г08-32 // Программа информационной поддержки Российской науки и образования Консультант Плюс Высшая Школа. [↑](#footnote-ref-19)
20. Римский В.Л. Наблюдение за голосованием и подведением итогов выборов: Инструкции наблюдателям // Фонд ИНДЕМ. [↑](#footnote-ref-20)
21. Прибыловский В. Президент РФ – липовый, но голоса пересчитывать не будут. Как подтасовываются результаты выборов в России // Сайт Компромат.ru. [↑](#footnote-ref-21)