

Часть I, гл. 3 Куневич Г.Г. (в соавторстве)
Глава 3. ОСОБЕННОСТИ ИЗБИРАТЕЛЬНОГО ПРАВА
БЛИЖНЕГО ЗАРУБЕЖЬЯ (Россия)

Избирательный процесс в Российской Федерации

Избирательный процесс в Российской Федерации регламентируется Конституцией, федеральными законами, законодательными актами субъектов и включает в себя установленную законом совокупность стадий, состоящих из конкретных избирательных процедур и избирательных действий.

Основными стадиями избирательного процесса являются:

- 1) назначение выборов;
- 2) образование избирательных округов, избирательных участков, составление списков избирателей;
- 3) выдвижение кандидатов (списков кандидатов) и их регистрация;
- 4) предвыборная агитация;
- 5) голосование и определение итогов голосования, результатов выборов и их опубликование.

Дополнительными стадиями могут быть проведение в предусмотренных законом случаях повторного голосования, повторных выборов, выборов депутатов вместо выбывших, новых выборов.

Структурными элементами стадий избирательного процесса являются избирательные процедуры и избирательные действия. Избирательные процедуры — это конкретный порядок выполнения предусмотренных избирательным законодательством совокупности действий, принятия соответствующими избирательными комиссиями решений, которые обеспечивают реализацию избирательных прав участников выборов на соответствующих стадиях избирательного процесса. Конституционно-правовая регламентация избирательных процедур может иметь различные решения. Выбор того или иного варианта и его закрепление в избирательном законе зависит от конкретных социально-политических условий и является вопросом политической целесообразности. От законодательного органа зависит, если иное не предусмотрено конституцией, выбор той или иной избирательной системы, обеспечивающей проведение периодических и свободных выборов.

Назначение выборов

Одной из основных стадий избирательного процесса является порядок их назначения уполномоченными на то органами или должностными лицами, а также порядок ротации состава депутатов регионального законодательного (представительного) органа государственной власти.

Конституция Российской Федерации закрепляет порядок назначения выборов только в федеральные органы государственной власти, порядок назначения региональных и муниципальных выборов закрепляется в конституциях (уставах), законах субъектов Российской Федерации, уставах муниципальных образований. При этом в Федеральном законе “Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации” от 19 сентября 1997 г. особо подчеркнут обязательный характер назначения выборов и усилены гарантии избирательных прав граждан при отсутствии закона субъекта Российской Федерации о выборах, закреплен унифицированный подход к регулированию порядка назначения выборов, уточнен перечень субъектов права назначения выборов.

В федеральном и региональном избирательном законодательстве закреплено несколько моделей порядка назначения выборов соответствующего уровня. Так, в рамках одной из них выборы соответствующего уровня назначаются законодательным (представительным) органом либо исполнительным органом государственной

власти, представительным органом местного самоуправления либо выборным должностным лицом муниципального образования. В рамках других моделей выборы проводятся Центральной избирательной комиссией Российской Федерации, избирательной комиссией субъекта Российской Федерации, либо дата проведения региональных и муниципальных выборов назначается в судебном порядке и выборы проводит временная избирательная комиссия.

Порядок назначения выборов в федеральные органы государственной власти включает порядок назначения общих и досрочных выборов депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации и Президента Российской Федерации.

В соответствии с Конституцией Российской Федерации выборы назначает Президент и днем выборов является первое воскресенье после истечения конституционного срока, на который была избрана Государственная Дума прежнего созыва, при этом срок со дня назначения до дня выборов должен быть не менее четырех месяцев.

В том случае, если Президент не назначит выборы в срок, установленный законом, выборы проводятся Центральной избирательной комиссией Российской Федерации в первое воскресенье месяца, следующего за месяцем, в котором истекают полномочия Государственной Думы. При роспуске Государственной Думы в случаях и порядке, предусмотренных Конституцией, Президент одновременно назначает досрочные выборы, и днем выборов в этом случае является последнее воскресенье перед истечением трех месяцев со дня ее роспуска. При этом сроки избирательных действий, установленные законом, сокращаются на четверть. В случае, если Президент, распустив Государственную Думу, не назначит выборы, они проводятся Центральной избирательной комиссией России в первое воскресенье по истечении трех месяцев со дня роспуска Думы.

В соответствии с Конституцией Российской Федерации и Федеральным законом от 17 мая 1995 г. "О выборах Президента Российской Федерации" выборы назначает Совет Федерации (верхняя палата федерального парламента), и днем выборов является первое воскресенье после истечения конституционного срока, на который был избран Президент. При этом исчисление конституционного срока начинается со дня его избрания; срок со дня назначения до дня выборов должен быть не менее четырех месяцев. При прекращении Президентом исполнения своих полномочий до истечения конституционного срока в случаях и порядке, предусмотренных Конституцией, Совет Федерации назначает досрочные выборы Президента. Днем выборов в этом случае является последнее

воскресенье перед истечением трех месяцев с момента досрочного прекращения исполнения своих полномочий Президентом. В этом случае сроки избирательных действий сокращаются на четверть.

Образование избирательных округов

Для проведения выборов образуются избирательные округа на основании данных о численности избирателей, зарегистрированных на соответствующей территории, которые предоставляются соответственно уровню выборов исполнительными органами государственной власти или органами местного самоуправления, а также командирами воинских частей. Соответствующая избирательная комиссия не позднее чем за 70 дней до дня голосования определяет схему одномандатных избирательных округов, в которой обозначены их границы, перечень населенных пунктов (улиц, домов), входящих в каждый избирательный округ, номер и центр каждого избирательного округа, число избирателей в каждом избирательном округе. Соответствующий представительный орган государственной власти, орган местного самоуправления утверждает схему образования избирательных округов не позднее чем за 60 дней до дня голосования.

Законодательство Российской Федерации устанавливает следующие требования для образования избирательных округов:

1) примерное равенство избирательных округов по числу избирателей с допустимым отклонением от средней нормы представительства избирателей не более чем на 10%, а в труднодоступных и отдаленных местностях — не более чем на 15%;

2) при образовании избирательных округов на территориях компактного проживания коренных малочисленных народов допустимое отклонение от средней нормы представительства избирателей в соответствии с законами субъектов Российской Федерации может превышать указанный предел, но должно быть не более 30%;

3) избирательный округ составляет единую территорию, не допускается образование избирательного округа из не граничащих между собой территорий, за исключением случаев, установленных федеральными законами, законами субъектов Российской Федерации.

При этом учитывается административно-территориальное устройство субъекта Российской Федерации, территории муниципальных образований.

Публикация (обнародование) схемы образованных избирательных округов, включая ее графическое изображение, осуществляется соответствующим представительным органом государственной власти, органом местного самоуправления не позднее чем через 5 дней после ее утверждения. В случае образования много-

мандатного избирательного округа число мандатов, подлежащих распределению в этом округе, не может превышать пяти.

Для проведения голосования и подсчета голосов избирателей образуются избирательные участки. Они формируются главой муниципального образования по согласованию с избирательными комиссиями на основании данных о численности избирателей, участников референдума, зарегистрированных на территории избирательного участка, участка референдума, из расчета не более чем 3 тыс. избирателей на каждом участке не позднее чем за 30 дней до дня голосования на выборах.

Выдвижение кандидатов

Реализация пассивного избирательного права, которым обладает согласно закону определенное лицо, начинается с процедуры выдвижения кандидатов. В соответствии со статьей 28 Федерального закона от 19 сентября 1997 г. "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации" право выдвижения принадлежит избирателям соответствующего избирательного округа и в порядке самовыдвижения, а также избирательным объединениям¹, избирательным блокам.

Выдвижение кандидатов избирательными объединениями производится на высших форумах этих объединений тайным голосованием. Разумеется, сами по себе эти правила полностью не могут гарантировать истинную демократичность порядка выдвижения, так как многое здесь зависит от "климата" в политическом объединении, от отношений их центральных и периферийных органов, политического веса и авторитета лидеров и других факторов, но все же они обеспечивают те минимально равные стартовые возможности, которые необходимы для справедливого и честного

¹ Избирательное объединение — это политическое общественное объединение (политическая партия, политическое движение), основными, закрепленными в уставе целями которого являются: участие в политической жизни общества посредством влияния на формирование политической воли граждан, участие в выборах в органы государственной власти и органы местного самоуправления посредством выдвижения кандидатов и организации их предвыборной агитации, участие в организации и деятельности указанных органов. Избирательное объединение должно быть создано и зарегистрировано на уровне, соответствующем уровню выборов, или более высоком уровне в порядке, установленном федеральными законами, законами субъектов Российской Федерации, а его действующий устав зарегистрирован не позднее чем за один год до дня голосования.

соревнования избирательных объединений уже на первых стадиях избирательной кампании.

Большое значение имеет и то, что предусмотрена возможность выдвижения кандидатов одновременно и по списку, т.е. в общефедеральном округе и в одномандатных округах. Это дает преимущество ряду кандидатов от избирательных объединений перед независимыми кандидатами, выдвинутыми в одномандатных округах. Законодатель считал необходимым создать преимущество кандидатам от избирательных объединений, исходя при этом из политических соображений — необходимости утверждения в стране многопартийности. “Двойная баллотировка” предоставляет партиям, движениям, их блокам возможность маневрировать своими кадрами, создавая дополнительные возможности для тех кандидатов, которые им особенно нужны в парламенте, и одновременно проверяя их личную популярность путем закрепления своих позиций в избирательных округах, хотя это и нарушает принцип равных условий для всех кандидатов на выборах — принцип, которому необходимо неукоснительно следовать на всех стадиях избирательного процесса.

Федеральный закон “Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации” от 19 сентября 1997 г. не устанавливает подробной процедуры проверки достоверности подписей избирателей, собранных в поддержку кандидатов (списков кандидатов). Он определяет лишь ее основные моменты, в частности, указывает на то, что процедура проверки должна предусматриваться федеральным законом, законом субъекта Российской Федерации, причем проверке могут подлежать либо все представленные подписи, либо часть этих подписей, отобранных для проверки посредством случайной выборки (жеребья).

При обнаружении среди проверяемых подписей доли недостоверных подписей, предельная величина которой устанавливается федеральным законом, законом субъекта Российской Федерации, или недостаточного для регистрации соответствующего кандидата (списка кандидатов) количества достоверных подписей избирательная комиссия отказывает в регистрации кандидата (списка кандидатов). О каждом проведении проверки должны извещаться все представившие установленное количество подписей для регистрации кандидата (списка кандидатов) кандидаты, представители избирательных объединений, избирательных блоков, выдвинувших списки кандидатов.

При проведении проверки подписей, представленных каждым избирательным объединением, избирательным блоком, кандидатом, включая проведение выборки подписей для проверки, вправе присутствовать все представившие установленное количество подпи-

сей кандидаты, представители кандидатов, избирательных объединений, избирательных блоков, выдвинувших кандидатов (списки кандидатов), представители избирателей, осуществивших инициативу выдвижения кандидата. Проверке и учету не подлежат подписи, находящиеся в подписных листах, по вычеркнутые инициаторами выдвижения кандидата (списка кандидатов) до представления подписей в избирательную комиссию, если это ими специально отмечено.

Выборочной проверке подлежат не менее 15% от необходимого для регистрации количества достоверных подписей избирателей в поддержку выдвижения кандидата. Подписные листы отбираются для проверки по жребию на заседании избирательной комиссии. Проверке подлежат все подписи на отобранных листах. Если при проверке подписных листов обнаруживается несколько подписей одного и того же лица в поддержку выдвижения одного и того же кандидата, учитывается только одна подпись.

Для проверки достоверности подписей члены избирательной комиссии вправе проводить опрос избирателей, чьи подписи указаны в проверяемых подписных листах. Опрос непосредственно того избирателя, чья подпись проверяется, проводится не менее чем тремя членами избирательной комиссии. При этом вызов избирателей в избирательную комиссию для проверки достоверности их подписей не допускается.

Недостоверными признаются подписи избирателей, не обладающих активным избирательным правом в соответствующем избирательном округе на день выборов; избирателей, указавших в подписном листе сведения, не соответствующие действительности. При этом подпись признается недействительной только при наличии справки органа внутренних дел либо органа местного самоуправления, удостоверяющей этот факт; избирателей без указания всех необходимых данных (сведений); подложные, а именно подписи, в отношении которых установлено, что указанный избиратель не вносил собственноручно свои данные и не расписывался в соответствующем подписном листе. Подпись признается подложной при наличии собственноручной подписи избирателя в протоколе, устанавливающем факт отказа избирателя признать подпись в подписном листе собственной.

При проведении выборочной проверки в случае обнаружения среди проверяемых подписей недостоверных в количестве более 10% от числа проверенных подписей производится дополнительная проверка еще 15% подписей в указанном выше порядке. В случае обнаружения при дополнительной проверке более 10% недостоверных подписей от числа проверенных регистрация кандидата не производится.

В случае обнаружения в подписных листах подложных подписей избирательная комиссия вправе направить материалы проверки достоверности подписей избирателей в соответствующие правоохранительные органы для привлечения виновных лиц к ответственности, предусмотренной федеральными законами.

Для большей объективности при выборе избирателей и с целью уменьшения проникновения криминальных структур в органы власти кандидат в депутаты или в президенты обязан при каждом упоминании своей фамилии на подписном листе или в бюллетене указать о наличии судимости. Неприведение сведений о судимости является основанием для исключения кандидата из избирательных списков.

Одно из существенных правил, которое соблюдается при регистрации кандидатов, направлено на обеспечение альтернативности выборов. Дело в том, что этот главный принцип демократических выборов нельзя соблюсти, если в избирательном опросе не будут соревноваться минимум двое кандидатов или два списка кандидатов, поэтому избирательные законы определяют, что в том случае, если ко дню голосования в избирательном округе не останется ни одного кандидата либо число зарегистрированных кандидатов окажется меньше установленного числа мандатов или равным ему, либо будет зарегистрирован только один список кандидатов, выборы в данном избирательном округе по решению соответствующей избирательной комиссии откладываются на срок не более четырех месяцев для дополнительного выдвижения кандидатов (списков кандидатов) и осуществления последующих избирательных действий.

Полномочия избирательных комиссий

Избирательные комиссии в решении всех вопросов, связанных с выборами, независимы от государственных органов и органов местного самоуправления. Они утверждаются соответствующим представительным органом. Все их решения являются открытыми. Избирательные комиссии обеспечивают всем гражданам, обладающим избирательными правами, возможность беспрепятственного ознакомления с решениями, принятыми комиссиями.

Сокращению возможных нарушений избирательной процедуры со стороны комиссии служит право вхождения в состав комиссий членов с правом совещательного голоса. Последние направляются кандидатами, избирателями, избирательными объединениями и общественными организациями. Члены комиссий с правом совещательного голоса принимают участие в решении всех вопросов деятельности комиссии, за исключением голосования.

Решения избирательной комиссии могут быть оспорены как в вышестоящую комиссию, так и в суд. Решения по протесту должны быть приняты в срок до 3 дней, а в день выборов — немедленно.

Предвыборная агитация

Избирательное законодательство Российской Федерации подробно регламентирует формы и методы предвыборной агитации. Так, агитация при проведении выборов и референдумов может проводиться в следующих формах: через СМИ; путем организации массовых публичных мероприятий; путем выпуска и распространения печатных, аудиовизуальных и других агитационных материалов. Этот перечень, однако, не является исчерпывающим. Агитация может проводиться и в иных установленных законодательством формах.

Каждая из названных форм агитации имеет свою специфику, связанную с порядком, условиями и сроками ее проведения. Например, массовые мероприятия могут проводиться в виде предвыборных собраний и встреч с избирателями, публичных предвыборных дебатов и дискуссий, митингов, уличных шествий, демонстраций, иных мероприятий. Агитация с использованием СМИ может реализовываться в виде выступления, интервью, пресс-конференций, предвыборных дебатов, “круглого стола”, “горячей линии”, политической рекламы, показа телеочерков, видеофильмов о кандидате. Агитационные печатные материалы могут изготавливаться и распространяться в виде листовок, плакатов, письменных обращений к избирателям, брошюр, буклетов и другой печатной продукции. Аудиовизуальные агитационные материалы без использования СМИ применяются сравнительно редко.

Предоставляя гражданам, их объединениям право свободно и беспрепятственно вести агитацию в установленных законом формах как за, так и против соискателей депутатских мандатов и выборных должностей в органах исполнительной власти, местного самоуправления, законодатель выделил категорию организаций и лиц, которым запрещена или ограничена агитационная деятельность. Так, при проведении выборов и референдума не могут вести агитацию члены избирательных комиссий, комиссий референдума с правом решающего голоса, государственные органы, органы местного самоуправления, благотворительные организации, религиозные объединения, а также лица, замещающие государственные и муниципальные должности, государственные и муниципальные служащие, военнослужащие при исполнении ими своих должностных или служебных обязанностей. Федеральный закон о выборах

депутатов Государственной Думы называет в числе организаций, которым запрещено вести агитацию, также воинские части, военные учреждения и организации.

Следует отметить еще одно ограничение, связанное с освещением выборов. Журналисты, другие творческие работники, а также должностные лица СМИ, являющиеся кандидатами либо доверенными лицами кандидатов, не вправе участвовать в освещении избирательной кампании через СМИ.

Предвыборная агитация начинается со дня регистрации кандидата (списка кандидатов) и прекращается в ноль часов за сутки до дня голосования.

Бесплатное эфирное время, предоставляемое телерадиокомпаниями, должно приходиться на период, когда теле- и радиопередачи собирают наибольшую аудиторию. Обычно для агитации выделяются отрезки времени между 7 и 10, 18 и 23 часами по местному времени. Не менее одной трети общего объема бесплатного эфирного времени, выделяемого данной телерадиокомпанией, отводится для проведения кандидатами, избирательными объединениями, блоками совместных мероприятий общего характера: предвыборных дебатов, дискуссий, "круглых столов" и т.д. Отказ кандидата, избирательного объединения, блока от совместных агитационных мероприятий не влечет увеличения объема предоставляемого им бесплатного эфирного времени.

Оставшаяся часть (две трети) предоставляемого телерадиокомпанией бесплатного эфирного времени распределяется в равных долях между соответственно зарегистрированными кандидатами, региональными группами кандидатов либо избирательными объединениями, избирательными блоками, зарегистрировавшими список кандидатов. Следовательно, чем меньше кандидатов, избирательных объединений, блоков, тем больше эфирного времени будет приходиться на каждого из них.

Конкретная дата и время выхода в эфир предвыборного агитационного материала кандидата, региональной группы кандидатов, избирательного объединения, избирательного блока определяется путем жеребьевки, проводимой избирательной комиссией соответствующего уровня с участием представителей СМИ и других заинтересованных лиц. По результатам жеребьевки избирательной комиссией утверждается график предоставления бесплатного эфирного времени субъектам агитационной деятельности, который публикуется в печати.

По такому же принципу (путем деления общего размера выделяемого периодическим печатным изданием бесплатной печатной площади на общее число кандидатов, региональных групп кандидатов либо избирательных объединений, блоков) определяется раз-

мер печатной площади, приходящейся на каждого из них. Конкретная дата публикации их агитационных материалов устанавливается жеребьевкой, проводимой между ними редакцией соответствующего периодического печатного издания в присутствии заинтересованных лиц. Редакцией также составляется график публикации агитационных материалов кандидатов и других участников агитационной деятельности. Утверждение графика избирательной комиссией не требуется, однако такие действия избирательной комиссии не противоречат закону.

Отказ телерадиокомпании, редакции периодического печатного издания в предоставлении предусмотренного законом бесплатного эфирного времени, печатной площади, а также нарушение ими принципа равных условий использования СМИ всеми участниками агитационной деятельности могут быть обжалованы ими в соответствующую избирательную комиссию либо в суд.

Митинги, демонстрации, уличные шествия проводятся в разрешительном порядке. Заявки организаторов этих предвыборных мероприятий рассматриваются органами местного самоуправления в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Наиболее распространенной формой предвыборной агитации является подготовка, выпуск и распространение агитационных печатных материалов. Правом выпуска таких материалов согласно избирательному законодательству обладают только зарегистрированные кандидаты, избирательные объединения, избирательные блоки, а при проведении референдума — инициативные группы по проведению референдума и общественные объединения. Выпуск таких материалов иными лицами и организациями (что нередко встречается на практике) является грубым нарушением избирательного законодательства. Экземпляры агитационных печатных материалов или их копии должны представляться в избирательную комиссию, зарегистрировавшую кандидата (список кандидатов), для проверки правильности оформления выходных данных документа.

Характерно, что правом выпуска агитационных материалов кандидата обладает только одно определенное предприятие. Выходные данные агитационных печатных материалов должны содержать не только сведения об организациях и лицах, ответственных за их выпуск, но и наименования и адреса организаций (фамилии, имена, отчества и адреса мест жительства лиц), изготовивших печатные материалы, наименование организации (фамилию, имя, отчество лица), заказавшей изготовление данных печатных материалов, а также информацию об их тираже и дате выпуска. Распрос-

транение агитационных материалов, не содержащих указанную информацию, запрещается.

Органы местного самоуправления по предложению избирательной комиссии не позднее чем в установленный избирательным законом срок (за 20—30 дней до дня голосования) обязаны на территории каждого избирательного участка оборудовать места для размещения агитационных печатных материалов, причем таким образом, чтобы избирателям было удобно подходить к ним и читать материалы. Очень важно, что закон требует обеспечения кандидатам, избирательным объединениям, блокам равной площади для размещения таких материалов.

Предвыборные агитационные печатные материалы могут вывешиваться (расклеиваться) также в помещениях, на зданиях, сооружениях и иных объектах только с согласия собственников или владельцев этих объектов. Размещение таких материалов на памятниках, обелисках и зданиях, имеющих историческую, культурную и архитектурную ценность, а также в помещениях избирательных комиссий, комиссий референдума, у входа в них и в помещениях для голосования запрещается.

Предоставляя широкие права и большие возможности для проведения предвыборной агитации, избирательное законодательство предусматривает меры против злоупотреблений правом на проведение агитации. Так, запрещены агитация, возбуждающая социальную, расовую, национальную ненависть и вражду, призывы к захвату власти, насильственному изменению конституционного строя и нарушению целостности государства, пропаганда войны и иные формы злоупотребления свободой массовой информации.

При проведении агитации запрещается осуществлять подкуп избирателей, участников референдума в любых формах. Исключения составляют вознаграждение за выполнение организационной работы (сбор подписей избирателей, проведение агитационной работы, дежурство в необходимых местах), бесплатное распространение или льготная распродажа печатных изданий, материалов и значков, специально изготовленных для избирательной кампании и оплаченных из избирательного фонда. Допускается также добровольное бесплатное личное выполнение гражданином работ, оказание услуг по подготовке и проведению выборов без привлечения третьих лиц.

В арсенале предвыборного воздействия на граждан не должны иметь место обещания передачи им денежных средств, ценных бумаг и других материальных благ, а также предоставления услуг на иных условиях, чем это предусмотрено законом. Зарегистрированные кандидаты, избирательные объединения, блоки, их доверенные лица

с момента их регистрации и до опубликования результатов выборов не вправе заниматься благотворительной деятельностью, в том числе и за пределами избирательного округа, в котором выдвинут кандидат (список кандидатов).

Государственные, муниципальные и приравненные к ним СМИ не вправе допускать публикации, передачу в эфир информации, которые способны нанести ущерб чести, достоинству и деловой репутации зарегистрированных кандидатов, если они не могут предоставить возможность опубликовать, передать в эфир опровержение или иные разъяснения лица, понесшего моральный ущерб, до окончания срока предвыборной агитации. Нарушение этих норм закона может повлечь судебную ответственность этих СМИ и их должностных лиц.

Финансирование избирательной кампании

Весьма важно, что для финансирования предвыборной агитации кандидаты создают собственные избирательные фонды. Избирательный фонд — это денежные средства на специальном избирательном счете кандидата, зарегистрированного кандидата, избирательного объединения (блока), которые аккумулируются и расходуются в установленном законодательством порядке. Законодательство за короткое время прошло сложный путь: сначала целесообразность создания таких фондов категорически отрицалась, затем было признано право кандидатов, избирательных объединений (блоков) создавать такие фонды и управлять ими и, наконец, избирательные фонды превратились в обязательный атрибут всех выборов. Кандидат не является собственником избирательного фонда, но управляет им сам либо поручает управление своему представителю.

Закон устанавливает следующие законные источники средств избирательных фондов:

- ♦ бюджетные средства, в том числе средства избирательных комиссий;
- ♦ собственные средства кандидата, избирательного объединения;
- ♦ средства, выделенные кандидату выдвинувшим его избирательным объединением;
- ♦ добровольные пожертвования граждан;
- ♦ добровольные пожертвования юридических лиц.

Избирательное законодательство содержит ограничения лишь максимального размера таких средств. На выборах депутатов Государственной Думы избирательное объединение (блок) вправе перечислить в собственный избирательный фонд свои средства в размере, не превышающем в 100 тысяч раз минимальный размер оплаты

труда, а размер средств, вносимых в избирательный фонд выдвинутого избирательным объединением (блоком) кандидата в одномандатном округе, не может превышать 1500 минимальных размеров оплаты труда. На президентских выборах 1996 г. избирательные объединения (блоки) могли выделять своему кандидату средства в размере, не превышающем минимальный размер оплаты труда более чем в 50 тысяч раз. При этом в отличие от парламентских выборов право выделения средств было также дано и инициативным группам избирателей, выдвинувшим кандидата.

Особый правовой режим существует в отношении добровольных взносов и пожертвований юридических лиц и организаций. Кроме установления "потолка" таких взносов и пожертвований законодательство также регулирует и круг жертвователей. Ими не могут быть иностранные государства и организации; российские юридические лица с иностранным участием, если доля иностранного капитала в их уставном капитале превышает 30%; юридические лица, пользующиеся льготами по уплате налогов и сборов; международные организации и международные общественные движения; органы местного самоуправления; государственные и муниципальные предприятия, организации и учреждения; воинские части, военные учреждения и организации; благотворительные организации; религиозные объединения.

"Потолок" добровольных взносов и пожертвований граждан Российской Федерации не может превышать минимальный размер оплаты труда: на парламентских выборах — в избирательный фонд кандидата — более чем в 20 раз, в избирательный фонд избирательного объединения (блока) — более чем в 30 раз; на президентских выборах — более чем в 50 раз.

Средства избирательных фондов имеют строго целевое назначение. Они могут использоваться только на покрытие расходов, связанных с проведением избирательной кампании.

В то же время Федеральный закон "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации" от 19 сентября 1997 г. выделил следующие направления расходов избирательных фондов:

- 1) на сбор подписей в поддержку выдвижения кандидата (списка кандидатов);
- 2) на предвыборную агитацию;
- 3) на оплату за выполненные (оказанные) работы (услуги), непосредственно связанные с проведением избирательной кампании;
- 4) на оплату аренды помещений, оборудования, командировочных расходов, транспортных расходов, услуг связи, приобретение канцелярских товаров.

Кроме того, закон разрешает оплачивать из избирательного фонда и "другие расходы, непосредственно связанные с проведением избирательной кампании". Поэтому приведенный перечень расходов не является исчерпывающим.

Так, не запрещается оплата труда за сбор подписей, оплата услуг доверенных лиц, наблюдателей и т.д. Оплата труда (услуг) составителей предвыборных программ, агитационных материалов и т.д. — еще один из видов оплаты из избирательных фондов.

Избирательное законодательство постепенно становится на путь ограничения свободы договора при финансировании выборов. Например, установлены обязанности по предоставлению бесплатного эфирного времени и бесплатной печатной площади в СМИ с государственным участием и некоторых других. СМИ вправе на договорной основе предоставлять платный эфир и платные печатные площади кандидатам, избирательным объединениям (блокам). При этом размер оплаты должен быть единым для всех кандидатов, а также избирательных объединений (блоков). Кроме того, размер оплаты должен быть опубликован в СМИ не позднее чем за 55 дней до дня голосования. Следовательно, в течение этих 55 дней он не может изменяться.

Порядок голосования

Голосование на выборах проводится в календарный выходной день. Время начала и окончания голосования устанавливается законами, как правило — с 8 до 22 часов.

Помещение для голосования предоставляется в распоряжение участковой избирательной комиссии главой соответствующего муниципального образования. Помещение для голосования должно быть оборудовано таким образом, чтобы места выдачи бюллетеней, кабины и ящики для голосования одновременно находились в поле зрения членов участковой избирательной комиссии, наблюдателей.

Участковая избирательная комиссия обязана оборудовать в помещении для голосования стенд с информационными материалами обо всех зарегистрированных кандидатах, избирательных объединениях, избирательных блоках, причем в этих материалах не должны содержаться агитационные призывы. На стенде также помещаются образцы заполненных избирательных бюллетеней, которые не должны содержать фамилий кандидатов, зарегистрированных в данном избирательном округе, наименований избирательных объединений, избирательных блоков, участвующих в данных выборах.

В помещении для голосования должна находиться также увеличенная форма протокола об итогах голосования, предназначен-

ная для занесения в нее данных об итогах голосования по мере их установления.

Для реализации конституционных избирательных прав граждан федеральный законодатель предусмотрел возможность досрочного голосования избирателей, голосование вне помещения избирательного участка. Все эти формы голосования применяются только в том случае, если избиратель по уважительным причинам не может прибыть в помещение избирательного участка, где он включен в список избирателей, в день голосования. Рассмотрим каждую из них в отдельности.

Досрочное голосование допускается в период от 15 до 4 дней до дня голосования в помещении территориальной (окружной) избирательной комиссии или не ранее чем за 3 дня — в помещении участковой избирательной комиссии. Избирательная комиссия обязана при этом обеспечить тайну голосования, исключить возможность искажения волеизъявления избирателя, обеспечить сохранность бюллетеня и учет голосования при установлении итогов голосования.

Если избиратель голосует в помещении территориальной (окружной) избирательной комиссии, то на лицевой стороне выдаваемого ему избирательного бюллетеня в правом верхнем углу ставятся подписи двух членов территориальной (окружной) избирательной комиссии, которые заверяются печатью территориальной (окружной) комиссии. Территориальная (окружная) избирательная комиссия составляет список досрочно проголосовавших избирателей. Участковая избирательная комиссия продолжает составление поступившего из территориальной (окружной) избирательной комиссии списка избирателей, проголосовавших досрочно.

Бюллетень, заполненный проголосовавшим досрочно избирателем, вкладывается им в конверт и заклеивается. На месте склейки на конверте ставятся подписи двух членов соответственно территориальной (окружной) или участковой избирательной комиссии, которые заверяются ее печатью, а также подписью избирателя, проголосовавшего досрочно.

Запечатанный конверт с избирательным бюллетенем хранится у секретаря соответствующей избирательной комиссии в помещении территориальной (окружной) избирательной комиссии — до момента передачи всех бюллетеней в участковую избирательную комиссию, в помещении участковой избирательной комиссии — до дня голосования.

В отдельных и труднодоступных местностях, на судах, находящихся в плавании в день голосования, на полярных станциях на одном и более избирательных участках не ранее чем за 20 дней до дня голосования участковая избирательная комиссия вправе при-

нять решение о проведении досрочного голосования по согласованию с вышестоящей комиссией, если это предусмотрено на соответствующих выборах конкретными законами. При этом, естественно, должны быть обеспечены все общие требования к порядку голосования и подведения его итогов.

Необходимо отметить, что каждый желающий проголосовать досрочно обязан вначале написать письменное заявление и указать в нем уважительную причину, почему он хочет сделать это.

Голосование вне помещения для голосования разрешается только в день голосования и только на основании письменного заявления или устного обращения (в том числе переданного при содействии других лиц) избирателя с указанием уважительной причины, по которой он не может прибыть в помещение для голосования (по состоянию здоровья, инвалидности и другим причинам).

Заявление (обращение) может быть сделано избирателем в любое время после формирования участковой избирательной комиссии, но не позднее чем за 4 часа до истечения времени голосования. Участковая избирательная комиссия регистрирует все поданные заявления (обращения) в специальном реестре. По прибытии членов комиссии к избирателю обращение подтверждается письменным заявлением.

Участковая избирательная комиссия должна располагать необходимым количеством (но не более трех) переносных ящиков для голосования, которое определяется решением вышестоящей комиссии. Голосование вне помещения для голосования проводят не менее двух членов участковой избирательной комиссии с правом решающего голоса, которые должны иметь при себе предварительно опечатанный в участковой избирательной комиссии переносной ящик для голосования, необходимое количество полученных под расписку избирательных бюллетеней, заверенную выписку из реестра, поступившие письменные заявления избирателей, а также необходимые письменные принадлежности для заполнения избирателем бюллетеня.

На письменном заявлении о предоставлении возможности проголосовать вне помещения для голосования избиратель представляет серию и номер своего паспорта или заменяющего его документа и своей подписью удостоверяет получение бюллетеня. Члены комиссии своими подписями на заявлении удостоверяют факт выдачи бюллетеня. В заявлении также делаются отметки о получении нового бюллетеня взамен испорченного, а в случае получения избирателем двух и более бюллетеней (с учетом видов и уровней выборов) — об общем количестве полученных бюллетеней. Члены участковой избирательной комиссии при организации голосования вне помещения для голосования вправе выдать бюллетени только

тем избирателям, заявления (обращения) которых зарегистрированы в реестре.

Серия и номер паспорта или заменяющего его документа избирателя, проголосовавшего вне помещения для голосования, вносятся в список избирателей членами участковой избирательной комиссии с правом решающего голоса. Одновременно в соответствующей графе списка избирателей делается отметка "Голосовал вне помещения для голосования".

Организация голосования вне помещения для голосования должна исключать возможность нарушения избирательных прав граждан, а равно искажения волеизъявления избирателя.

Определение итогов голосования

Подсчет голосов избирателей начинается сразу после окончания времени голосования и проводится без перерыва до установления итогов голосования, причем ведется открыто и гласно членами участковой избирательной комиссии с правом решающего голоса в присутствии наблюдателей, соответствующих представителей кандидатов, избирательных объединений, избирательных блоков, средств массовой информации.

Протокол об итогах голосования заполняется в трех экземплярах и подписывается всеми присутствующими членами участковой избирательной комиссии с правом решающего голоса. Протокол является действительным, если он подписан большинством от установленного числа членов избирательной комиссии с правом решающего голоса. Если кто-то из членов комиссии при подписании отсутствует, в протоколе делается об этом запись с указанием причины отсутствия. Не допускаются заполнение протокола карандашом и внесение в него каких-либо изменений. Все числа в соответствующие строки протокола участковой избирательной комиссии заносятся цифрами и прописью.

Члены участковой избирательной комиссии с правом решающего голоса, не согласные с содержанием протокола, вправе приложить к протоколу особое мнение, о чем в протоколе делается соответствующая запись. Такой порядок распространяется и на вышестоящие избирательные комиссии.

По требованию члена участковой избирательной комиссии, наблюдателя, иных лиц, имеющих право присутствовать при подсчете голосов, участковая избирательная комиссия немедленно после подписания протокола обязана выдать указанным лицам или представить им возможность изготовить копию протокола, а также заверить ее подписью одного из руководителей комиссии и печатью комиссии.

Первый экземпляр протокола участковой избирательной комиссии после подписания его всеми присутствующими членами участковой избирательной комиссии с правом решающего голоса незамедлительно направляется в вышестоящую избирательную комиссию. Второй экземпляр протокола вместе с другой избирательной документацией, включая избирательные бюллетени, а также печать участковой избирательной комиссии хранятся секретарем участковой избирательной комиссии в опечатанном виде в охраняемом помещении до окончания работы комиссии. Третий экземпляр протокола вывешивается для всеобщего ознакомления в месте, установленном участковой избирательной комиссией.

Отмена решения о регистрации кандидата депутатом возможна только в двух случаях: признания в судебном порядке незаконным решения о регистрации кандидата или его избрания и неисполнения обязательства о прекращении деятельности, не совместимой со статусом депутата.

Общественный контроль за проведением выборов

Полномочия общественных представителей по контролю за выборами установлены в Федеральном законе "Об основных гарантиях избирательных прав граждан Российской Федерации" от 6 декабря 1994 г. В отношении общественного контроля в этом законе содержатся два положения.

Согласно части 5 статьи 13 Закона "после регистрации кандидата избирательное объединение, выдвинувшее кандидата (список кандидатов), или сам кандидат вправе назначить в избирательную комиссию, зарегистрировавшую кандидата, и в нижестоящие избирательные комиссии по одному члену с правом совещательного голоса. Члены избирательных комиссий с правом совещательного голоса имеют право доступа ко всем материалам и документам соответствующей избирательной комиссии, должны оповещаться о всех заседаниях избирательной комиссии, имеют право выступать на ее заседаниях".

На основании статьи 14 Закона "деятельность избирательных комиссий осуществляется открыто и гласно. На заседаниях соответствующей избирательной комиссии вправе присутствовать кандидаты и их доверенные лица, представители избирательных объединений и средств массовой информации. Решения избирательных комиссий публикуются в печати и передаются в иные средства массовой информации в сроки, установленные соответствующими федеральными законами, законами и иными нормативными правовыми актами законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации.

В день голосования, с момента начала работы участковой избирательной комиссии и до подписания ее членами протокола об итогах голосования, на избирательных участках вправе присутствовать наблюдатели, направленные общественными и избирательными объединениями, кандидатами, а также иностранные (международные) наблюдатели. Иностранные (международные) наблюдатели осуществляют свою деятельность в соответствии с федеральными законами.

В статье 31 Закона содержится положение о том, что "по требованию любого члена участковой избирательной комиссии или наблюдателя участковая избирательная комиссия обязана предоставить им заверенную копию протокола об итогах голосования".

Дальнейшее усиление полномочий наблюдателей и повышение их функциональной роли в демократизации избирательного процесса произошло в результате принятия Постановления Центризбиркома "О порядке деятельности доверенных лиц избирательных объединений, избирательных блоков, кандидатов в депутаты, членов избирательных комиссий с правом совещательного голоса, уполномоченных представителей избирательных объединений, избирательных блоков, наблюдателей, иностранных (международных) наблюдателей, представителей средств массовой информации при проведении выборов депутатов Государственной Думы, Федерального собрания Российской Федерации второго созыва" от 1 сентября 1995 г. Это постановление детализировало статус субъектов избирательного процесса по выборам Президента Российской Федерации (Закон о выборах Президента Российской Федерации от 17 мая 1995 г.) и депутатов Госдумы (Закон о выборах депутатов Госдумы от 21 июня 1995 г.)

Подробно остановимся на анализе статуса различных общественных наблюдателей согласно этому постановлению.

Согласно пункту 1 постановления доверенные лица избирательных объединений, избирательных блоков, кандидатов в депутаты имеют следующие права:

- ♦ осуществлять в любых допустимых законом формах и законными методами агитационную и иную деятельность в пользу своих избирательных объединений, избирательных блоков, кандидатов в депутаты, представлять их предвыборные платформы;
- ♦ выступать на предвыборных собраниях, встречах с избирателями, участвовать в предвыборных дебатах и дискуссиях;
- ♦ присутствовать на заседаниях избирательных комиссий;

- ♦ находиться на избирательных участках, в том числе на участках в воинских частях, при проведении голосования, подсчете голосов избирателей и подведении итогов голосования;
- ♦ знакомиться с документами избирательных комиссий, а также протоколами об итогах голосования, о результатах выборов;
- ♦ обжаловать решения и действия (бездействие) избирательных комиссий и присутствовать при рассмотрении жалоб;
- ♦ получать необходимую помощь от государственных органов и органов местного самоуправления в проведении предвыборных собраний и встреч с избирателями.

На заседании избирательной комиссии любого уровня, как правило, могут присутствовать не более двух доверенных лиц одного избирательного объединения, избирательного блока, кандидата в депутаты. В то же время доверенные лица избирательных объединений, избирательных блоков, кандидатов в депутаты не вправе: вмешиваться в работу избирательных комиссий; расписываться в помещении для голосования за избирателя по его просьбе в получении избирательных бюллетеней, а также заполнять за него избирательные бюллетени в комнате (кабине) для тайного голосования; участвовать в освещении выборов через СМИ в случае, если они являются журналистами либо должностными лицами редакции СМИ.

Кандидат в депутаты после его регистрации окружной избирательной комиссией назначает по одному члену с правом совещательного голоса в окружную, территориальные и участковые избирательные комиссии того одномандатного избирательного округа, где этот кандидат зарегистрирован. В случае, если на избирательную комиссию субъекта Российской Федерации возложены полномочия окружной избирательной комиссии, кандидат, зарегистрированный по этому одномандатному избирательному округу, назначает члена комиссии с правом совещательного голоса также и в избирательную комиссию субъекта Российской Федерации.

Деятельность члена избирательной комиссии с правом совещательного голоса начинается с момента получения соответствующей избирательной комиссией решения руководящего органа избирательного объединения, избирательного блока заявления кандидата в депутаты о назначении члена комиссии, в которых указываются фамилия, имя, отчество, год рождения (в возрасте 18 лет — дополнительно день и месяц), место работы, род занятий и место жительства члена избирательной комиссии.

Член избирательной комиссии с правом совещательного голоса осуществляет свою деятельность в соответствии с требованиями

федерального законодательства и регламента соответствующей избирательной комиссии.

Член избирательной комиссии с правом совещательного голоса вправе: принимать участие в заседаниях избирательной комиссии; вносить предложения по вопросам, входящим в компетенцию соответствующей избирательной комиссии, требовать проведения по ним голосования; задавать другим участникам заседания комиссии вопросы в соответствии с повесткой дня и получать на них ответы по существу; знакомиться с документами и материалами соответствующей и нижестоящих избирательных комиссий и получать заверенные копии этих документов.

В соответствии со статьей 34 Федерального закона избирательное объединение, избирательный блок назначают своих представителей, уполномоченных представлять объединение, блок по всем вопросам, связанным с участием избирательного объединения, избирательного блока в выборах депутатов Государственной Думы, в том числе и по финансовым.

Назначение уполномоченных представителей, согласно постановлению Центризбиркома, может осуществляться на съезде (конференции) избирательного объединения, избирательного блока или его руководящим органом. Избирательное объединение, избирательный блок самостоятельно определяют число уполномоченных представителей и выдают каждому из них доверенность: избирательное объединение — за подписью руководителя избирательного объединения, удостоверенной печатью объединения, избирательный блок — за подписями уполномоченных представителей общественных объединений, входящих в данный блок, удостоверенными печатями этих объединений либо печатью избирательного блока.

Уполномоченные представители избирательного объединения, избирательного блока наделены достаточно большими правами. Они, в частности:

- ♦ представляют в Центральную избирательную комиссию Российской Федерации федеральный список кандидатов и список кандидатов, выдвинутых избирательным объединением, избирательным блоком по одномандатным избирательным округам;
- ♦ получают от Центральной избирательной комиссии Российской Федерации заверенные копии списков кандидатов;
- ♦ заверяют подписные листы при сборе подписей в поддержку федерального списка кандидатов и кандидатов, выдвинутых избирательным объединением, избирательным блоком по одномандатным избирательным округам;
- ♦ представляют в Центральную избирательную комиссию Российской Федерации, окружные избирательные комиссии

подписные листы в поддержку федерального списка кандидатов и кандидатов в депутаты, выдвинутых объединением, блоком в одномандатных избирательных округах, а также другие документы для регистрации федеральных списков кандидатов и кандидатов в депутаты по одномандатным избирательным округам;

- ♦ присутствуют при проверке избирательными комиссиями правильности оформления подписных листов и других документов;
- ♦ получают от избирательных комиссий подтверждение в письменной форме о приеме подписных листов;
- ♦ проводят предвыборную агитацию, распространяют агитационные предвыборные материалы;
- ♦ участвуют в жеребьевке, проводимой Центральной избирательной комиссией Российской Федерации при определении порядка размещения наименований избирательных объединений, избирательных блоков в избирательном бюллетене по федеральному избирательному округу;
- ♦ осуществляют иные полномочия, установленные федеральным законодательством, а также избирательным объединением, избирательным блоком.

В отдельном пункте выделены права представителей масс-медиа. Так, в соответствии с положениями Федерального закона представители СМИ призваны доводить до населения полную, объективную и достоверную информацию о ходе выборов на всех этапах избирательной кампании.

Представители СМИ как участники избирательного процесса вправе: присутствовать на заседаниях избирательных комиссий, обеспечивая гласность и открытость их деятельности; получать заверенные в установленном порядке копии решений избирательных комиссий и передавать их для опубликования в СМИ; присутствовать на публичных предвыборных мероприятиях, освещать в СМИ ход их проведения; находиться на избирательных участках в день голосования при проведении голосования, подсчете голосов избирателей и составлении протоколов об итогах голосования участковыми избирательными комиссиями; знакомиться с протоколами избирательных комиссий об итогах голосования.

На заседаниях Центральной избирательной комиссии Российской Федерации вправе присутствовать представители СМИ, аккредитованные при Центральной избирательной комиссии Российской Федерации.

В соответствии со статьей 21 Федерального закона в день голосования с момента начала работы участковой избирательной комиссии и до подписания ее членами с правом решающего голоса

протокола об итогах голосования на избирательных участках вправе присутствовать наблюдатели, направленные избирательными объединениями, избирательными блоками, кандидатами в депутаты.

Полномочия наблюдателя должны быть удостоверены в письменной форме уполномоченным представителем избирательного объединения, избирательного блока, кандидатом в депутаты. В документе указываются фамилия, имя, отчество наблюдателя, место жительства, а также номер избирательного участка, на который он направляется. Документ действителен при предъявлении паспорта либо удостоверения личности, его заменяющего. Предварительное уведомление участковой избирательной комиссии о направлении наблюдателя на избирательный участок не требуется.

Наблюдатель при выполнении своих функций вправе:

- 1) находиться в помещении для голосования соответствующего избирательного участка в день голосования, в том числе на избирательном участке в воинской части;

- 2) участвовать в осмотре избирательных ящиков перед их опечатыванием и конвертов с избирательными бюллетенями, оставленных на избирательном участке досрочно проголосовавшими избирателями;

- 3) присутствовать при проведении голосования избирателей вне помещения для голосования в случае невозможности избирателей по состоянию здоровья либо по другим уважительным причинам прибыть в помещение для голосования;

- 4) знакомиться с протоколами соответствующих избирательных комиссий об итогах голосования и получать их копии, заверенные в установленном порядке;

- 5) обращаться к председателю участковой избирательной комиссии с предложениями и замечаниями по вопросам организации голосования;

- 6) обжаловать действия (бездействие) участковой избирательной комиссии в территориальную и вышестоящие избирательные комиссии или суд.

Однако он не вправе:

- 1) расписываться в помещении для голосования за избирателя по его просьбе в получении избирательных бюллетеней;

- 2) заполнять за избирателя по его просьбе избирательные бюллетени в комнате (кабине) для тайного голосования;

- 3) совершать действия, мешающие членам участковой избирательной комиссии осуществлять свои функции.

Иностранные (международные) наблюдатели аккредитуются при Центральной избирательной комиссии Российской Федерации по предложению международных и национальных правитель-

ственных и неправительственных организаций и частных лиц, имеющих признанный авторитет в области защиты прав и свобод человека и гражданина.

Центральная избирательная комиссия Российской Федерации выдает иностранному (международному) наблюдателю удостоверение установленного образца, являющееся основанием для его деятельности в период проведения избирательной кампании.

Иностранный (международный) наблюдатель может: находиться в день выборов в помещении для голосования соответствующего избирательного участка; присутствовать при подсчете голосов избирателей и составлении протокола об итогах голосования; обращаться к председателю соответствующей избирательной комиссии со своими предложениями и замечаниями, высказывать свое мнение и заключение о ходе и результатах голосования; встречаться с кандидатами в депутаты, уполномоченными представителями избирательных объединений, избирательных блоков; информировать по итогам выборов Центральную избирательную комиссию Российской Федерации о соблюдении избирательных прав граждан Российской Федерации.

Иностранные (международные) наблюдатели не вправе использовать свой статус для действий, не связанных с наблюдением за ходом выборов.

Федеральный Закон "Об основных гарантиях прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации" от 19 сентября 1997 г. дал следующее определение наблюдателя:

♦ наблюдатель — лицо, назначенное при проведении выборов кандидатом, избирательным объединением, избирательным блоком, общественным объединением, которое должно быть создано и зарегистрировано на уровне, соответствующем уровню референдума, или более высоком уровне, а в случаях, предусмотренных законами субъектов Российской Федерации, при проведении выборов в органы местного самоуправления — и избирателями; лицо, назначенное при проведении референдума инициативной группой по проведению референдума, общественным объединением, которое должно быть создано и зарегистрировано на уровне, соответствующем уровню референдума, или более высоком уровне; наблюдатель на выборах и референдуме уполномочен вести наблюдение за проведением голосования, подсчетом голосов и иной деятельностью избирательной комиссии, комиссии референдума в период проведения голосования, установления его итогов, определения результатов выборов, референдума, включая действия избирательной комиссии, комиссии референдума по проверке правильности уста-

новления итогов голосования и определения результатов выборов, референдума;

- ♦ наблюдатель иностранный (международный) — лицо, представляющее иностранную или международную организацию, приобретающее право на осуществление наблюдения за подготовкой и проведением выборов и референдумов в Российской Федерации в соответствии с установленным законом порядком.

Действующее законодательство Российской Федерации устанавливает следующие виды наблюдателей. Первую группу условно назовем “внутренние наблюдатели”. К их числу относятся представители избирательных объединений, блоков, которые выдвинули своих кандидатов для участия в выборах. При осуществлении контроля за выборами эта группа в значительной мере заинтересована в результатах голосования, так как поддерживает конкретное избирательное объединение (блок) и его кандидатов. Сюда также входят представители общественных объединений, кандидаты которых в предвыборной борьбе вообще участия не принимают или выбыли после предварительного тура голосования. Для данной категории наблюдателей скорее важен процесс голосования, нежели его итоги. В эту группу следует включить представителей независимых кандидатов и групп избирателей, выдвинувших своего претендента.

Вторую группу образуют внешние наблюдатели, к которым относятся иностранные граждане, представляющие зарубежные государства и направленные национальными правительственными и неправительственными организациями этих государств. Это также могут быть иностранные граждане, осуществляющие функции наблюдения по поручению международных организаций и частных лиц, имеющих заслуженное признание в сфере охраны прав и свобод человека и гражданина.

Отметим специфические особенности, отличающие наблюдателей от других действующих лиц выборной кампании. Прежде всего, различна их функциональная роль. Именно в статусе наблюдателей произошло наращивание контрольных полномочий за законностью выборов. В отличие от них, например, деятельность уполномоченных представителей избирательных объединений состоит в подготовке сбора подписей в поддержку кандидатов, передаче заверенных подписных листов в вышестоящую избирательную комиссию. Доверенные лица участвуют в проведении агитационной деятельности в пользу своих кандидатов. Полномочия представителей средств массовой информации сводятся в основном к освещению событий, связанных с выборами. Кроме того, согласно законодательству, время и границы деятельности наблюдателей определены строгими рамками: они вправе присутствовать в поме-

нениях участковых избирательных комиссий только в день голосования. Все нормативные акты подтверждают это правило. Закон Российской Федерации об основных гарантиях избирательных прав граждан Российской Федерации предусматривает возможность наблюдателей получить копию протокола о результатах выборов в окружной избирательной комиссии (ст.32).

Как видно из анализа избирательного законодательства Российской Федерации, правовой статус наблюдателей охватывает права, обязанности и ответственность наблюдателей.

Права общественных наблюдателей можно подразделить на три группы. До начала голосования наблюдатель вправе участвовать в осмотре избирательных ящиков перед их опечатыванием (пломбированием), проверке конвертов с бюллетенями досрочно проголосовавших избирателей. Он может проверять кабины для голосования, ознакомиться с основным списком избирателей, чтобы выяснить общее число избирателей на конкретном участке.

Во время голосования наблюдатель наделяется правом осуществлять контроль за действиями участковой комиссии, связанными с выдачей бюллетеней. Он может собирать промежуточные сведения о количестве проголосовавших избирателей (по основному и дополнительному спискам) и передавать их в центры избирательных объединений (блоков), штабы поддержки кандидатов. Законодательство устанавливает для наблюдателя возможность присутствовать при голосовании по месту жительства избирателей, которые по состоянию здоровья или другим уважительным причинам не могут прибыть в помещение для голосования. Наблюдатель вправе обращаться к председателю участковой избирательной комиссии с замечаниями и предложениями по вопросам организации голосования.

По окончании голосования наблюдатель имеет право осматривать стационарные и переносные ящики для голосования на предмет сохранности печатей (пломб), наблюдать за процессом подсчета голосов и погашения неиспользованных бюллетеней перед вскрытием ящиков для голосования. Он контролирует процесс составления итогового протокола и вправе получить заверенную в установленном порядке копию этого документа. Здесь надо отметить, что первоначально наблюдателям отказывалось в праве требовать от участковой избирательной комиссии выдачи каких-либо документов (см. Методические рекомендации Центризбиркома от 1 марта 1994 г.), но законом об основных гарантиях избирательных прав граждан Российской Федерации (ст.19) такая возможность была зафиксирована.

В случае воспрепятствования наблюдателем осуществлению гражданином Российской Федерации своих избирательных прав

либо работе избирательных комиссий на него распространяется ответственность, установленная нормами уголовного и административного законодательства. Законом гарантируется выполнение прав наблюдателей. В соответствии со статьей 40 Кодекса РСФСР об административных правонарушениях нарушение прав наблюдателя или иностранного (международного) наблюдателя влечет наложение штрафа в размере от 10 до 50 минимальных размеров оплаты труда.

Таким образом, российское законодательство о выборах представляет собой достаточно стройную систему, позволяющую проводить избирательную кампанию в местные органы власти под жестким контролем общественности с минимизацией возможностей нарушения закона.