

необходимо также и оглашать для того, чтобы граждане могли учитывать их в ходе выборов.

Данные предложения должны усовершенствовать работу органов и должностных лиц местного самоуправления. Ощутимую пользу это принесет как муниципальному образованию, так и всему его населению.

* Елисеева С.В. Предмет контроля за целесообразностью и эффективностью в сфере местного самоуправления // Конституционное и муниципальное право. – 2010. – № 8. – С. 57.

² Бялкина Т.М. О некоторых проблемах эффективности осуществления местного самоуправления // Муниципальная служба: правовые вопросы. – 2008. – № 2. – С. 26.

³ Там же. – С. 27.

Прозорова Анна Вячеславовна*,
*студент юридического факультета
ФГБОУ ВПО «Саратовский государственный
университет имени Н.Г. Чернышевского»
(г. Саратов)*

ПРОБЛЕМЫ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ИНСТИТУТА НАБЛЮДАТЕЛЕЙ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Институт наблюдателей является достаточно новым в российской избирательной практике. Окончательное юридическое оформление он получил лишь в 2002 году в связи с принятием Федерального закона № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»¹. В связи с этим длительное время данный институт в полной мере не

* © Прозорова А.В., 2012

использовался и не получил должного освещения в российской юридической науке.

Научный и практический интерес к данному институту возрос лишь в последнее десятилетие. Неоднократное невыполнение государством своих обязанностей по организации и проведению свободных и честных выборов привело к резкому росту протестной активности российских граждан. Свидетельством этого послужили митинги «За честные выборы» в декабре 2011 года и феврале 2012 года. Данные акции протеста показали явное недовольство значительной части населения страны закрытостью и коррумпированностью избирательной системы, стремление к активному гражданскому контролю за деятельностью органов власти.

В связи с этим резко возросло количество граждан, желающих быть общественными наблюдателями на выборах. Появились многочисленные общественные организации, осуществляющие независимое наблюдение за подготовкой и проведением выборов. Наибольшую известность среди них получили ассоциация независимых наблюдателей «Голос», при поддержке которой был создан проект «Карта нарушений на выборах», Ассоциация молодых юристов России, по инициативе которой был создан Корпус наблюдателей «За чистые выборы», Ассоциация независимых наблюдателей и другие общественные организации. Данные факты свидетельствуют о том, что интерес к данной форме общественного контроля за ходом избирательного процесса в ближайшие годы будет только усиливаться.

Актуальность данного исследования заключается также и в том, что на сегодняшний день нарушение прав наблюдателей и представителей средств массовой информации является наиболее распространенным нарушением избирательного законодательства. Так, по результатам выборов президента Российской Федерации 4 марта 2012 года ассоциацией независимых наблюдателей «Голос» было получено 887 сообщений о нарушении прав наблюдателей, членов избирательной комиссии и представителей средств массовой информации, 39 из которых имели место на территории Саратовской области².

В связи с этим целью данного исследования является выявление недостатков в правовом регулировании института наблюдателей в Российской Федерации и выработка практических рекомендаций по их устранению.

Необходимо начать с того, что поскольку данный институт является достаточно новым для нашей страны, законодательство о наблюдении еще крайне несовершенно и содержит большое количество пробелов. Это, безусловно, негативно сказывается на эффективности деятельности наблюдателей.

Так, например, к числу самых распространенных нарушений прав наблюдателей можно отнести запрет со стороны членов избирательной комиссии вести фото- и видеосъемку процесса голосования, что напрямую противоречит принципу открытости и гласности работы комиссий. Например, по данным ассоциации «Голос» в Саратовской области из 39 сообщений о нарушениях прав наблюдателей 5 содержали сведения об ограничении или запрете фото- и видеосъемки на территории избирательного участка.

Центральная избирательная комиссия Российской Федерации уже неоднократно давала разъяснения о праве наблюдателей проводить фото- и видеосъемку, не нарушающую тайну голосования. Так, в Инструкции ЦИК РФ от 17 августа 2011 года № 26/254-6 в пункте 2.3.5 сказано: «Наблюдатели и иные лица, указанные в пункте 2.3.2 настоящей Инструкции, занимают места, определенные соответствующей избирательной комиссией, позволяющие им вести фото- и видеосъемку процесса голосования, процедуры подсчета голосов избирателей, не допуская при этом нарушений тайны голосования и не препятствуя работе избирательной комиссии»³.

Однако в Федеральном законе «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» данное правомочие наблюдателя отсутствует. Такое право предусмотрено только для представителей средств массовой информации. Но, как справедливо отмечают С.А. Авакьян и С.А. Блинова, «наличие в федеральном законе специального указания на то, что представитель СМИ имеет право производить фото- и видеосъемку, не может быть истолковано как

ограничение права наблюдателей и иных лиц, реализующих функции общественного контроля, на осуществление аналогичных действий»⁴.

В связи с этим, по нашему мнению, чтобы избежать разночтений при толковании данной нормы, необходимо дополнить п. 9 ст. 30 данного закона подпунктом «к» следующего содержания: «вести фото-, видеосъемку процесса голосования и подсчета голосов избирателей, участников референдума, не нарушающую тайну голосования и не препятствующую работе избирательной комиссии».

Помимо национального законодательства большую роль в регулировании института наблюдателей играют международные избирательные стандарты. Анализ данных стандартов и, в особенности, руководств по наблюдению за выборами, разработанных Бюро по демократическим институтам и правам человека ОБСЕ (далее – БДИПЧ ОБСЕ) и Национальным демократическим институтом международных отношений США (далее – НДИ США), позволил выявить недостатки правового регулирования данного института в российском законодательстве. Отметим, на наш взгляд, основные из них.

1. Субъекты наблюдения. В соответствии с пунктом 4 статьи 30 федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» наблюдатель может быть назначен зарегистрированным кандидатом, избирательным объединением, выдвинувшим зарегистрированного кандидата, зарегистрированных кандидатов, избирательным объединением, зарегистрировавшим список кандидатов. Законом может быть предусмотрена возможность назначения наблюдателей иными общественными объединениями⁵.

Таким образом, закон предоставляет право быть общественными наблюдателями всем гражданам Российской Федерации. Однако он устанавливает существенное ограничение – право общественных объединений назначать наблюдателей должно быть прямо предусмотрено в законе. На сегодняшний день такое право предусмотрено только при проведении выборов в органы местного самоуправления.

Очевидно, что это существенно сужает круг лиц, которые могут являться общественными наблюдателями. По мнению П.С.Гаранникова, такое ограничение может быть связано с нежеланием законодателя осложнять работу избирательных комиссий вследствие назначения большого числа наблюдателей, поскольку при проведении региональных, а тем более федеральных выборов в избирательные комиссии вовлекается значительное количество избирателей⁶.

Безусловно, отсутствие наблюдателей, которые не претендуют на представительство в органах власти, но заинтересованы в честных выборах и могли бы дать объективную оценку, создает дополнительную возможность для фальсификации результатов выборов. Более того, о беспристрастности и объективности наблюдателей как основных требованиях к их деятельности нам говорит и международный опыт.

Так, руководство по наблюдению, разработанное Национальным демократическим институтом США, выделяет внепартийные организации в отдельную категорию внутренних наблюдателей наряду с такими категориями как политические партии, СМИ и должностные лица избирательных органов, поскольку «в большинстве случаев внепартийные общественные организации более заинтересованы в самой процедуре выборов, чем в их результате. Как следствие, их оценка избирательного процесса считается более заслуживающей доверия, чем та, которую предлагают избирательная комиссия или партия, участвующая в выборах. Более того, группы внутренних наблюдателей являются средством вовлечения в избирательный процесс тех слоев общества, которые не желают или боятся поддерживать ту или иную политическую партию»⁷.

Таким образом, на наш взгляд, необходимо внести изменения в избирательное законодательство и предоставить возможность всем гражданам Российской Федерации, обладающим активным избирательным правом, участвовать в избирательном процессе в качестве общественных наблюдателей. Кроме того, чтобы не осложнить работу избирательных комиссий необходимо предусмотреть определенные требования к лицам, желающим быть общественными наблюдателями.

Наилучшим образом, на наш взгляд, данный вопрос был решен в законопроекте «Об общественном контроле за проведением выборов и об открытости и гласности подведения итогов голосования», который был разработан и даже принят Государственной Думой в первом чтении еще в 1996 году. Законопроект предусматривал, что наблюдателем от граждан может быть любой гражданин РФ, внесенный в списки избирателей на соответствующем избирательном участке и уполномоченный не менее чем десятью другими избирателями соответствующего избирательного участка для осуществления наблюдения на этом избирательном участке либо уполномоченный не менее чем 50 другими избирателями соответствующей территории для осуществления наблюдения в соответствующей территориальной избирательной комиссии⁸.

2. Период наблюдения. В соответствии с пунктом 3 статьи 30 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» наблюдатели вправе присутствовать на избирательных участках с момента начала работы участковой комиссии в день голосования, а также в дни досрочного голосования и до получения сообщения о принятии вышестоящей комиссией протокола об итогах голосования, а равно при повторном подсчете голосов избирателей.

Вышеизложенное позволяет сделать вывод о том, что избирательное законодательство Российской Федерации ориентировано исключительно на краткосрочное наблюдение, под которым понимается наблюдение, осуществляемое только на стадии голосования и подсчета голосов избирателей.

Однако руководство по наблюдению, разработанное Национальным демократическим институтом США, четко делит процесс наблюдения на три стадии: до выборов, в день выборов и после выборов, тем самым подчеркивая необходимость долгосрочного наблюдения за ходом избирательного процесса⁹.

Руководство БДИПЧ ОБСЕ по наблюдению за выборами также подразделяет наблюдателей на долгосрочных и краткосрочных. В соответствии с пунктом 9 данного Руководства наблюдатели должны принимать во внимание различные стадии избирательного цикла, начиная

с регистрации избирателей и начала кампании и заканчивая голосованием, подсчетом и перепроверкой голосов, рассмотрением жалоб и разрешением спорных вопросов¹⁰.

Одним из важных правомочий наблюдателя, позволяющим осуществлять наблюдение на всех стадиях избирательного процесса, является право присутствовать на официальных заседаниях избирательных комиссий и фиксировать принимаемые там решения. Однако в Российской Федерации наблюдатели такого права не имеют. Так, в соответствии с пунктом 1 статьи 30 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» на всех заседаниях комиссии вправе присутствовать только члены вышестоящих комиссий и работники их аппаратов, кандидат, зарегистрированный данной либо вышестоящей комиссией, или его доверенное лицо, уполномоченный представитель или доверенное лицо избирательного объединения, список кандидатов которого зарегистрирован данной либо вышестоящей комиссией, или кандидат из указанного списка, член или уполномоченный представитель инициативной группы по проведению референдума¹¹.

Таким образом, наблюдатели в этот список не включены. В связи с этим, на наш взгляд, необходимо внести изменения в пункт 1 статьи 30 и наделить наблюдателей правом прямого доступа на заседания избирательных комиссий, тем самым распространив наблюдение на все стадии избирательного процесса.

3. Организационная структура. Значительным недостатком российской системы наблюдения за выборами является отсутствие четкой организационной структуры. На сегодняшний день, наблюдение осуществляется разрозненными группами наблюдателей от различных политических партий. Отсутствует единый координационный центр, который бы осуществлял общее руководство процессом наблюдения за выборами в стране, осуществлял бы аккредитацию и обучение наблюдателей.

Создания такого центра требуют и международные документы. Так, часть первая руководства НДИ США содержит рекомендацию о создании демократической организационной структуры наблюдения, а также комитета, который бы осуществлял основное руководство в ходе наблюдения¹².

На наш взгляд, оптимальная организационная структура предложена в Руководстве для внутренних наблюдателей за выборами БДИПЧ ОБСЕ. В соответствии с данным руководством она должна включать в себя три компонента:

– Руководящий и редакторский отдел. Этот отдел отвечает за общую координацию программы наблюдения, за поддержание контактов с ключевыми участниками избирательного процесса внутри государства, за разработку плана и методологии наблюдения, за принятие решения относительно публичных планов и отчетов.

– Отдел координации наблюдения и анализа. Должен заниматься мониторингом и анализом связанных с выборами процессов на центральном уровне, поддерживать связь с основными субъектами внутри государства, координировать процесс сбора и анализа информации из регионов и районов.

– Административный и учебный отдел. Данный отдел отвечает за все организационные вопросы, учебные мероприятия, подготовку учебно-методических материалов, подбор инструкторов, подготовку и оценку работы всего штатного персонала и волонтеров¹³.

На наш взгляд, данные функции целесообразно было бы возложить на Общественный совет, действующий при Центральной избирательной комиссии Российской Федерации. В качестве региональных координаторов наблюдателей могли бы выступить общественные советы, действующие при избирательных комиссиях субъектов Российской Федерации.

Таким образом, на наш взгляд, создание единой централизованной системы наблюдения позволит обеспечить единство целей, задач, а также приемов и методов наблюдения на всей совокупности избирательных участков. Слаженность действий наблюдателей, их правовая и психологическая подготовка, несомненно, будут способствовать повышению эффективности функционирования института наблюдателей в Российской Федерации.

* Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» от 12 июня 2002г. №67-ФЗ (ред. от 25.07.2011, с изм. от 20.10.2011) // Собрание законодательства РФ. – 17.06.2002. – № 24; Российская газета. – 2011. – № 5538 (162).

² Карта нарушений на выборах 2012 // Гражданский проект при поддержке ассоциации «Голос». [Электронный ресурс]. URL: <http://www.kartanarusheniy.org/stat?edate=2012-03-04> (дата обращения: 09.03.2012).

³ Вестник Центризбиркома Российской Федерации. – № 12. – 2011.

⁴ Авакьян С.А. Блинова С.А. Научно-практический комментарий к Федеральному закону «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» // Официальный сайт Центральной избирательной комиссии РФ [Электронный ресурс]. URL: http://www.cikrf.ru/law/federal_law/comment/ (дата обращения: 24.02.2012).

⁵ Собрание законодательства РФ. 17.06.2002. – № 24; Российская газета. – 2011. – № 5538 (162).

⁶ Гаранников П.С. Роль избирательных комиссий в организации и проведении выборов // Государственная власть и местное самоуправление. – 2011. – № 11. – С. 36.

⁷ NDI handbook: how domestic organizations monitor elections: an A to Z guide. – Washington, D.C.1995. – P.2-4.

⁸ Документ опубликован не был.

⁹ NDI handbook: how domestic organizations monitor elections: an A to Z guide. – Washington, D.C. – 1995.

¹⁰ Руководство БДИПЧ ОБСЕ по наблюдению за выборами от 1999г. // Международные избирательные стандарты. Сборник документов / Отв. ред.: к.ю.н. А.А.Вешняков; Науч.ред.: д.ю.н. В.И.Лысенко. – М: Весь мир, 2004. – С. 863.

¹¹ Собрание законодательства РФ. – 2002. – № 24; Российская газета. – 2011. – № 5538 (162).

¹² NDI handbook: how domestic organizations monitor elections: an A to Z guide. .P. 21.

¹³ Руководство для внутренних наблюдателей за выборами. – Варшава, 2004. – С. 28-29.