

Министерство образования и науки Российской Федерации
Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение
высшего образования
АМУРСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ
(ФГБОУ ВО «АмГУ»)

Факультет юридический
Кафедра конституционного права
направление подготовки 40.03.01 – Юриспруденция

ДОПУСТИТЬ К ЗАЩИТЕ
Зав. кафедрой
_____ С. В. Чердаков
«_____» _____ 2017 г.

БАКАЛАВРСКАЯ РАБОТА

на тему: Особенности правового статуса наблюдателя на выборах в Российской Федерации

Исполнитель студент группы 221-зб1	_____	М. М. Завалий
Руководитель доцент, канд. юр. наук	_____	Т. Ю. Ныркова
Нормоконтроль ассистент	_____	Н.С. Архипова

Благовещенск 2017

Министерство образования и науки Российской Федерации
Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение
высшего образования
АМУРСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ
(ФГБОУ ВО «АмГУ»)

Факультет юридический
Кафедра конституционного права

УТВЕРЖДАЮ
Зав. кафедрой
_____ С. В. Чердаков
(подпись)
« ____ » _____ 2017 г.

З А Д А Н И Е

К бакалаврской работе студента Завалия М. М.

1. Тема бакалаврской работы: Особенности правового статуса наблюдателя на выборах в Российской Федерации
(утверждена приказом от _____ г. № ____)

2. Срок сдачи студентом законченной работы:

3. Исходные данные к бакалаврской работе: нормативно-правовые акты.

4. Содержание бакалаврской работы (перечень подлежащих разработке вопросов): Правовой статус наблюдателя на выборах в Российской Федерации; Иностранные наблюдатели в избирательном процессе; Ответственность наблюдателя за нарушения избирательного права

5. Перечень материалов приложения: нет.

6. Консультанты по бакалаврской работе (с указанием относящихся к ним разделов) нет.

7. Дата выдачи задания _____ г.

Руководитель бакалаврской работы: Ныркова Т.Ю., доцент, канд. юр. наук

Задание принял к исполнению: _____ г. _ _____

РЕФЕРАТ

Бакалаврская работа содержит 46 с., 32 источника.

СТАТУС НАБЛЮДАТЕЛЯ НА ВЫБОРАХ, ПРАВА И ОБЯЗАННОСТИ НАБЛЮДАТЕЛЯ, ЦЕНТРАЛЬНАЯ ИЗБИРАТЕЛЬНАЯ КОМИССИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ, ИНОСТРАННЫЕ (МЕЖДУНАРОДНЫЕ) НАБЛЮДАТЕЛИ В ИЗБИРАТЕЛЬНОМ ПРОЦЕССЕ, ОТВЕТСТВЕННОСТЬ НАБЛЮДАТЕЛЯ ЗА НАРУШЕНИЯ ИЗБИРАТЕЛЬНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

Легитимность государственной и муниципальной власти, доверие к ней со стороны населения во многом зависят от свободных, нефальсифицированных выборов. Конституция Российской Федерации закрепила, что референдум и свободные выборы являются высшим непосредственным выражением власти народа. В связи с этим требуется совершенствование механизма обеспечения гласных, свободных и нефальсифицированных выборов.

Целью настоящего исследования является разработка юридического понятия и раскрытие понятия правового статуса наблюдателей на выборах в Российской Федерации, особенностей статуса, раскрытие прав и обязанностей наблюдателей на выборах.

Объектом исследования являются – общественные отношения, возникающие в процессе осуществления наблюдателями своей деятельности по контролю и надзору за проведением выборов в Российской Федерации.

Предметом исследования являются нормы права, определяющие правовой статус наблюдателей в российском избирательном праве.

Для достижения поставленной цели использовались методы исследования: аналитическо-правовой, исторический, структурного анализа.

Результатом исследования будет выработка предложений теоретического и прикладного характера по совершенствованию института наблюдателей в Российской Федерации.

СОДЕРЖАНИЕ

Введение	6
1 Правовой статус наблюдателя на выборах в Российской Федерации	9
1.1 Права и обязанности наблюдателя на выборах в Российской Федерации	11
1.2 Виды наблюдателей	15
1.3 Особенности статуса наблюдателя	16
2 Иностранцы наблюдатели в избирательном процессе	29
3 Ответственность наблюдателя за нарушения избирательного права	37
Заключение	41
Библиографический список	43

ОПРЕДЕЛЕНИЯ, ОБОЗНАЧЕНИЯ, СОКРАЩЕНИЯ

КОАП РФ – кодекс об административных правонарушениях Российской Федерации;

НПА – нормативно-правовой акт;

ОАО – открытое акционерное общество;

ООО – общество с ограниченной ответственностью;

ТК РФ – Трудовой кодекс Российской Федерации;

УК РФ – Уголовный кодекс Российской Федерации;

ФЗ – федеральный закон;

ФКЗ – федеральный конституционный закон.

ВВЕДЕНИЕ

Привлечение в избирательный процесс такого важного гражданского института, как институт наблюдателя, позволяет принести в избирательный процесс чистоту и возможность проведения чистых, легальных выборов.

Такие конституционные принципы как гласность и открытость обеспечивают участие наблюдателей на выборах, тем самым повышая уверенность граждан в свободных, эффективных и справедливых выборах.

Повышение гражданской уверенности в честных выборах, отражает увеличение степени участия граждан в качестве наблюдателей, а также рядовых избирателей в процессе.

В ходе избирательного процесса наблюдатели осуществляют функции по контролю и надзору за подсчетом голосов, а также за порядком проведения выборов в Российской Федерации.

В своей деятельности наблюдатели пользуются только законными методами, которые предусмотрены действующими нормами избирательного законодательства. Кроме того наблюдатели могут провести анализ и дать оценку чистоте выборов.

Кроме того наблюдение позволяет своевременно выявлять нарушения во время проведения выборов и позволяет вносить изменения в действующее избирательное законодательство, а также совершенствовать избирательные технологии, которые в последующем помогут пресечь аналогичные нарушения. При участии международных наблюдателей – выборы становятся легитимными, а также это способствует проведению соотношения международного избирательного законодательства с российским.

Помимо указанных достоинств, привлечение иностранных наблюдателей на выборы в Российской Федерации позволяет укрепить дипломатические отношения Российской Федерации с различными государствами, а также подготовить дипломатическую базу для развития новых союзов.

Актуальность темы исследования опосредована провозглашением кон-

ституционных принципов – гласности и открытости, а также укреплением российской демократии. Проявление участия и доверия граждан влечет за собой чистые нефальсифицированные выборы. Конституция Российской Федерации указывает, что референдум и свободные выборы являются высшим непосредственным выражением власти народа ¹.

В этой связи возрастает необходимость привлечения наблюдателей на выборы в Российской Федерации, но, тем не менее, правовой статус наблюдателей в системе избирательного права Российской Федерации до сих пор остается недостаточно определенным.

В настоящее время не предусмотрена конкретизация относительно статуса наблюдателей, в том числе статуса иностранных (международных) наблюдателей в избирательном процессе Российской Федерации.

Также актуальность исследования задана быстрым изменением законодательства о выборах и референдумах. Изменения федерального избирательного законодательства привели к соответствующим изменениям избирательного законодательства субъектов Российской Федерации.

В настоящее время, в ходе проведения в Российской Федерации муниципальной реформы, с 2006 года идет становление законодательства о муниципальных выборах. Изменения касаются правового статуса участников избирательного процесса и всех элементов выборов.

Целью бакалаврской работы является определение юридического понятия и раскрытие правового статуса наблюдателей в российском избирательном праве.

Следуя заданной цели, поставлены следующие задачи:

– исследование понятия наблюдателей как субъектов избирательного процесса;

– анализ правовых источников, затрагивающих права и обязанности наблюдателей в избирательном процессе;

¹ Конституция Российской Федерации: принята всенародным голосованием 12.12.1993 г. // Собрание законодательства Российской Федерации. 2009. № 4. Ст. 445.

- разработка понятия наблюдателей и их классификация;
- определение правовой базы деятельности иностранных (международных) наблюдателей в избирательном процессе;
- определение мер ответственности наблюдателя за нарушения избирательного законодательства.

Объектом исследования являются – общественные отношения, возникающие в процессе осуществления, прекращения наблюдателями своей деятельности по контролю над проведением выборов в Российской Федерации.

Предметом исследования являются нормы права, определяющие правовой статус наблюдателей в российском избирательном праве.

При решении поставленных задач использовались современные методы научного познания. Также в ходе исследования применялись системный, структурно-функциональный, формально-юридический метод, формально-логический метод, а также метод сравнительного правоведения и другие методы.

1 ПРАВОВОЙ СТАТУС НАБЛЮДАТЕЛЯ НА ВЫБОРАХ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Правовой статус представляется собой некую совокупность прав, обязанностей наблюдателя, мер ответственности, гарантий деятельности, а также предусмотренные данным статусом особенности.

Понятие статус определяет место и роль гражданина в избирательном процессе, а также круг его полномочий.

Правовой статус наблюдателя на выборах урегулирован законодательством о выборах и референдумах, в том числе Конституцией Российской Федерации, Федеральным законом «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»², Федеральным законом «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации»³, законами субъектов о выборах, в нашем случае Законом Амурской области «О выборах депутатов законодательного собрания Амурской области»⁴, актами муниципального уровня, а также иными актами нормативного характера.

В теории избирательного права предусмотрены следующие определения наблюдателей:

– специально уполномоченные лица, участвующие в общественных отношениях, возникающих, изменяющихся и прекращающихся во время участия в избирательном процессе на стадии голосования и подсчета голосов по итогам выборов в Российской Федерации;

– совокупность лиц – граждан Российской Федерации и граждан иностранных государств, имеющих особый правовой статус, осуществляющих

² Федеральный закон от 12.06.2002 г. № 67-ФЗ (ред. от 01.06.2017) «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» // Парламентская газета. 2002. № 110-111. С. 3.

³ Федеральный закон от 22.02.2014 г. № 20-ФЗ (ред. от 28.12.2016, с изм. от 13.04.2017) «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» // Российская газета. 2014.26 февр. № 45.

⁴ Закон Амурской области от 06.03.2012 г. № 17-ОЗ «О выборах депутатов Законодательного Собрания Амурской области» (принят Законодательным Собранием Амурской области 22.02.2012) // Амурская правда. 2012. 13 марта. № 42.

полномочия по утверждению законности процедур голосования и подсчета голосов на выборах и голосования, и определения результатов референдума в Российской Федерации;

– категория лиц, специально наделенных определенной совокупностью прав и обязанностей, которые полномочны, контролировать соблюдение требований законодательства Российской Федерации во время избирательного процесса;

– правовой институт обеспечения законности и гласности, открытости проведения выборов и референдумов в Российской Федерации.

Гражданину Российской Федерации или иностранному гражданину, который изъявил желание стать наблюдателем на выборах, необходимо приобрести данный статус в соответствии с законодательством.

Именно правовой статус наблюдателя позволяет физическому лицу выступать в избирательном процессе в роле наблюдателя со стороны.

После приобретения субъектом статуса наблюдателя избирательного процесса, лицо использует закрепленные законодательством Российской Федерации права, исполняет обязанности, несет ответственность. Необходимый набор прав и обязанностей участника избирательных общественных отношений определяется его правовым статусом, то есть его фактическим положением в системе избирательного процесса.

В теории избирательного права, правовой статус наблюдателя на выборах рассматривается как «установленное нормами права положение субъекта избирательного процесса, совокупность его прав и обязанностей».

Также правовой статус наблюдателя на выборах представляется как система, состоящая из таких элементов как гражданство (либо российское или иностранного государства), дееспособность, правоспособность, права, обязанности, гарантии, запреты, ограничения, ответственность.

В избирательном законодательстве Российской Федерации закреплены не все из перечисленных элементов правового статуса наблюдателя на выборах и референдумах в Российской Федерации.

Статья 2 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» указывает, 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.

Следуя данному определению, можно сказать, что наблюдатель участвует на стадии проведения голосования, на стадии подсчета голосов, на стадии определения итогов выборов, а также на стадии определения законности при проведении выборов, если данная стадия имеет место быть.

Кроме перечисленного выше условиями приобретения статуса наблюдателя на выборах является гражданство Российской Федерации, наличие активного избирательного права, обладание полной дееспособностью, достижение дееспособного возраста, отсутствие отбытия наказания в виде лишения свободы по вступившему в законную силу приговору суда.

1.1 Права и обязанности наблюдателя на выборах в Российской Федерации

Права и обязанности наблюдателя на выборах указаны в ст. 30 Федерального закона № 67 «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации».

Федеральные законы «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» и «О выборах Президента Российской Федерации»⁵ содержат нормы, совпадающие с нормами Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» в отношении наблюдателей на выборах в Российской Федерации, но более конкретизирующие избираемое лицо,

⁵ Федеральный закон от 10.01.2003 г. № 19-ФЗ (ред. от 01.06.2017) «О выборах Президента Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2003. № 2. Ст. 171.

если в первом случае – это депутаты Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, то во втором случае – это Президент Российской Федерации.

Положения вышеупомянутых федеральных законов распространяются на избирательный процесс в законодательные (представительные) органы государственной власти субъектов РФ и на муниципальные выборы. Нормы Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» распространяет прямое действие на всей территории Российской Федерации, поэтому закономерно, что в правовых актах субъектов Российской Федерации такие положения могут не содержаться, ведь они предусмотрены законодательством федерального уровня, а как известно нижестоящий по юридической силе нормативный акт не должен противоречить вышестоящему или создавать правовые коллизии и пробелы в применении законодательства о выборах и референдумах.

В соответствии с п.9 ст.30 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» наблюдатели вправе:

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

- находиться в помещении для голосования соответствующего избирательного участка, участка референдума в день голосования, а также в дни досрочного голосования в любое время в период: 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 также при повторном подсчете голосов избирателей;

- присутствовать при голосовании избирателей, участников референдума вне помещения для голосования;

- наблюдать за подсчетом числа граждан, внесенных в списки избирате-

лей, 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 обзорность 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 в период 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 также при повторном подсчете голосов избирателей;

- обращаться к председателю участковой комиссии, а в случае его отсутствия к лицу, его замещающему, с предложениями и замечаниями по вопросам организации голосования;

- 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;

- носить нагрудный знак с обозначением своего статуса и указанием своих фамилии, имени и отчества, а также фамилии, имени и отчества зарегистрированного кандидата или наименования избирательного объединения, общественного объединения, направивших наблюдателя в комиссию;

- обжаловать действия (бездействие) комиссии в вышестоящую комиссию, избирательную комиссию субъекта Российской Федерации, Центральную избирательную комиссию Российской Федерации или в суд;

- присутствовать при повторном подсчете голосов избирателей, участников референдума в соответствующих комиссиях.

Наблюдателям необходимо обеспечить доступ в помещение участковой комиссии, сформированной на избирательном участке, участке референдума,

образованных в воинской части, закрытом административно-территориальном образовании, больнице, санатории, доме отдыха, местах содержания под стражей, подозреваемых и обвиняемых, а также в помещении для голосования на этом избирательном участке, участке референдума.

Наблюдатели помимо перечисленных прав, также имеют право присутствовать в иных комиссиях при проведении ими досрочного голосования, установлении итогов голосования, определении результатов выборов, составлении соответствующих протоколов об итогах голосования, о результатах выборов, а также при повторном подсчете голосов избирателей, участников референдума.

Помимо установленного набора прав наблюдателя существует важный список ограничений в деятельности наблюдателя на выборах, а именно:

- выдавать избирателям, участникам референдума бюллетени;
- расписываться за избирателя, участника референдума, в том числе по его просьбе, в получении бюллетеней;
- заполнять за избирателя, участника референдума, в том числе по его просьбе, бюллетени;
- предпринимать действия, нарушающие тайну голосования, а также действия, контролирующее волеизъявление избирателя;
- принимать непосредственное участие в проводимом членами комиссии с правом решающего голоса подсчете бюллетеней;
- совершать действия, препятствующие работе комиссии;
- проводить агитацию среди избирателей, участников референдума;
- участвовать в принятии решений соответствующей комиссией.

Данные ограничения для наблюдателей введены в законодательство далеко не случайно. Они являются своего рода барьером, преграждением для недобросовестного наблюдателя, который желает нарушить закон или может нарушить избирательное законодательство в силу незнания тонкостей избирательного процесса, либо совершить акт злоупотребления правом в избирательном процессе.

Анализируя возможность наступления ситуации злоупотребления правом

в избирательном процессе со стороны наблюдателей, законодатель ввел указанные выше ограничения.

В случае нарушения ограничений наблюдатель, может быть, подвергнут тому или иному виду ответственности, которые предусматривает законодательство Российской Федерации.

К числу обязанностей наблюдателя на выборах можно отнести: ознакомление с участниками избирательного процесса, а также с самим избирательным участком, соблюдение дисциплины избирательного процесса, а также требований избирательного законодательства, проявление бдительности и чуткости в ходе проведения выборов либо референдума, фиксация нарушений процедуры проведения выборов либо референдума, а также составление отчетности по выявленным нарушениям избирательного процесса.

1.2 Виды наблюдателей

Законодательство Российской Федерации о выборах и референдумах закрепляет следующие виды наблюдателей исходя из принципа гражданства:

– категория наблюдателей, имеющих гражданство Российской Федерации и представляющих интересы кандидатов, избирательных объединений и общественных организаций;

– иностранные (международные) наблюдатели – которые, представляют интересы иностранных государств и международных организаций, основной задачей которых является осуществление своеобразного контроля за законностью проводимых процедур голосования и подсчета голосов на выборах в Российской Федерации.

Положение и статус указанных видов наблюдателей урегулировано нормами избирательного законодательства Российской Федерации.

Согласно нормам Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» при представлении интересов зарегистрированного кандидата, избирательного объединения, общественного объединения, инициативной группы по проведению референдума, полномочия наблюдателя должны быть удостове-

ны направлением в письменной форме, которое выдается вышеупомянутыми субъектами. В данном направлении обязательно указываются фамилия, имя и отчество наблюдателя, адрес его места жительства, номер участка, на котором проводятся выборы или референдум, также указывается комиссия, куда наблюдатель направляется, а также должна произвестись запись об отсутствии ограничений, которые препятствуют или могли бы препятствовать лицу осуществлять полномочия наблюдателя.

1.3 Особенности статуса наблюдателя

Как уже отмечалось ранее, наблюдатели могут быть иностранными гражданами либо гражданами Российской Федерации в зависимости от правовой связи с государством, то есть гражданством. Наличие разного гражданства никак не влияет на круг прав и обязанностей наблюдателя. Понятие иностранного наблюдателя применимо только по отношению к выборам или референдуму, проводимому в Российской Федерации а, определение «наблюдатель от Российской Федерации» будет применимо только в том случае, если гражданин Российской Федерации будет выступать в качестве наблюдателя на выборах в иностранном государстве.

По сроку осуществления своих полномочий наблюдатели могут быть долгосрочными и краткосрочными. Долгосрочные наблюдатели участвуют на всех стадиях избирательного процесса проведения выборов либо референдума. Долгосрочные наблюдатели обязаны предоставлять отчетность по истечению всех стадий избирательного процесса, а также готовить резерв краткосрочных наблюдателей.

Краткосрочные наблюдатели участвуют непосредственно в день голосования и осуществляют фактическое наблюдение за ходом голосования. Если оценивать положения наблюдателей по отношению их участия на стадиях избирательного процесса, то можно сказать, что изначально все кандидаты являются краткосрочными и только после проведения голосования дальнейшее участие в избирательном процессе позволяет приобрести статус долгосрочного наблюдателя. Конечно, участие иностранных граждан в качестве наблюдателя на

выборах в Российской Федерации предполагает соблюдение условий отправки и принятия наблюдателей из одной страны в другую, также подготовку документации и решение иных вопросов процедурного характера. Поэтому привлечение российских наблюдателей с одной стороны легче, так как ограничение в правах наблюдателей Российской Федерации можно регулировать законодательством Российской Федерации.

Наблюдатель, осуществляющий свои полномочия на выборах в субъекте Российской Федерации, а именно в территориальной избирательной комиссии, или же в органах местного самоуправления, а именно в участковой избирательной комиссии, то наблюдатель называется общественным. Также наблюдатель Российской Федерации может участвовать на выборах уровня федерации, субъекта и местного самоуправления, то иностранный наблюдатель может быть только на федеральном уровне проведения выборов.

Определение наблюдателя законодательно закреплено в Федеральном Законе «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан РФ». В частности, пункт 42 статьи 2, 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.

Как было отмечено ранее наблюдатель, прежде всего – это гражданин Российской Федерации либо гражданин иностранного государства. Что касается принципов гражданства Российской Федерации, то гражданство можно получить такими способами как: в результате принятия гражданства, восстановления гражданства, по рождению в данном государстве, в результате трансферта, то есть при передачи населением территории одной страны в суверенитет другой страны, а также в результате оптации, то есть при выборе лица с двойным гражданством гражданство Российской Федерации или любым другим за-

конным способом.

Кроме того не имеет значения, как лицо получило устойчивую правовую связь с государством, которая называется гражданство, так как гражданство является неделимым и равным, одинаковым не имея зависимости от того как оно было приобретено. Из этого следует, что лица без гражданства, то есть апатриды не могут стать наблюдателем на выборах и референдуме в Российской Федерации, а лица с двойным, или множественным гражданством, то есть бипатриды вполне могут это сделать.

В Федеральном конституционном законе «О референдуме РФ»⁶ указано на немаловажный признак – это ценз на возраст. Пункт 2 статьи 36 упоминает о достижении наблюдателем восемнадцати лет. Именно с этого возраста гражданин обладает полной дееспособностью, становясь совершеннолетним. Кроме того, данная статья закрепляет невозможность приобретения статуса наблюдателя эмансипированным гражданам, то есть приобретение полной дееспособности по различным основаниям до наступления восемнадцати лет. Такими основаниями являются работа по официально заключенному трудовому договору по достижению шестнадцати лет, осуществление лицом предпринимательской деятельности по согласованию с законными представителями малолетнего, в лице родителей, усыновителей или поручителей, также официально зарегистрированный законный брак.

Из такого условия как, обладание активным избирательным правом кандидата в наблюдатели, то есть возможности голосовать, 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, нести гражданские обязанности, и исполнять их»⁷. То есть, если гражданин, вследствие психического расстройства не может понимать значение своих действий или

⁶ Федеральный конституционный закон от 28.06.2004 г. № 5-ФКЗ (ред. от 06.04.2015) «О референдуме Российской Федерации» // Парламентская газета. 2004. 06 июня. № 117.

⁷ Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) от 30.11.1994 г. № 51-ФЗ (ред. от 03.07.2016, с изм. от 28.03.2017) (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.01.2017) // Собрание законодательства РФ. 1994. № 32. Ст. 3301.

руководить ими, то суд может присвоить ему такой статус. Как указано в книге «Гражданское право» под редакцией А. П. Сергеева и Ю. К. Толстого: «наличие душевной болезни или слабоумия устанавливается судебно-психиатрической экспертизой, назначаемой судом. Факт недееспособности гражданина подтверждается исключительно состоявшимся судебным решением, никакого другого документа, отметки в паспорте или иной общедоступной информации о недееспособности закон не предусматривает»⁸. На ограничено дееспособных лиц такой запрет не распространяется;

во-вторых, лица, которые находятся в местах лишения свободы по обвинительному приговору суда, также не могут стать наблюдателями, так как они не имеют право на участие ни на выборах, ни в референдуме, также как и в качестве избирателя. Вообще ситуация, при которой осуждённые наблюдают за ходом избирательного процесса кажется странной. Если же лицо отбыло наказание за свое противоправное деяние, то оно снова имеет возможность быть наблюдателем, так как такое ограничение носит срочный, то есть временный характер.

Установленные в ст. 32 Конституции РФ принципы всеобщего избирательного права, 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.

Помимо отмеченных особенностей статуса наблюдателя, данному субъекту избирательного процесса необходимо иметь при себе направление, удостоверяющее, тем лицом, которое его выдало. Как было отмечено выше направление содержит такие данные как фамилия, имя, отчество наблюдателя, адрес места жительства, номер избирательного участка либо номер участка референдума, наименование комиссии и номер комиссии, куда наблюдатель направля-

⁸ Гражданское право / ред. А. П. Сергеев, Ю. К. Толстой. М. : Юрайт, 2005. С. 56.

ется для осуществления своих обязанностей, помимо прочего необходима запись об отсутствии ограничений. Другие сведения в направлении не указываются. В случае, если кандидат, его доверенное лицо, инициативная группа по проведению референдума направили наблюдателя на выборы либо референдум, проставление печати не требуется. Стоит отметить, направление на выборы или референдум действительно только при предъявлении паспорта гражданина РФ, или иного документа, его заменяющего. К документам, заменяющим паспорт, могут относиться военный билет, временное удостоверение личности, паспорт моряка и прочие.

Полномочиями по осуществлению наблюдения за проведением голосования наблюдателя наделяют: инициативная группа по проведению референдума, политические партии, иные общероссийские общественные объединения, зарегистрированные в соответствии федеральным избирательным законодательством, инициативные агитационные группы, зарегистрированные кандидаты, избирательные объединения. Если рассмотреть данные понятия, то: инициативная группа – это совокупность участников, которая образуется в целях реализации инициативы проведения референдума. Основной задачей инициативной группы является сбор подписей в поддержку проведения референдума. Инициативная группа состоит из региональных подгрупп, создаваемых более чем в половине субъектов РФ, в число которых должно входить не менее ста участников референдума, место жительства которых находится на территории того субъекта Российской Федерации, где образована региональная подгруппа. Ей могут быть:

- не менее чем два миллиона граждан Российской Федерации;
- конституционное собрание, если оно разработало новый проект Конституции;
- федеральный орган государственной власти.

Ст. 117 ГК РФ указывает, что общественное – это любое добровольное, самоуправляемое, некоммерческое формирование, созданное по инициативе граждан, объединившихся на основе общности интересов для реализации об-

щих целей, определенных в уставе общественного объединения.

Как указано в постатейном комментарии к ФКЗ «О референдуме» в редакции Федотовой Т. М.: «под общественной организацией признается одна из организационно-правовых форм общественных объединений. К общественным объединениям также относятся общественные движения, общественные фонды, общественные учреждения, органы общественной самодеятельности»⁹.

Кроме того Федеральный закон «Об общественных объединениях» дает толкование общественному движению, общественному фонду, общественному учреждению, органу общественной самодеятельности. Согласно нормам Федерального закона «Об общественных объединениях» общественное движение - это не имеющее членства массовое общественное объединение, преследующее социальные, политические и иные общественно полезные цели, которые поддерживаются его участниками.

Общественный фонд – это вид некоммерческих фондов, представляющий 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.

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

Орган общественной самодеятельности – это общественное объединение, не имеющее членства, цель которого заключается в совместном решении различных социальных проблем, возникающих у граждан по месту жительства, работы или учебы, а также целью органа общественной самодеятельности является удовлетворение потребностей неограниченного круга лиц, чьи интересы связаны с достижением уставных целей и реализацией его программ»¹⁰.

⁹ Федотова Т. М. Постатейный комментарий к Федеральному закону от 28 июня 2004 г. № 5-ФКЗ «О референдуме Российской Федерации» // Программа информационной поддержки Российской науки и образования. Документ опубликован не был. Доступ из справ. –правовой системы «Консультант Плюс».

¹⁰ Федеральный закон от 19 мая 1995 г. № 82-ФЗ «Об общественных объединениях» // Собрание законодательства Российской Федерации. 1995. № 21. Ст. 1930.

В комментариях к ФКЗ «О референдуме Российской Федерации» указано, что: «во время проведения референдума общественное объединение, которое назначает наблюдателя, должно быть на уровне, соответствующем уровню референдума, или более высокого уровня. При проведении референдума на федеральном уровне, наблюдатели назначаются общественными объединениями и политическими партиями, имеющими статус общероссийских, на уровне субъекта Российской Федерации или муниципального образования наблюдатель назначается региональными общественными объединениями, либо межрегиональными общественными объединениями. В комментариях к Федеральному закону «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» указано, что референдум, проводимый в муниципальном образовании, принимает наблюдателей, которых назначают местные общественные объединения, зарегистрированные в установленном законодательством порядке»¹¹.

Федеральный закон «О политических партиях» толкует: «устав общественного объединения определяет органы, которые могут решать вопросы назначения наблюдателей, а также вопрос передачи данных полномочий структурным подразделениям на местах»¹². Также Федеральный закон «О политических партиях» трактует понятие политической партии как: «общественное объединение, целью которого является участие граждан Российской Федерации в политической жизни общества и государства такими средствами как формирование и выражение политической воли, а также участие в различного рода акциях, в выборах и референдумах, кроме того в целях представления интересов граждан в органах государственной власти уровня федерации, субъекта и органах местного самоуправления»¹³.

¹¹ Федотова Т. М. Постатейный комментарий к Федеральному закону от 28 июня 2004 г. № 5-ФКЗ «О референдуме Российской Федерации» // Программа информационной поддержки Российской науки и образования. Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «Консультант Плюс».

¹² 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. Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «Консультант Плюс».

¹³ Федеральный закон от 11 июля 2001 г. № 95-ФЗ «О политических партиях» // Парламентская газета. 2001. № 132.

Статус избирательного объединения также может получить политическая партия, которая участвует в выборах.

Под инициативной агитационной группой признается объединение участников референдума, зарегистрированное в Центральной избирательной комиссии, целью которого является проведение агитации по вопросам референдума. Инициативная агитационная группа вправе создавать фонд денежных средств в целях реализации агитации, а также для выплаты заработной платы, в том числе и наблюдателям.

Кандидатом считается лицо, которое непосредственно участвует в выборах президента, либо главы субъекта, либо главы муниципального органа, зарегистрированное в избирательной комиссии. Пункт 7 статьи 30 ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав граждан Российской Федерации» указывает на правомочие кандидата поручить назначение наблюдателей своим доверенным лицам.

Федеральное законодательство очерчивает круг лиц, которые не могут стать наблюдателями в силу рода своей профессиональной деятельности. Ограничение такого типа касается профессий, которые непосредственно уже связаны с контролем и надзором в сфере государственного управления.

К первой группе относятся выборные должностные лица. К таковым относятся Президент Российской Федерации, глава муниципального образования, который избирается гражданами Российской Федерации, проживающими на территории муниципального образования. Однако не стоит забывать, что главы муниципальных образований могут быть как выборными лицами, так и назначенными.

В научной статье «Двойственный правовой статус высшего должностного лица субъекта Российской Федерации» Макосейчук Т. М. указывается, что «высшее должностное лицо выступает в качестве единоначального органа, а также высшее должностное лицо субъекта признается в обязательном порядке руководителем высшего исполнительного органа субъекта Российской Федера-

ции.»¹⁴.

Действующие нормы предусматривают различные наименования высшего должностного лица субъекта – глава Республики, председатель правительства Республики, губернатор края, области, города федерального значения, автономной области, автономного округа, мэр города федерального значения, глава администрации края, области, автономного округа.

Кроме вышеуказанных лиц, на депутатов также распространяется ограничение приобретения статуса наблюдателя на выборах и референдуме. И это логично, так как лицо, которое само участвует в избирательном процессе в качестве избираемого кандидата, не может проводить работу по контролю над проведением процедуры выборов либо референдума.

Также наблюдателями не могут быть лица, которые непосредственно находятся в подчинении Президента РФ, высшего должностного лица, главы муниципального образования, а также депутатов уровня федерации, субъекта и муниципального образования. Под подчинением обладание руководителем властно-распорядительными полномочиями в отношении подчиненного, например, право принимать и увольнять с работы, также право отдавать приказы и распоряжения подчиненному, которые подчиненный обязан исполнять, кроме этого руководитель может поощрять и применять взыскания. К группе подчиненных относятся заместители, старшие помощники, помощники и другие.

Также не могут быть наблюдателями судьи. Статья 11 ФКЗ «О судебной системе РФ» раскрывает понятие судьи, судья – это лицо, которое наделяется полномочиями по осуществлению правосудия, который исполняет свои обязанности на профессиональной основе¹⁵. Федеральным законодательством указано, полномочия судьи прекращаются, в случае занятия любой деятельностью, кроме преподавательской, научной и иной творческой, то есть несовместимой с его должностью.

Конституционная статья 120 трактует, что судьи независимы и подчиня-

¹⁴ Макосейчук Т. М. Двойственный правовой статус высшего должностного лица субъекта Российской Федерации // Казанский федералист. 2014. № 2-3(14-15). С. 55.

¹⁵ Федеральный конституционный закон от 31.12.1996 г. № 1-ФКЗ (ред. от 05.02.2014) «О судебной системе Российской Федерации» // Российская газета. 1997. № 3. С. 45.

ются только Конституции Российской Федерации и федеральному законодательству. Судья обязан быть беспристрастным, объективным и справедливым.

Ограничения на приобретение статуса наблюдателя также касается прокуроров системы прокуратуры Российской Федерации. Указание на участие прокурора в общественной жизни дает Уголовно – процессуальный кодекс РФ, согласно которому: «прокурор является должностным лицом, уполномоченным, осуществлять от имени государства уголовное преследование в ходе уголовного судопроизводства, а также надзор за процессуальной деятельностью органов дознания и органов предварительного следствия»¹⁶.

Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации» устанавливает принцип деятельности прокуратуры, согласно которому, «работники системы прокуратуры не могут совмещать свою основную деятельность с иной оплачиваемой или безвозмездной деятельностью, кроме преподавательской, научной и иной творческой деятельности»¹⁷. Такое же ограничение распространяется и на судей судебной системы Российской Федерации. Прокуроры в ходе осуществления служебной деятельности не могут быть связаны политикой общественных объединений.

Кроме перечисленных лиц, наблюдателем не могут стать работники органов внутренних дел, следователи, дознаватели, полицейские и другие лица, служащие на должностях правоохранительной службы (службы иных видов).

Конечно, логично ограничить в получении статуса наблюдателя членов комиссий с правом решающего голоса. Члены комиссий с правом решающего голоса выносят различные вопросы на повестку дня, кроме того они могут высказывать особое мнение. То есть данные лица непосредственно заинтересованы в ходе проведения избирательного процесса.

В Российской Федерации применяются международные избирательные стандарты, принципы, а также методы наблюдения и способы усовершенствования, которые закреплены Уставом Организации Объединенных Наций, а так-

¹⁶ Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации от 18.12.2001 г. № 174-ФЗ // Парламентская газета. 2001. № 241 - 242.

¹⁷ Федеральный закон от 17.01.1992 г. № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 1995. № 47. Ст. 4472.

же Декларацией о принципах международного права, Всеобщей декларацией прав человека 1948 года.

В статье 21 Всеобщей декларации прав человека указано, народная воля должна быть отражением систематических и нефальсифицированных выборов, проводимых при всеобщем и равном избирательном праве путем тайного.

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»¹⁸.

Помимо указанного нормативного материала, международную избирательную базу составляет Конвенция о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах.

Значимой юридической силой обладают именно международные ратифицированные договоры, отражение этому статья 15 Конституции РФ.

Институт иностранного (международного) наблюдения служит основой контроля и надзора над соблюдением общепринятых международных норм, обязательств, которые приняли на себя государства в виду договора, заключенного между странами. Суть контроля и надзора за процессом проведения выборов состоит в пресечении нарушений избирательного законодательства, выявлений нарушения избирательного законодательства, а также применении мер к лицу, нарушившему процедуру избирательного процесса.

Исследуя данные положения можно сказать, что существенной особенностью международного наблюдателя является обладание им иностранным гражданством.

У иностранных наблюдателей должно быть разрешение на въезд в Российскую Федерацию. Для того чтобы получить данное разрешение необходимо

¹⁸ Федеральный правовой портал Юридическая Россия: офиц. сайт. Назарова Е. В. Институт международного наблюдения на выборах: актуальные вопросы эффективности [Электронный ресурс]. URL: www.law.edu.ru (дата обращения: 12.05.2017).

приглашение на въезд в Российскую Федерацию органами государственной власти, например приглашение Президента РФ, Совета Федерации, Государственной Думы, комиссий, организующей выборы, референдум и так далее. Наличие этого документа контролируется транспортной кампанией, если иное не предусмотрено международным договором.

В соответствии с ФЗ «О порядке выезда из РФ и въезда в РФ», наблюдатель также должен иметь визу при визовом режиме въезда в Российскую Федерацию¹⁹.

После приглашения иностранные наблюдатели должны аккредитоваться Центральной избирательной комиссией, то есть иностранные граждане официально должны быть признаны Центральной избирательной комиссией наблюдателем на выборах, а также Центральная избирательная комиссия должна установить возможность выполнения им работ в области избирательного права.

Иностранному наблюдателю выделяются определенные гарантии материального, медицинского и жилищного обеспечения на период его пребывания.

Данные условия должна обеспечить страна, пригласившая иностранного гражданина в качестве наблюдателя на выборах. Принимающая страна предоставляет денежные суммы для проживания, выделяет заработную плату, обеспечивает медицинское страхование, а также жилищем.

Полномочия международного наблюдателя начинаются после аккредитации в Центральной избирательной комиссии, а оканчиваются днем официального опубликования результатов референдума либо выборов.

Иностранный наблюдатель во время избирательного процесса может рассчитывать на содействие государственных органов, органов субъектов, органов местного самоуправления, так как он находится под покровительством Российской Федерации.

Международный наблюдатель руководствуется принципами самостоятельности и независимости в осуществлении полномочий, предусмотренных

¹⁹ Федеральный закон от 15.08.1996 г. № 114-ФЗ (ред. от 07.06.2017) «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию» // Собрание законодательства РФ. 1996. № 34. Ст. 4029.

законодательством о выборах и референдуме. То есть он не зависит от участников референдума, на него невозможно довить либо навязывать свою волю или точку зрения, а его финансовая составляющая восполняется из средств организаций, которые его направили.

Иностранный наблюдатель вправе также исполнять провозглашенные принципы открытости и гласности, посредством публичного изложения своего особого мнения об избирательном законодательстве Российской Федерации, также как и о процедуре проведения референдума, выборов, о подготовке к проведению референдума либо выборов. Пользуясь средствами массовой информации, иностранный наблюдатель вправе вести пресс-конференции и обращаться к представителям средств массовой информации для изложения своего мнения. Ограничением, данным действиям является только то, что взаимодействие со средствами массовой информации должно быть произведено только после окончания времени голосования, данное право может осуществляться на всей территории Российской Федерации. Указанное разграничение позволяет выделить еще одну особенность в статусе иностранного наблюдателя на выборах в Российской Федерации. Выступления в средствах массовой информации также позволяет соотносить российское законодательство о выборах референдуме с международными нормами.

Иностранному наблюдателю, равно как и наблюдателю со стороны Российской Федерации запрещено осуществлять деятельность, не связанную с наблюдением за ходом выборов или референдума, используя при этом статус наблюдателя на выборах. Таковыми ограничениями выступает деятельность коммерческого характера, выражение от имени партий экономических интересов, либо интересов каких - либо организаций, или объединений.

При нарушении избирательного законодательства иностранный наблюдатель не сможет осуществлять свои полномочия, так как Центральная избирательная комиссия вправе отозвать его аккредитацию.

2 ИНОСТРАННЫЕ НАБЛЮДАТЕЛИ В ИЗБИРАТЕЛЬНОМ ПРОЦЕССЕ

Выше были рассмотрены особенности статуса наблюдателя на примере соотношения положения наблюдателя со стороны Российской Федерации, а также иностранного наблюдателя.

Участвуя в избирательном процессе, иностранный наблюдатель ее является участником данного избирательного процесса, иностранные (международные) наблюдатели должны обеспечивать предупреждение грубых нарушений избирательного законодательства, а также способствовать выявлению пробелов и коллизий в этом избирательном законодательстве и предлагать варианты рекомендаций по его совершенствованию.

Правовое положение иностранного (международного) наблюдателя определяется, статьей 15 Конвенции о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах - участниках Содружества Независимых Государств.

Присутствие иностранных (международных) наблюдателей подтверждают страна, направившая наблюдателя, а также страна, принимающая иностранного наблюдателя, что способствует соблюдению международных обязательств государств. Пока участие международных наблюдателей возможно только на выборах или референдуме федерального уровня, но тенденция развития законодательства об избирательном процессе сводится к тому, чтобы имелась вариация привлечения иностранных наблюдателей на всех уровнях выборов, особенно на выборах муниципального характера, так как данный уровень власти фигурирует в российской действительности совсем недавно. Основы местного самоуправления закрепила действующая Конституция, принятая 12 декабря 1993 года, укрепление же муниципального механизма способствовала реформа 2006 года.

Законы страны, из которой прибыл международный наблюдатель, регулируют, деятельность наблюдателя по контролю и надзору за проведением выборов либо референдума, помимо законов деятельность иностранного наблюдателя регулируется Конвенцией о стандартах демократических выборов, избира-

тельных прав и свобод в государствах - участниках Содружества Независимых Государств, отмеченной выше, и иными международными документами.

После прохождения аккредитации иностранному наблюдателю выдается удостоверение об аккредитации установленного образца Центральным избирательным органом, после этого международный наблюдатель может осуществлять наблюдение в период подготовки и проведения выборов.

Международные наблюдатели имеют право:

- доступа к документам (естественно, не затрагивающие интересы национальной и внутренней безопасности), которые регулируют избирательный процесс, получения необходимой информации и нужного количества копий избирательных документов, указанных в законах федерации;

- контактировать с политическими партиями, кандидатами и их представителями, частными лицами, сотрудниками избирательных органов;

- свободно посещать избирательные участки, а также помещения, предназначенные для голосования, в том числе в день проведения голосования;

- наблюдать за процессом голосования, за процессом подсчетом голосов и установлением их результатов в условиях полной законности, легитимности проведения выборов;

- знакомиться с итогом рассмотрения жалоб (заявлений) и претензий, предложений по усовершенствованию избирательного процесса, связанных с нарушением законодательства о выборах;

- информировать работников избирательных органов о своих наблюдениях, рекомендациях, инструкциях без вмешательства в работу органов, осуществляющих проведение выборов;

- излагать публично свое мнение по поводу подготовки и проведения выборов только после окончания голосования;

- предоставлять организаторам выборов либо референдума, органам государственной власти, а также должностным лицам собственное заключение о результатах наблюдения за ходом избирательного процесса.

В обязанности иностранного наблюдателя входит:

– соблюдение конституции и законов страны, действующего избирательного законодательства, в которой он пребывает в качестве иностранного наблюдателя, положения международных документов;

– получение собственного удостоверения об аккредитации в качестве международного наблюдателя, которое выдается страной пребывания, также обязанностью является предъявление удостоверения по требованию организаторов выборов либо референдума;

– исполнение функции наблюдения, в соответствии с принципами беспристрастности, отказа от предпочтений или оценок по отношению к избирательным органам, участникам избирательного процесса;

– предотвращение вмешательства в избирательный процесс;

– составление отчетности по завершению избирательного процесса по вопросам наличия законности в ходе проведения выборов либо референдума.

Закрепление в избирательном законодательстве норм страны приема иностранного наблюдателя, является основой деятельности иностранных (международных) наблюдателей за ходом выборов, а также данные нормы определяют статус данных лиц.

Отмечая общую цель – наблюдение за организацией и проведением выборов, законодательство не предусмотрело степень доступа контроля над выборами или референдумом международных наблюдателей, их конкретные права и ограничения. Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» дает лишь указание на то, что деятельность иностранных (международных) наблюдателей регулируется федеральным законом, только федерального закона, регулирующего правовой статус иностранных (международных) наблюдателей в избирательном процессе Российской Федерации, нет.

Анализируя положения о правовом статусе наблюдателей, участвующих в избирательном процессе Российской Федерации можно сказать следующее: федеральное законодательство Российской Федерации не регулирует полно и всесторонне положение иностранного наблюдателя при проведении выборов

либо референдума в Российской Федерации.

В частности, Федеральные законы «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», а также «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации», и «О выборах Президента Российской Федерации» не отражают права и обязанности иностранного наблюдателя, хотя указанные нормативно – правовые акты детализируют статус российских наблюдателей.

Преодолевая коллизии законодательства, Центральная избирательная комиссия приняла Разъяснения порядка деятельности иностранных (международных) наблюдателей при проведении выборов Президента РФ, которые конкретизировали общие положения законодательства, регулирующего деятельность иностранных (международных) наблюдателей. На сегодняшний день данные Разъяснения можно использовать только в качестве теоретической базы, так как данный акт утратил силу. В соответствии с данным документом иностранные (международные) наблюдатели вправе:

- проводить встречи с кандидатами на должность Президента РФ, их доверенными лицами, уполномоченными представителями по финансовым вопросам, политических партий, групп избирателей, наблюдателями;

- знакомиться с документами, регулирующими проведение выборов Президента РФ, получать необходимую информацию избирательные документы, указанные в Федеральном законе «О выборах Президента Российской Федерации», кроме информации и документов, затрагивающих внешний и внутренний суверенитет;

- находиться на избирательных участках, в помещениях для голосования, с момента начала работы участковой избирательной комиссии в день голосования, а также в дни досрочного голосования, и до получения сообщения о принятии вышестоящей избирательной комиссией протокола об итогах голосования, а равно при повторном подсчете голосов избирателей;

- присутствовать при установлении итогов голосования, определении результатов выборов, составлении необходимых протоколов об итогах голосо-

ния, о результатах выборов, а также при проведении повторного подсчета голосов избирателей;

- ознакомливаться со списками избирателей, реестром выдачи открепительных удостоверений, находящимися в избирательной комиссии открепительными удостоверениями, реестром заявлений (обращений) о голосовании вне помещения для голосования;

- вести наблюдение при выдаче избирательных бюллетеней избирателям;

- знакомиться с порядком работы технических средств голосования и подсчета голосов избирателей и наблюдать за их использованием избирательной комиссией в день голосования;

- вести наблюдение по окончании голосования, наблюдать за подсчетом числа избирателей, внесенных в список избирателей, избирательных бюллетеней, извлеченных из ящиков для голосования, присутствовать при подсчете и погашении неиспользованных избирательных бюллетеней, оглашении числа погашенных открепительных удостоверений;

- находиться при установлении и оглашении итоговых данных по списку избирателей;

- оставлять свои подписи на опечатанных мешках или коробках, которые необходимы для упаковки избирательных бюллетеней, открепительных удостоверений после завершения подсчета голосов;

- проинформировать работников избирательных комиссий о результатах своих наблюдений, а также он имеет право вносить рекомендации без вмешательства в работу избирательных комиссий и попыток руководства процессом выборов;

- находиться на заключительном собрании участковой избирательной комиссии, в ходе которого будут рассмотрены жалобы и заявления о нарушениях при голосовании и подсчете голосов избирателей;

- ознакомливаться с итогом рассмотрения жалоб (заявлений), обращений, рекомендаций, связанных с нарушением избирательного законодательства Российской Федерации;

– излагать после окончания времени голосования на всей территории Российской Федерации свое особое мнение об избирательном законодательстве в средствах массовой информации;

– предоставлять организаторам выборов, органам государственной власти, органам местного самоуправления и соответствующим должностным лицам свое заключение о результатах наблюдения за подготовкой и проведением выборов только по окончании времени голосования и установления его итогов на соответствующей территории.

Проведя анализ прав иностранных (международных) наблюдателей можно вывести следующие тезисы: иностранные наблюдатели имеют схожие полномочия, с российскими наблюдателями. Разъяснения толкуют, что «иностраные (международные) наблюдатели не вправе осуществлять иные действия, кроме вышеперечисленных». Подобная же норма изложена и в п. 10 ст. 24 Федерального закона «О выборах Президента РФ», указывающем, что они не вправе использовать свой статус для осуществления деятельности, не связанной с наблюдением за ходом избирательной кампании, подготовкой и проведением выборов Президента Российской Федерации.

Иностранные (международные) наблюдатели, осуществлявшие наблюдение за избирательным процессом в Российской Федерации, отмечали, что наиболее важно указать возможность посещения иностранными наблюдателями специальных избирательных участков, которые формируются на территориях госпиталей, больниц, специальных учреждений и воинских частей, которые открыты для российских наблюдателей.

Необходимость иностранных наблюдателей при голосовании в вышеназванных местах опосредована тем, что электорат, то есть избиратели, могут быть подвержены необоснованному внешнему воздействию в силу обстановки, например служба или лечение.

Опять же привлечение иностранных (международных) наблюдателей для посещения избирательных участков, образованных в воинских частях, закрытых административно-территориальных образованиях, и иных специальных из-

бирательных участков потенциально создает угрозу подрыва национального суверенитета, а также общероссийской безопасности.

В виду этого, осуществление наблюдения в специальных избирательных участках производится только в соответствии с порядком и правилами, установленными федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, регламентирующими посещение указанных объектов.

Действующее законодательство о выборах устанавливает, что приглашения иностранным наблюдателям могут быть направлены Президентом России, Советом Федерации и Государственной Думой Федерального Собрания, Правительством РФ, Уполномоченным по правам человека, а также Центральной избирательной комиссией РФ после официального опубликования решения о назначении выборов.

Схожие нормы по организации приглашений иностранным (международным) наблюдателям содержится и в Федеральном законе «О выборах Президента РФ».

Центральная избирательная комиссия Российской Федерации по предоставлению иностранным (международным) наблюдателем документов, удостоверяющих наличие приглашения от любого из вышеуказанных органов или лиц, выдает ему удостоверение установленного образца. Данный документ удостоверяет статус данного наблюдателя, и наделяет его полномочиями по осуществлению деятельности по контролю и надзору в период подготовки и проведения выборов либо референдума в Российской Федерации.

Для иностранных (международных) наблюдателей в отличие от российских наблюдателей, законодательно определен момент возникновения и прекращения их полномочий, данная норма повествует конкретно, что срок полномочий иностранного (международного) наблюдателя начинается со дня аккредитации в Центральной избирательной комиссии РФ и заканчивается в день официального опубликования общих результатов выборов.

Избирательное законодательство Российской Федерации предусматрива-

ет правовые нормы, отличающие различные виды ответственности за нарушение прав иностранных (международных) наблюдателей, это является гарантией правового статуса иностранного наблюдателя на выборах или референдуме.

Лица, нарушившие права иностранных (международных) наблюдателей, например, право на своевременное получение информации и копий избирательных документов, подвержены уголовной, административной либо иной ответственности в соответствии с федеральными законами. Положения об ответственности за нарушения избирательного законодательства будут рассмотрены подробнее в ходе исследования.

Однако, можно сделать вывод, что избирательное законодательство Российской Федерации устанавливает правовые гарантии деятельности иностранных (международных) наблюдателей, соответствующие общепризнанным принципам организации избирательной системы, а также способные обеспечить возможность осуществления контроля демократического характера в ходе формирования избирательной системы Российской Федерации. Главное внимание при этом уделяется дальнейшему развитию и совершенствованию правовой базы их деятельности, что является одной из важнейших гарантий международного признания выборов в России.

3 ОТВЕТСТВЕННОСТЬ НАБЛЮДАТЕЛЯ ЗА НАРУШЕНИЯ ИЗБИРАТЕЛЬНОГО ПРАВА

Решение об удалении наблюдателя из помещения для голосования принимается судом по месту нахождения участковой комиссии. Исполнение соответствующего судебного решения обеспечивают правоохранительные органы.

Ранее при нарушении законодательства о выборах и референдуме наблюдатель удалялся из помещения для голосования на основании мотивированного и обоснованного решения участковой или вышестоящей комиссией в письменной форме. Правоохранительные органы также обеспечивают безопасность граждан и общественный порядок в помещении для голосования.

Рассмотрим ст. 141 УК РФ – воспрепятствование осуществлению избирательных прав или работе избирательных комиссий, нарушение тайны голосования, а также воспрепятствование работе избирательных комиссий, комиссий референдума либо деятельности члена избирательной комиссии, комиссии референдума, связанной с исполнением им своих обязанностей.

Согласно информационному порталу «Онлайн-Закон» Л.Н. Сурикова участвуя в качестве наблюдателя на выборах, была направлена избирательным объединением «Региональное отделение политической партии Справедливая Россия на выборы депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, во время проведения выборов депутатов, находилась в помещении для голосования участковой избирательной комиссии избирательного участка в здании средней общеобразовательной школы.

Умышленно, желая помешать деятельности избирательной комиссии в период голосования, с целью воспрепятствования свободному осуществлению гражданином своих избирательных прав и нарушения тайны голосования, осознавая общественную опасность своих действий, предвидя возможность и неизбежность наступления вышеуказанных последствий и желая их наступления, Сурикова Л. Н., находясь в помещении для голосования участковой избирательной комиссии избирательного участка в здании средней общеобразовательной школы, в этот же день, примерно в 10 часов 10 минут общалась с избирателями перед голосованием и заглядывала в кабинку для голосования, где на-

ходился избиратель, тем самым воспрепятствовала свободному осуществлению гражданином своих избирательных прав и нарушала тайну голосования, что было зафиксировано членами избирательной комиссии с правом решающего голоса путем составления соответствующего акта.

Решением участковой избирательной комиссии избирательного участка Сурикова Л. Н. была удалена из помещения для голосования.

Решением был установлен факт нарушения наблюдателем Суриковой Л. Н. тайны голосования, которое выразилось в том, что она подошла к кабинке для голосования, откинула занавеску и заглянула внутрь в тот момент, когда в кабинке находился избиратель, чем грубо нарушила требования Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», предусматривающей исключение возможности какого-либо контроля за волеизъявлением гражданина (тайное голосование), требования областного закона «О выборах в органы местного самоуправления и положения Федерального закона «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации», согласно которым наблюдатель не вправе предпринимать действия, нарушающие тайну голосования.

Суд приговорил Сурикову Любовь Николаевну признать виновной в совершении преступления, предусмотренного ч. 1 ст. 141 УК и назначить ей наказание в виде 160 (ста шестидесяти) часов обязательных работ.²⁰

Рассматривая состав данного преступления, можно выделить субъекта преступления – это непосредственно наблюдатель на выборах, стоит отметить, что данный субъект является специальным, в отличие, от общего, то есть физического вменяемого лица, достигшего возраста шестнадцати лет.

Объектом преступления, то есть, то на что посягает преступление, являются конституционные права и свободы человека и гражданина. Субъективная сторона отражает психо – физическое отношение субъекта к совершаемому

²⁰ Законодательство РФ: офиц. сайт. Приговор Трусковского районного суда по ч. 1 ст. 141 УК РФ [Электронный ресурс]. URL: <http://online-zakon.ru> (дата обращения: 15.05.2017).

преступлению. В данном составе субъект совершает преступление умышленно. Объективная сторона отражена в действиях, бездействиях, которые нарушают конституционные права и свободы человека и гражданина, в указанном примере объективная сторона выражена в форме общения с избирателями непосредственно перед выборами, заглядывания в кабинки голосования, когда в ней находится избиратель, тем самым нарушая тайну голосования на выборах.

В виду повышенной политической значимости избирательных прав граждан, действующим российским законодательством предусмотрены различные виды ответственности всех участников избирательного процесса, в том числе и наблюдателей, за нарушения избирательных законодательства.

Кодекс об административных правонарушениях упорядочил составы административного правонарушения, а также закрепил процессуальный порядок привлечения к административной ответственности наблюдателей на выборах в Российской Федерации.

Прежде всего, следует обратить внимание на закрепление статьей 5.6 Кодекса об административных правонарушениях нарушение прав наблюдателей. Ответственность самих наблюдателей наступает в соответствии со ст. 5.10 и 5.16 КоАП РФ, в которых говорится о проведении предвыборной агитации в период запрещения ее проведения и в местах, где оно запрещено законом, а также о подкупе избирателей.

При проведении выборов Президента Российской Федерации на основании достаточности собранных материалов или наличия сообщений или заявлений, подтверждающих факт совершенного наблюдателем административного правонарушения, протокол об административном правонарушении может быть составлен как членом избирательной комиссии с правом решающего голоса, наделенным этим правом решением избирательной комиссии, так и органами внутренних дел или вынесено соответствующее постановление прокурором.

Административное наказание на наблюдателя за выборами в Российской Федерации может быть наложено не позднее двух месяцев со дня совершения административного правонарушения.

Уголовную ответственность в сфере организации и проведения выборов необходимо рассматривать как крайнюю меру борьбы с правонарушениями, которые причиняют наибольший вред общественным отношениям, возникающим при реализации избирательных прав граждан Российской Федерации. На практике чаще используются меры ответственности, закрепленные в избирательном и административном законодательстве.

Из действующих статей уголовного законодательства, регулирующих ответственность за нарушение избирательного права, наблюдатели могут быть привлечены к ответственности только по ст. 141 и 141.1, так как ответственность по ст. 142 предусматривается только для членов избирательных комиссий.

Определяя итоги характеристике деятельности наблюдателей, необходимо еще раз отметить цель участия наблюдателя в избирательном процессе Российской Федерации. Данная цель представляет обеспечение законности, гласности и открытости при реализации избирательных прав. Для достижения заданной цели наблюдатели реализуют следующие задачи: контроль и надзор над действиями избирательной комиссии в ходе всего избирательного процесса, воспрепятствование нарушений права на свободное и тайное выражение волеизъявления со стороны иных участников избирательного процесса.

Дополнительной, но не менее важной задачей является мониторинг и анализ поведения электората с целью определения стратегии, установок и принципов для проведения последующих выборов.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

В ходе бакалаврского исследования проанализированы основные положения законодательства о статусе наблюдателя на выборах в Российской Федерации, порядок приобретения данного статуса, а также ответственность за нарушения избирательного законодательства.

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

Спорным моментом является независимость наблюдателей на выборах, обеспечение полного соблюдения существующего законодательства не представляется возможным. Наблюдение за выборами должно осуществляться вне зависимости от государственной власти, кроме того наблюдение не должно представлять интересы политических партий. В ходе наблюдения за выборами в Российской Федерации необходимо исключить следующие моменты:

- давление ресурса административного характера;
- оказание влияния по партийной принадлежности;
- влияние средств массовой информации.

Эффективное устранение перечисленных факторов способствует укреплению независимых, нефальсифицированных выборов в Российской Федерации.

Существенной проблемой, является отсутствие долгосрочного наблюдения. Институт долгосрочного наблюдателя позволяет участникам избирательного процесса охватывать больше стадий процесса проведения выборов либо референдума, в виду чего увеличивается возможность обнаружения и выявления нарушений избирательного законодательства, которые могли быть недоступны для выявления.

Еще одной остро стоящей задачей является отсутствие опыта, слабая подготовленность наблюдателей на выборах. Процедура внедрения в избирательную систему Российской Федерации, как правило, ограничивается кратким инструктажем.

Для привлечения наблюдателей в избирательный процесс необходимо обеспечить финансирование деятельности данных субъектов. В связи, с чем возникает еще одна проблема – финансовая. Законодательство не предусматривает возможные источники финансирования, не предоставляет никакой конкретики об этом.

Кроме указанного, следует отметить слабое регулирование института иностранных (международных) наблюдателей, как правило, нормы, регулирующие положение иностранных наблюдателей дублируются с нормами законодательства, определяющие правовой статус российских наблюдателей, несмотря на специфику такого института избирательного права как иностранный наблюдатель.

Институт наблюдения не так давно начал оформляться в избирательном праве современной России, совместные действия государства, и самого общества, поспособствуют дальнейшему развитию института наблюдения. Государству необходимо усовершенствовать действующее избирательное законодательство в виду конкретизации и решения вышеперечисленных проблем, при чем общественность должна вносить инициативу по вопросам регулирования наблюдения на выборах и референдумах, так как зачастую наблюдателями являются именно рядовые граждане, которые хотели бы, но не могут ознакомиться с нормами, регулирующими их статус в виду отсутствия таковых.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

I Правовые акты

1 Конституция Российской Федерации принята всенародным голосованием 12.12.1993 (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 г. № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ) // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2009. – № 4. – Ст. 445.

2 Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 г. № 195-ФЗ (ред. от 07.03.2017) (с изм. и доп., вступ. в силу с 31.03.2017) // Собрание законодательства РФ. – 2002. – № 1 (ч. 1). – Ст. 1.

3 Уголовный кодекс Российской Федерации от 13.06.1996 г. № 63-ФЗ (в ред. от 30.03.2015, с изм. от 30.03.2017) // Собрание законодательства РФ. – 1996. – № 25. – Ст. 2954.

4 Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) от 30.11.1994 г. № 51-ФЗ (ред. от 03.07.2016, с изм. от 28.03.2017) (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.01.2017) // Собрание законодательства РФ. – 1994. – № 32. – Ст. 3301.

5 Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации от 14.11.2002 г. № 138-ФЗ (ред. от 19.12.2016) (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.01.2017) // Собрание законодательства РФ. – 2002. – № 46. – Ст. 4532.

6 Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации от 18 декабря 2001 г. № 174-ФЗ // Парламентская газета. – 2001. - № 241-242.

7 Федеральный конституционный закон от 31.12.1996 г. № 1-ФКЗ (ред. от 05.02.2014) «О судебной системе Российской Федерации» // Российская газета. 1997. 06 янв. № 3.

8 Федеральный конституционный закон от 28.06.2004 г. № 5-ФКЗ (ред. от 06.04.2015) «О референдуме Российской Федерации» // «Парламентская газета». – 2004. – 06 июня. – № 117.

9 Федеральный закон от 17.01.1992 г. № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. -

1995. - № 47. - Ст. 4472.

10 Федеральный закон от 19.05.1995 г. № 82-ФЗ «Об общественных объединениях» // Собрание законодательства Российской Федерации. - 1995. - № 21. - Ст. 1930.

11 Федеральный закон от 11.07. 2001 г. № 95-ФЗ «О политических партиях» // Парламентская газета. – 2001. – № 132.

12 Федеральный закон от 12.06.2002 г. № 67-ФЗ (ред. от 28.12.2016) «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» // Парламентская газета. – 2002. – № 110-111. – С. 2.

13 Федеральный закон от 22.02.2014 г. № 20-ФЗ (ред. от 28.12.2016, с изм. от 13.04.2017) «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» // Российская газета. – 2014. – 26 февраля. – № 45.

14 Федеральный закон от 10.01.2003 г. № 19-ФЗ (ред. от 01.06.2017) «О выборах Президента Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ – 2003. – № 2. – Ст. 171.

15 Федеральный закон от 15.08.1996 г. № 114-ФЗ (ред. от 07.06.2017) «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию» // Собрание законодательства Российской Федерации. – 1996. – № 34. – Ст. 4029.

16 Избирательный кодекс Воронежской области от 27.06.2007 г. № 87-ОЗ // Собрание законодательства Воронежской области. – 2007. – № 6. – Ст. 199.

17 Закон Амурской области от 30.03.2007 г. № 319-ОЗ «Об административной ответственности в Амурской области» (принят Амурским областным Советом народных депутатов 16.03.2007) // Вестник администрации Амурской области. – 2007. – № 3. – С. 2.

18 Закон Амурской области от 06.03.2012 г. № 17-ОЗ «О выборах депутатов Законодательного Собрания Амурской области» (принят Законодательным Собранием Амурской области 22.02.2012) // Амурская правда. – 2012. – 13

марта. – № 42.

II Специальная литература

19 Гражданское право : учебник / отв. ред. А. П. Сергеев, Ю. К. Толстой. - М. : Юрайт, 2005. – 259 с.

20 Комментарий к Уголовно-процессуальному кодексу Российской Федерации (постатейный) / под общ. ред. А. В. Смирнова. – М. : Юрайт, 2012. – 759 с.

21 Краснов, М. А. Проблемы ответственности в местном самоуправлении / М. А. Краснов // Местное самоуправление : современный российский опыт законодательного регулирования. – 1998. – № 5. – С. 192.

22 Макосейчук, Т. М. Двойственный правовой статус высшего должностного лица субъекта Российской Федерации / Т. М. Макосейчук // Казанский федералист. – 2010. – № 2 - 3(14 - 15). – С. 59.

23 Назарова, Е. В. Институт международного наблюдения на выборах : актуальные вопросы эффективности [Электронный ресурс] // Федеральный правовой портал Юридическая Россия : офиц. сайт. – Режим доступа : www.law.edu.ru. – (дата обращения : 15.05.2017).

24 Научно-практический комментарий к Уголовно-процессуальному кодексу Российской Федерации / под ред. В. М. Лебедева, В. П. Божьева. – М. : Юрайт, 2012. – 658 с.

25 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. Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «Консультант Плюс».

26 Ожегов, С. И. Словарь русского языка / С. И. Ожегов. – М. : Наука, 1981. – 895 с.

27 Постатейный комментарий к Федеральному закону от 28 июня 2004 г. № 5-ФКЗ «О референдуме Российской Федерации» / Т. М. Федотова, А. В. Афолина, А. В. Ушакова // Программа информационной поддержки Рос-

сийской науки и образования. Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «Консультант Плюс».

28 Прудников, А. С. Муниципальное право России : курс лекций / А. С. Прудников, В. В. Еремян. – М. : Книжный мир, 2005. – 243 с.

29 Трофимов, М. С. Усиление административного контроля деятельности органов местного самоуправления как способ гарантирования прав населения муниципальных образований / М. С. Трофимов // Сборник трудов молодых ученых: Материалы 54-й научно-практической конференции «Университетская наука – региону». – Ставрополь : Изд-во СГУ, 2009. – С. 157.

30 Философский словарь / под ред. М. М. Розенталя. – М. : Наука, 1972. – 397 с.

31 Юридическая электронная библиотека [Электронный ресурс] : офиц. сайт. – Режим доступа : <http://pravo.eur.ru>. – (дата обращения : 22.05.2017).

III Историко-правовые источники

32 Закон Амурской области от 29.12.1997 г. № 46-ОЗ «О статусе выборного должностного лица местного самоуправления Амурской области» (принят Амурским областным Советом народных депутатов 18.12.1997) (ред. от 04.07.2003) Утратил силу [Электронный ресурс] // Амурская область : офиц. сайт. – Режим доступа : http://amur.news-city.info/docs/sistemi/dok_pergdo.htm. – (дата обращения: 13.05.2017).