

Министерство науки и высшего образования 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
Зам. зав. кафедрой
Д. С. Насырова
« 15 » 06 2021 г.

БАКАЛАВРСКАЯ РАБОТА

на тему: Институт наблюдателей в избирательном процессе

Исполнитель
студент группы 721об 2

14.06.2021 Мед
(подпись, дата)

М. А. Чесноков

Руководитель
доцент, канд. юрид. наук

17.06.2021 ТН
(подпись, дата)

Т. Ю. Ныркова

Нормоконтроль


14.06.2021 Г
(подпись, дата)

О. В. Громова

Благовещенск 2021

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

Факультет юридический
Кафедра конституционного права

УТВЕРЖДАЮ
Зам. зав. кафедрой
 Д. С. Насырова
« 01 » 09 2020 г.

ЗАДАНИЕ

К бакалаврской работе студента Чеснокова Максима Андреевича.

1. Тема бакалаврской работы: Институт наблюдателей в избирательном процессе
(утверждена приказом от 05.04.2021 г. № 658-уч)
2. Срок сдачи студентом законченной работы: 10 июня 2021 г.
3. Исходные данные к выпускной квалификационной работе: Конституция Российской Федерации, Федеральный закон от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», специальная юридическая литература, правоприменительные акты.
4. Содержание выпускной квалификационной работы (перечень подлежащих разработке вопросов): изучение формирования института наблюдателей в законодательстве Российской Федерации; определение правового статуса наблюдателей; анализ законодательных основ полномочий наблюдателя; изучение стадий наблюдения; выделение проблем института наблюдения.
5. Перечень материалов приложения: таблицы.
6. Консультанты по бакалаврской работе (с указанием относящихся к ним разделов): нет.
7. Дата выдачи задания 01.09. 2020 года.

Руководитель выпускной квалификационной работы: Ныркова Татьяна Юрьевна, доцент, кандидат юридических наук.

Задание принял к исполнению: 01.09.2021 г.


(подпись студента)

РЕФЕРАТ

Бакалаврская работа содержит 55 с. 1 таблицу, 38 источников.

ВЫБОРЫ, НАБЛЮДАТЕЛЬ, ПОЛИТИЧЕСКАЯ ПАРТИЯ, СУБЪЕКТЫ ОБЩЕСТВЕННОГО КОНТРОЛЯ, БЮЛЛЕТЕНЬ, ИЗБИРАТЕЛЬ, ОТКРЕПИТЕЛЬНОЕ УДОСТОВЕРЕНИЕ

В бакалаврской работе проведено всестороннее изучение института наблюдателей.

Цель работы заключается в анализе основных положений, определяющих правовую природу института наблюдателей, и выработке предложений по внесению изменений в избирательное законодательство Российской Федерации.

Для написания выпускной квалификационной работы использовалась совокупность методов и приемов научного познания. Основным из них выступает общенаучный диалектический метод. С учетом специфики затронутой темы были использованы специальные научные методы: сравнительно-правовой, историко-правовой, формально-юридический.

СОДЕРЖАНИЕ

Введение	5
1 Наблюдатели в избирательном процессе	7
1.1 Формирование института наблюдателей в законодательстве Российской Федерации	7
1.2 Правовой статус наблюдателя	10
2 Полномочия наблюдателей на выборах в Российской Федерации	21
2.1 Законодательные основы полномочий наблюдателя	21
2.2 Полномочия иностранных (международных) наблюдателей	30
3 Стадии наблюдения	38
3.1 Начало наблюдения. Наблюдение за процессом голосования. Выдача избирательных бюллетеней в помещении для голосования	38
3.2 Голосование по открепительным удостоверениям. Голосование вне помещения для голосования	41
3.3 Окончание голосования. Заполнение протокола об итогах голосования. Завершение работы наблюдателя.	44
Заключение	49
Библиографический список	51

ВВЕДЕНИЕ

Выпускная квалификационная работа по теме: «Институт наблюдателей в избирательном процессе» ориентирована на изучение проблем открытости и независимости избирательного процесса, которые занимают главное место в проведении выборов, на основе анализа действующего законодательства, а также специальной юридической литературы, включая статьи электронных периодических изданий.

Роль наблюдателей весьма значительна в избирательном процессе. Их основные цели – общественный контроль над соблюдением прав граждан, обеспечением точной и объективной информацией о прошедшем голосовании, а также препятствование фальсификации данных итогов голосования и результатов выборов. Наблюдение содержит в себе сбор данных о развитии событий, наблюдение за процессом, а также общую оценку выборов.

Одной из важных причин актуальности выбранной темы является то, что законодательство Российской Федерации в части института наблюдателей имеет недостатки, поэтому в данной работе отражается выявление проблемных моментов с целью совершенствования института наблюдателей.

Задачи исследования:

- изучить формирование института наблюдателей в законодательстве РФ;
- проанализировать законодательные основы полномочий наблюдателей;
- определить правовой статус наблюдателей и др.
- изучить стадии наблюдения;
- выделить проблемы института наблюдения.

Объектом исследования являются общественные отношения в сфере избирательного процесса в части, касающейся наблюдения за ходом голосования, установления итогов голосования.

В бакалаврской работе предметом служит правовой институт наблюдателей в избирательной системе Российской Федерации.

Институт наблюдателей, это ключевой элемент демократии, без которого легитимность выборов ставится под вопрос. «Наблюдатель в одном случае понимается как одно из средств обеспечения гласности в деятельности избирательных комиссий, а в другом – как самостоятельный субъект избирательного процесса»¹.

¹ Маркин А. А. Общее и особенное в подходах избирательного законодательства к правовому регулированию статуса наблюдателей в сравнительно-правовом контексте // Конституционное и муниципальное право. 2015. № 2. С. 40-44.

1 НАБЛЮДАТЕЛИ В ИЗБИРАТЕЛЬНОМ ПРОЦЕССЕ

1.1 Формирование института наблюдателей в законодательстве Российской Федерации

Наблюдение является современным рычагом воздействия на избирательный процесс. Наблюдатели способствуют осуществлению прозрачных и гласных выборов, под стать нынешним запросам общества об открытости избирательного процесса.

В Советском Союзе не было института наблюдателей, но в Законе РСФСР от 27.10.1989 «О выборе народных депутатов»² всё же произошло закрепление гражданских наблюдателей. Ими являлись представители общественных организаций, вузовских и трудовых коллективов. Они наделялись правом заседать в избирательной комиссии и прибывать в помещении для голосования.

В российском праве институт наблюдателей образовался с принятием Указа Президента «О подготовке к парламентским выборам» в 1993 году. У наблюдателя появилось право находиться в участке до конца подсчёта голосов. Избирательные объединения наделялись полномочием назначать до 5 наблюдателей в избирательный участок.

Федеральный закон от 06.12.1994 № 56-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав граждан Российской Федерации»³ наделял наблюдателя правом прибывать во время голосования с момента начала работы участковой избирательной комиссии и до подписания протокола об итогах голосования. Данный федеральный закон послужил основой избирательных норм в Федеральном законе⁴ от 21.06.1995 № 90-ФЗ «О выборах депутатов государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» и Федеральном законе от 17.05.1995 № 76-ФЗ «О выборах президента Российской Федерации».

²Закон РСФСР от 27.10.1989 «О выборе народных депутатов» // Ведомости ВС РСФСР. 1989. № 44. Ст. 1305.

³ Федеральный закон от 06.12.1994 № 56-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав граждан Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 1994. № 33. Ст. 3406.

⁴ Там же. 1995. № 26. Ст. 2398.

В Федеральном законе от 26.11.1996 № 138-ФЗ «Об обеспечении конституционных прав граждан РФ избирать и быть избранными в органы местного самоуправления»⁵ сделан шаг в фиксировании полномочий наблюдателей в узконаправленных нормативно-правовых актах.

В 1997 году издаётся Федеральный закон от 19.09.1997 № 124-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав граждан Российской Федерации»⁶ с проработанными основными избирательными процедурами и институтами, устанавливает обязательность и периодичность выборов.

Через некоторый промежуток времени наступил законодательный бум. Начались друг за другом приниматься законы, связанные с наблюдением.

В 2002 году был издан Федеральный закон от 12.06.2002 № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»⁷ устанавливающий то, что федеральные законы, конституции (уставы), законы субъектов и иные нормативно-правовые акты о выборах не должны противоречить данному федеральному закону, который действует по настоящее время. Также в 2003 году принимается новый Федеральный закон от 10.01.2003 № 19-ФЗ «О выборах Президента РФ»⁸, в котором наблюдение упоминается в четырнадцати статьях. Научно-технический прогресс в избирательном процессе вынудил к принятию Федерального закона от 10.01.2003 № 20-ФЗ «О государственной автоматизированной системе РФ «Выборы»⁹, где наблюдение тоже упоминается.

Постановление Центральной избирательной комиссии РФ от 24.01.2008 № 90/703-5 «О разъяснении порядка деятельности иностранных (международных) наблюдателей при проведении выборов Президента РФ и об удостоверении иностранного международного наблюдателя» регламентировало деятель-

⁵ Федеральный закон от 26.11.1996 № 138-ФЗ «Об обеспечении конституционных прав граждан РФ избирать и быть избранными в органы местного самоуправления» // Собрание законодательства РФ. 1996. № 49. Ст. 5497.

⁶ Там же. 1997. № 38. Ст. 4339.

⁷ Федеральный закон от 12.06.2002 № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2002. № 24. Ст. 2253.

⁸ Федеральный закон от 10.01.2003 № 19-ФЗ «О выборах Президента РФ» // Парламентская газета. 2003. 16 янв. № 8-9.

⁹ Федеральный закон от 10.01.2003 № 20-ФЗ «О государственной автоматизированной системе РФ «Выборы» // Российская газета. 2003. 15 янв. № 5.

ности иностранных (международных) наблюдателей при проведении выборов Президента, но на данный момент неактуально¹⁰.

Немалое количество нормативно-правовых актов, связанных с наблюдением, похожи по своему содержанию друг на друга.

В каждом перечисленном выше федеральном законе отражаются права наблюдателей, а также их обязанности, однако между собой они практически не имеют разницу. Также полномочия наблюдателей со временем расширялись и уточнялись. Но проблема в том, что некоторые статьи копируют другие и в итоге законов много, а смысл в большом количестве моментов схож. Предложением по совершенствованию законодательства является кодификация и систематизация федеральных законов в сфере избирательного права и избирательного процесса с целью наивысшего удобства в использовании, а также для улучшения свободы и прозрачности выборов. Для данного действия необходимо принять Избирательный Кодекс РФ. Безусловно, такая проблема с каждым годом поднимается, и совершаются попытки по внедрению кодекса. Существует Проект № 28717-6 «Избирательного Кодекса РФ, который был внесён в Государственную думу в 2012 году и снят с рассмотрения советом Государственной думы.

04 июля 2018 года было подписано соглашение между Российским фондом свободных выборов и факультетом политологии МГУ имени М. В. Ломоносова о разработке проекта Избирательного кодекса РФ. Через год в августе был предоставлен отчёт о проделанной работе. В черновом варианте кодекса обобщено законодательство о выборах в РФ, а также нормативные акты Центральной избирательной комиссии РФ. Проект кодекса представлен на сайте Российского фонда свободных выборов. Последние изменения в проект кодекса были внесены 1 марта 2020 года. Это значит, что работа по созданию Избирательного кодекса Российской Федерации ведётся, только неизвестно, когда всё

¹⁰ Постановление Центральной избирательной комиссии РФ от 24.01.2008 № 90/703-5 «О разъяснении порядка деятельности иностранных (международных) наблюдателей при проведении выборов Президента РФ и об удостоверении иностранного международного наблюдателя» // Вестник ЦИК РФ. 2008. № 7.

же он будет принят.

Даже если нет федерального Избирательного кодекса, то в Амурской области есть законы регулирующие институт наблюдения. Например, в Законе Амурской области от 26.06.2012 № 64-ОЗ «О выборах губернатора Амурской области»¹¹ указано, кто может назначить наблюдателя, также, что он вправе делать, а что нет. Можно ещё привести пример из другого субъекта РФ, например в Тюменской области, есть Закон Тюменской области от 03.06.2003 № 139 «Избирательный кодекс Тюменской области»¹².

1.2 Правовой статус наблюдателя

Существует два типа наблюдателей:

- внутренние;
- иностранные (международные).

«Внутренний» наблюдатель не находит своё отражение ни в одном законе РФ, только в научной литературе.

«Наблюдатель Российской Федерации» относится к гражданину, осуществляющему свои полномочия за рубежом.

Также наблюдатели подразделяются по сроку полномочий на:

- Краткосрочных. Они действуют в день голосования.
- Долгосрочных. Проработка сведений о выборах и составление отчёта, а

также готовят базу для деятельности краткосрочных.

1. Сбор и анализ информации связанной с выборами, а также предоставление отчётов по территории.

2. Подготовка основания для работы краткосрочных наблюдателей.

Территориальный признак. Общественным считается наблюдатель, который осуществляет полномочия на уровне субъекта РФ (территориальная избирательная комиссия или участковая избирательная комиссия). Классификация закреплена во «Временном положении о проведении выборов депутатов пред-

¹¹ Закон Амурской области от 26.06.2012 № 64-ОЗ «О выборах губернатора Амурской области» // Амурская правда. 2012. 27 июня. № 112.

¹² Закон Тюменской области от 03.06.2003 № 139 «Избирательный кодекс Тюменской области» // Тюменские известия. 2003. 10 июня. № 115.

ставительных органов местного самоуправления и выборных должностных лиц местного самоуправления в субъектах Российской Федерации, не обеспечивших реализацию конституционных прав граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы местного самоуправления».

Не стоит упускать из внимания тот факт, что национальный наблюдатель имеет право участвовать на всех трёх уровнях выборов (федеральном, региональном и муниципальном), а иностранный (международный) наблюдатель только на федеральном.

Согласно подпункту 42 статьи 2 Федерального закона от 12.06.2002 № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»¹³, наблюдатель - 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, включая деятельность комиссии по проверке правильности установления итогов голосования и определения результатов выборов.

Проведя анализ определения можно сказать, что наблюдателем может быть гражданин Российской Федерации, а также лицо с двойным гражданством, достигший 18 лет и имеющий право совершать участие в выборах, а также обладающий активным избирательным правом, но лицо без гражданства не в силах стать наблюдателем. Даже в случае достижения лицом возраста совершеннолетия не по общему правилу, то он всё равно не имеет права стать наблюдателем, так как установлен минимальный возраст 18 лет.

В пункте 4 статьи 30 Федерального Закона от 12.06.2002 № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» сказано, что при проведении выборов в федеральные органы государственной власти наблюдателем может быть гражданин Российской Федерации, обладающий активным избирательным правом на уча-

¹³ Федеральный закон от 12.06.2002 № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2002. № 24. Ст. 2253.

занных выборах. При проведении выборов в органы государственной власти субъекта Российской Федерации, выборов в органы местного самоуправления на территории соответствующего субъекта Российской Федерации наблюдателем может быть гражданин Российской Федерации, обладающий активным избирательным правом на выборах в органы государственной власти соответствующего субъекта Российской Федерации.

Например: на выборах в городе Белогорске наблюдателем может быть назначен гражданин Российской Федерации, имеющий место жительства в городе Благовещенске (активным избирательным правом не обладает на выборах в городе Белогорске, но обладает активным избирательным правом на выборах Законодательного Собрания Амурской области, губернатора Амурской области, то есть обладает активным избирательным правом на выборах в органы государственной власти Амурской области).

Наблюдатель может быть назначен на выборах федерального уровня:

- Зарегистрированным кандидатом (на выборах президента к тому же его доверенным лицом).

- Политической партией.

- Субъектами общественного контроля. Это Общественная палата Российской Федерации и общественные палаты субъектов Российской Федерации – п.1 и п. 2 ч. 1 ст. 9 Федерального закона от 21.07.2014 № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации»¹⁴. Общественные палаты субъектов РФ назначают наблюдателей только в те избирательные комиссии, которые находятся в том же субъекте РФ. Например: гражданин города Благовещенска, обладающий активным избирательным правом, внёс в Общественную палату Амурской области предложение о назначении своей кандидатуры наблюдателем в избирательную комиссию города Свободный.

В ходе исследования были выявлены актуальные проблемы института наблюдателей, а именно то, что наблюдатель является надзирающим над ко-

¹⁴ Федеральный закон от 21.07.2014 № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2014. № 30. Ст. 4213.

миссией и это может вызвать конфликт. Ещё одна проблема в том, что когда наблюдатель назначается кандидатами или политическими партиями, то он действует, как правило, в интересах тех лиц, которые его назначали, но благодаря существованию Общественной палаты, которая охватывает большой круг лиц, назначение наблюдателей ею лучшим образом сказывается на избирательном процессе. Следовательно, эти две проблемы не в лучшую сторону влияют на доверие граждан к избирательной системе. В качестве нашего предложения в решении данных проблем служит привлечение к частичной ответственности за проведение выборов наблюдателей, следовательно, это поможет не быть надзирателями, а быть партнёрами со всеми участниками избирательного процесса, а также поможет повысить личную культуру самих наблюдателей.

Проанализируем табл. 1, в которой изложены сведения о количестве наблюдателей в Амурской области на выборах Президента Российской Федерации 18 марта 2018 года. Всего на избирательных участках был 1861 наблюдатель, но из них 809 наблюдателей было от субъектов общественного контроля. Это говорит о том, что субъекты общественного контроля работают, следовательно, осуществляется назначение наблюдателей.

Таблица 1 – Сведения о количестве наблюдателей

Количество наблюдателей, присутствовавших на избирательных участках									В том числе от субъекта общественного контроля
Всего	в том числе от кандидатов				в том числе от политических партий				
	Грудинин П.П.	Жириновский В.В.	Путин В.В.	Явлинский Г.А.	Коммунисты России	КПРФ	ЛДПР	Яблоко	
1861	27	9	624	2	20	316	52	2	809

Назначается наблюдатель на выборах регионального уровня, согласно части 4 статьи 23 Закона Амурской области от 06.03.2012 № 17-ОЗ «О выборах

депутатов Законодательного Собрания Амурской области»¹⁵:

- Зарегистрированным кандидатом.
- Избирательным объединением (выдвинувшим зарегистрированного кандидата, а также зарегистрировавшим список кандидатов).
- Общественной палатой Российской Федерации.
- Общественной палатой Амурской области.

Важным аспектом является подача списков наблюдателей. Они должны быть поданы не позднее, чем за три дня до дня (первого дня), голосования (до-срочного голосования) представляют список назначенных наблюдателей в соответствующую территориальную комиссию, а при проведении выборов в органы местного самоуправления – в соответствующую избирательную комиссию муниципального образования – ч. 4 ст. 30 Федерального закона от 12.06.2002 № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации». Но согласно части 9 статьи 23 Федерального закона от 10.01.2003 № 19-ФЗ «О выборах Президента Российской Федерации» предварительное уведомление о направлении наблюдателя не требуется, следовательно, в данном федеральном законе сделан шаг к свободе наблюдения в Российской Федерации. Предлагаем отменить в федеральных, региональных и муниципальных выборах предварительную подачу списков наблюдателей, как это указано в Федеральном законе от 10.01.2003 № 19-ФЗ «О выборах Президента Российской Федерации».

Ограничения:

1. Лица, признанные судом недееспособными.

В статье 21 Федерального закона от 30.11.1994 № 51-ФЗ «Гражданский кодекс»¹⁶ представлено определение понятия, что такое дееспособность гражданина, а именно это способность гражданина своими действиями приобретать и осуществлять гражданские права, создавать для себя гражданские обязанно-

¹⁵ Закон Амурской области от 06.03.2012 № 17-ОЗ «О выборах депутатов Законодательного Собрания Амурской области» // Амурская правда. 2012. 17 марта. № 46.

¹⁶ Федеральный закон от 30.11.1994 № 51-ФЗ «Гражданский кодекс» // Российская газета. 1994. 8 дек. № 238-239.

сти и исполнять их.

«Однако сам по себе факт душевной болезни или слабоумия, хотя бы и очевидный для окружающих или даже подтвержденный справкой лечебного учреждения, еще не дает оснований считать гражданина недееспособным. Он может быть признан недееспособным только судом, причем с заявлением в суд согласно ст. 281 ГПК РФ могут обратиться члены его семьи, близкие родственники (родители, дети, братья, сестры) независимо от совместного с ним проживания, орган опеки и попечительства, психиатрическое или психоневрологическое учреждение».¹⁷

2. Находящиеся по приговору суда в местах лишения свободы.

Они не имеют права участвовать в выборах даже в виде избирателя. Данное ограничение носит временное свойство. После отбывания наказания право быть наблюдателем возвращается. По объективным причинам им запрещено осуществлять данное действие, потому что заинтересованным в исходе выборов лицам исправительных учреждений не составит особого труда оказать давление на человека, следовательно, его волеизъявление окажется несвободным, что недопустимо для легитимных выборов.

В статье 4 Федерального закона от 12.06.2002 № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»¹⁸ указано, что гражданин РФ обладает правом избирать и быть избранным вне зависимости от расы, пола, национальности, языка, происхождения, имущественного и должностного положения, места жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям, а также других обстоятельств.

Основываясь на вышеизложенном принципе всеобщего избирательного права, все дееспособные и свободные граждане РФ наделяются активным избирательным правом, поэтому могут быть наблюдателями.

¹⁷ Гражданское право / отв. ред. Е.А. Суханов. М. : Волтерс Клувер, 2006. 720 с.

¹⁸ Федеральный закон от 12.06.2002 № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2002. № 24. Ст. 2253.

Безусловно, у наблюдателя должно быть направление, которое подтверждено человеком, выдавшим это направление. Оно должно содержать ФИО и адрес места жительства наблюдателя, запись об отсутствии ограничений, номер избирательного участка, наименование комиссии. Направление подлинно только при предъявлении паспорта гражданина РФ или документа заменяющего его, например военный билет или паспорт моряка.

Для того чтобы наблюдатель мог осуществлять наблюдение он должен быть уполномочен. Полномочиями наделяют: политическая партия, зарегистрированный кандидат и другие.

1. Согласно Федеральному закону от 11.07.2001 № 95-ФЗ «О политических партиях»¹⁹, политическая партия – это общественное объединение, созданное в целях участия граждан Российской Федерации в политической жизни общества посредством формирования и выражения их политической воли, участия в общественных и политических акциях, в выборах, а также в целях представления интересов граждан в органах государственной власти и органах местного самоуправления. Политическая партия является видом общественной организации как организационно-правовой формы юридических лиц.

2. Зарегистрированный кандидат – лицо, зарегистрированное соответствующей избирательной комиссией в качестве кандидата на замещаемую посредством прямых выборов должность или на членство в органе (палате органа) государственной власти или органе местного самоуправления. Наблюдатели могут быть назначены доверенными лицами кандидата.

Серьёзной проблемой института наблюдения является неопытность наблюдателей и довольно низкая их подготовка. В основном наблюдатели не знают законодательного базиса, который, как правило, требует штудирования. Нередкий случай, когда наблюдатели не удосуживаются даже прочитать свои права и обязанности, а надеются только на сжатый инструктаж. Предлагаем ввести обязательные лекции, семинары, а также по окончании проводить атте-

¹⁹ Федеральный закон от 11.07.2001 № 95-ФЗ «О политических партиях» // Парламентская газета. 2001. 17 июля. № 132.

стацию на пригодность к наблюдению. Конечно, это не должно занимать более 3 дней, так как наблюдателей требуется обучить только самому нужному, без воды. Необходимо проводить данное обучение незадолго до выборов (за один месяц до начала выборов), чтобы наблюдатели со свежими знаниями приступали к своей непосредственной работе.

Не имеют права становиться наблюдателями в силу своих профессиональных обязанностей в соответствии с пунктом 4 статьи 30 Федерального закона от 12.06.2002 № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»²⁰:

- Выборные должностные лица. Главы государства и муниципального образования.

- Депутаты. Лица, избранные гражданами во время свободных и открытых выборов.

- Высшие должностные лица субъектов РФ (руководители высших исполнительных органов государственной власти субъектов РФ). «С одной стороны, высшее должностное лицо представлено в системе государственной власти субъекта Российской Федерации в виде единоначального органа, реализующего полномочия за пределами всех ветвей власти. С другой стороны, это лицо в обязательном порядке признается руководителем высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации. В этом случае высшее должностное лицо автоматически включается в структуру системы исполнительной власти субъекта Российской Федерации, реализуя исполнительно-распорядительную деятельность, используя полномочия в сфере исполнительной власти»²¹. Губернатор в Амурской области значителен высшим должностным лицом.

- Главы местных администраций.

- Непосредственные подчинённые вышеуказанных лиц. Например, заме-

²⁰ Федеральный закон от 12.06.2002 № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2002. № 24. Ст. 2253.

²¹ Макосейчук Т. М. Двойственный правовой статус высшего должностного лица субъекта Российской Федерации // Казанский федералист. 2015. № 2.

ститатели или помощники.

- Судьи. В соответствии со статьёй 3 Закона Российской Федерации от 26.06.1992 № 3132-1 «О статусе судей в Российской Федерации» они не могут заниматься иной деятельностью, кроме как преподавательской, научной или творческой. Судья не должен допускать сомнений в его справедливости, объективности и беспристрастности.

- Прокуроры. В Федеральном законе от 17.01.1992 № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации»²² сказано, что прокурорские работники не вправе совмещать свою основную деятельность с иной оплачиваемой или безвозмездной деятельностью, кроме преподавательской, научной и иной творческой деятельности.

- Члены комиссии с правом решающего голоса. Входят в состав избирательной комиссии, коллегиально выносят вопросы на повестку дня и, если не согласны с решением комиссии высказывать особое мнение.

В России применяются международные избирательные стандарты и практики наблюдения различных стран. Принципы закреплены в Уставе ООН и в Декларации о принципах международного права. Группы международных избирательных стандартов:

- 1) региональные;
- 2) универсальные.

«Важнейшими источниками универсальных избирательных стандартов служит Всеобщая декларация прав человека 1948 года, в статье 21 которой говорится, что воля народа должна быть основой власти правительства; эта воля должна находить себе выражение в периодических и нефальсифицированных выборах, которые должны проводиться при всеобщем и равном избирательном праве путем тайного голосования или же посредством других равнозначных форм, обеспечивающих свободу голосования; Международный пакт о гражданских и политических правах, принятый в 1966 году и вступивший в силу в 1976

²² Федеральный закон от 17.01.1992 № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 1995. № 47. Ст. 4472.

году, в котором гражданские и политические права, изложенные в Декларации, были уточнены и конкретизированы. Среди²³ региональных источников избирательных стандартов обязательную силу для Российской Федерации имеют не только документы, принятые в рамках Совета Европы, но и стандарты СНГ».

К универсальным стандартам относится Конвенция о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах - участниках Содружества Независимых Государств.

В рамках международного наблюдения за избирательным процессом весомый вклад внесла Организация Объединённых Наций посредством создания отдела содействия выборам Департамента по политическим вопросам. Точечные задачи решает Бюро по демократическим институтам и правам человека.

Международное наблюдение было создано с целью наблюдения за соблюдением обязательств по международному договору. В силу того, что наблюдатель не обладает властными полномочиями, он сообщает о фактах нарушения компетентным органам.

По сравнению международного наблюдателя с национальным наблюдателем есть существенные различия, хотя они наделены одинаковыми правами и обязанностями. Ниже разберём качественные отличительные признаки международного наблюдателя:

1. Разрешение на въезд в Российскую Федерацию. Получить разрешение можно на основании приглашения органами государственной власти.

2. Сторона, которая пригласила наблюдателя, несёт обязанность в предоставлении медицинского, жилищного и материального обеспечения во время нахождения в иностранном государстве.

3. Главной отличительной особенностью является то, что международный наблюдатель имеет право публично высказывать своё мнение о подготовке, проведении и законодательстве о выборах. Также наделяется правом проводить пресс-конференции и обращаться к представителю СМИ.

²³ Назарова Е. В. Институт международного наблюдения на выборах. Актуальные вопросы эффективности. М., 2015. С. 147.

4. Запрет на пользование статусом не в сфере наблюдения. Например, коммерческая деятельность. В случае нарушения законодательства Центральная избирательная комиссия наделена правом отзыва аккредитации международного наблюдателя.

2 ПОЛНОМОЧИЯ НАБЛЮДАТЕЛЕЙ НА ВЫБОРАХ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

2.1 Законодательные основы полномочий наблюдателя

Наблюдатель в избирательной системе наделён точно установленными правами и обязанностями.

Его полномочия можно разделить на подгруппы:

1. Общеспециальные. Основополагающие положения, на базе которых основываются нормы, в свою очередь регулирующие определённые положения (фиксируются в ФЗ и ФКЗ);

2. Узкоспециальные. Имеют продолжение из основных полномочий (например, постановление ЦИК);

3. Управомочивающие. Дают возможность действовать с правом выбора меры и вида поведения в конкретной ситуации;

4. Запрещающие. Запрет совершения действия нарушающего норму права под угрозой наказания.

Права наблюдателя:

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

Наблюдатель обладает возможностью знакомиться с документами, которые связаны с выборами. Граждане, обладающие активным избирательным правом, включаются избирательной комиссией в список избирателей. Информацией о гражданах снабжает глава муниципального образования. Также, существует дополнительный список избирателей, в отличие от основного он составляется не заранее, а во время голосования. В данный список попадают граждане с открепительными удостоверениями и по каким-то обстоятельствам не занесённые в основной. Определение понятия, что такое открепительное удостоверение можно понять следующим образом, это документ по которому

ведётся строгая отчётность, в случае невозможности гражданина проголосовать на своём участке, где он зарегистрирован, осуществляет данное действие на избирательном участке, где будет во время голосования.

В случае инвалидности, болезни или других причин гражданин не может участвовать в голосовании именно на избирательном участке, то имеет право рассчитывать на голосование у себя дома или в другом месте (судне, другом государстве, полярной станции). Для реализации данной возможности следует обратиться в избирательную комиссию с письменным заявлением, либо устно, которое регистрируется в реестре обращений о голосовании вне помещения для голосования.

Задача наблюдателя изучить документы указанные выше на предмет формальных нарушений и по содержанию. С содержанием выйдет накладка, так как наблюдатель ограничен в своих полномочиях, следовательно, не может сопоставить реальных с несуществующими гражданами.

2. Наблюдатель вправе присутствовать в помещении надлежащего избирательного участка в тот день, когда проводится голосование, также в дни досрочного голосования или в другое время, которое регламентировано законодательством.

Главная мысль данного пункта в том, что наблюдатель имеет право находиться в помещении, в котором расположена избирательная комиссия, и где проходит голосование, например это может быть следственный изолятор. В случае его недопуска в здание наблюдатель не сможет реализовать полномочия, которые были на него возложены.

В основном время открытия участков для голосования происходит в 8 часов утра, а их закрытие происходит в 20:00. Открытие и закрытие избирательных участков обязано происходить без опозданий или опережений времени.

Для понимания, что такое день досрочного голосования, необходимо дать определение данному понятию. Это промежуток во времени, когда осуществляется голосование и происходит только не ранее чем за 20 дней (15 дней – на из-

бирательных участках, образованных за пределами РФ) до основного голосования. Досрочное голосование производится для граждан, которые находятся в труднодоступных районах и в случаях, когда нет возможности голосования по открепительным удостоверениям. Бюллетень кладётся в конверт, который заклеивается, и ставятся подписи членов комиссии в количестве двух человек, а также по желанию наблюдателя ставится и его подпись.

В случае нахождения вышестоящей комиссией недочётов или появления колебаний в точности сформированных протоколов вправе назначить ещё один подсчёт голосов. Также наблюдатель имеет право в случае повторного подсчёта получить подтверждённые копии протокола.

Проблема, получившая популярность, избирательного законодательства в том, что в случае какой-то забывчивости должностных лиц, когда они не предупреждают наблюдателей о том, что проводится повторный подсчёт голосов и никаких наказаний должностное лицо не несёт.

В обязанности наблюдателя входит проверка соответствия избирательного участка действующим нормам. Оптимальное освещение в кабинках для голосования и в них же должен находиться предмет, которым ставится голос. В основном используется шариковая ручка. Не допускается использование карандаша, так как фальсификация голоса в бюллетене имеет высокий шанс, так как карандаш можно стереть. В случае нахождения карандаша в кабинке для голосования наблюдатель незамедлительно обязан составить акт о данном нарушении избирательного законодательства. К тому же в помещении, в котором проводится голосование, должны иметься сведения о кандидатах и располагаться на стенде. Пример правильно заполненного бюллетеня также располагается на стенде.

Наличие агитационного материала (информация, которая воздействует на мнение избирателя о выборе партии или кандидата для голосования) абсолютно не допускается в помещении и рядом с избирательным участком. Пример: находясь в избирательном участке города Благовещенска в качестве наблюда-

теля, при осмотре территории рядом со зданием, в котором проводится голосование, было выявлено нарушение. Звучала песня Олега Газманова в нескольких метрах от избирательного участка из соседнего предприятия. При внимательном прослушивании песни были выявлены слова «Великая страна – Единая Россия». Данная песня была воспринята как агитационный материал, следовательно, было сообщено о нарушении председателю участковой избирательной комиссии. В короткий срок нарушение было устранено.

Ещё один пример из города Белогорск. Возле здания избирательного участка ходил парень, который интересовался за кого голосуют или проголосовали. Был он направлен местными СМИ. По данному факту нарушение не было выявлено.

Агитацией и грубым нарушением законодательства считается выписка информации зарегистрированного кандидата в образец бюллетеня и напротив его имени пометка галочки.

В помещении для голосования, на видном месте для наблюдателя должны быть увеличенный протокол (вписываются итоги голосования), сейф и ящики для голосования (стационарные, вне помещения и для досрочного голосования). Ящики или урны для голосования должны обладать труднодоступной конструкцией для затруднённого доступа к бюллетеням и в основном обладают непрозрачным материалом.

Помещение для голосования должно обладать свойством одновременной видимости наблюдателем всех важных элементов избирательного процесса (места выдачи бюллетеней, ящики и кабинки для голосования).

Важно чтобы в кабинке был один человек и за этим наблюдатель обязан смотреть. Не допускается даже в случае если это члены одной семьи, так как тайна голосования нарушается и не исключён факт давления на избирателя при выборе.

3. Имеет право производить визуальный осмотр за тем, как выдают бюллетени избирателям.

Следит за выдачей бюллетеней – главенствующих документов, где отмечены имена кандидатов. Один избиратель – один бюллетень. Он выдаётся только в случае предъявления паспорта. Категорически запрещается голосовать по нескольким паспортам. Например, мужчина пришёл голосовать со своим паспортом и с паспортом жены. В таком случае ему гарантирован отказ, так как это нарушение закона. Если член комиссии выдаст одному лицу бюллетень за другого человека, то члену комиссии, который выдал бюллетень и лицу выдавшему бюллетень, грозит наложение административного штрафа в соответствии со ст. 5.22 КоАП РФ. В случае, если избиратель испортил бюллетень, то он может обратиться к члену комиссии с просьбой выдачи нового бюллетеня и член комиссии должен выдать избирателю новый бюллетень. Избиратель должен самостоятельно поставить подпись о том, что получил бюллетень, но в некоторых случаях он может прибегнуть к сторонней помощи. Например, он может обратиться к другому избирателю, но никак не к члену комиссии и не к наблюдателю. Член комиссии делает пометку о том, что избирателю понадобилась помощь в получении и записывает паспортные данные того человека, который оказал помощь.

Изначально бюллетени заказываются избирательной комиссией и печатаются в типографии, затем из вышестоящей избирательной комиссии передаются в нижестоящие комиссии по актам, в которых должны быть указаны число избирательных бюллетеней и дата.

Передача избирательных бюллетеней должна проходить не позже, чем в день, предшествующий голосованию. Задача наблюдателя, это попросить председателя предоставить этот акт, либо заверенную копию акта о приёме бюллетеней. Не допускается, если число избирательных бюллетеней менее 90 % от вписанных в перечень избирателей и не допускается превышение данного перечня на 0,5 % (не менее двух), в исключительных случаях, например ожидание наплава по открепительным удостоверениям, допускается превышение данного порога по решению избирательной комиссии субъекта.

4. Наблюдение за проведением голосования вне помещения.

Граждане имеют право проголосовать не в избирательном участке. Для этого у них должна быть уважительная причина. Например, инвалидность, либо нет возможности в связи с уходом за лицом в этом нуждающемся. Принимаются устные и письменные заявления написаны самим гражданином, подавшим заявление, а также сторонним лицом.

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

В обязанности наблюдателя входит, например, наблюдение за выдачей бюллетеней и к тому же обязанность вести учёт количества бюллетеней вплоть до одного.

Погашенными бюллетенями считаются недействительные бюллетени. Им отрезают нижний левый угол. Число погашенных избирательных бюллетеней указывается в увеличенной форме протокола. Наблюдатель знакомится с погашенными бюллетенями зрительно.

6. Вносить предложения и замечания по организации голосования.

Наблюдатель вправе обратиться к председателю или заместителю с данными действиями.

Для внесения предложений и замечаний могут способствовать какие-то курьезные ситуации. Женщина, в силу своего возраста и неосведомлённости опустила избирательный бюллетень в прорезь между батареей и фанерой. Для того чтобы исполнить волеизъявление избирательницы члены комиссии вынуждены были вытащить бюллетень. После увиденного наблюдатель будет думать, а как усовершенствовать систему и может предложить все похожие на

урну предметы закрыть или убрать от глаз избирателей, а также может и внести замечание о плохой работе членов участковой избирательной комиссии, потому что они могли направить женщину к нужному месту, но тут зависит от ситуации, если члены участковой избирательной комиссии халатно относились к работе, то будет замечание кстати, а если в силу загруженности участка, то замечание некорректно.

7. Знакомиться с протоколами соответствующей комиссии, нижестоящих комиссий об итогах голосования, о результатах выборов и приложенными к ним документами, получать от избирательной комиссии заверенные копии указанных протоколов.

Члены комиссии с правом решающего голоса подписывают протокол об итогах голосования. Не должно быть подписи другого лица, также исправлений и записей карандашом, иначе он будет недействителен и протокол должны подписать большинство членов комиссии. В протоколе указывается дата, и время вплоть до минут. Наблюдателям вручаются копии протоколов, которые были заверены под личную подпись наблюдателя в реестр.

Особое мнение члена комиссии с правом решающего голоса несогласных с внутренней составляющей протоколов отнесём к иным документам. В случае несогласия с протоколами член комиссии пишет в протоколе возле своей подписи особое мнение, но для предотвращения недоразумений надо написать особое мнение до подписания, иначе могут забрать ручку или ещё как-то воспрепятствовать.

Имеют распространение нарушения, когда наблюдателям не выдают копии протоколов, либо выдают с ошибками. В данном случае может быть наложен административный штраф по статье 5.6 КоАП РФ.

8. В подпункте ж пункта 9 статьи 30 Федерального закона от 12.06.2002 № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»²⁴ сказано, что носить нагрудный

²⁴ Федеральный закон от 12.06.2002 № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2002. № 24. Ст. 2253.

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, субъекта общественного контроля, направивших наблюдателя в комиссию. Законом может быть предусмотрено, что форма нагрудного знака устанавливается комиссией, организующей выборы.

Вообще нагрудный знак нужен для отличия наблюдателя от других участников избирательного процесса и не является обязательным атрибутом.

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

Бывает так, что выборы проходят с явными нарушениями, а наблюдатель в силу своих полномочий имеет право повлиять на случившиеся нарушения. Так вот, прежде чем наблюдателю подать акт о нарушении ему требуется его правильно оформить, а именно два экземпляра. Следовательно, один председателю, другой для фиксации факта приёма, или отказа в приёме акта и свидетели подписывают.

Акт необходимо подписать минимум двум лицам (члены избирательной комиссии, наблюдатели, свидетели), которые видели нарушение, но даже без данных подписей можно составить и направить на рассмотрения в обычном порядке. Не стоит упускать из внимания подпись нарушителя, в случае его отказа в подписании акта, это необходимо зафиксировать в нём же. Данный акт является приложением к жалобе, а она в свою очередь направляется в вышестоящую избирательную комиссию, либо в суд.

10. Присутствовать при повторном подсчете голосов избирателей в соответствующих комиссиях.

11. Осуществлять фото- или видеосъёмку.

В постановлении Центральной избирательной комиссии Российской Федерации от 03.10.2012 № 143/1085-6 «О Разъяснении порядка ведения наблюда-

телями фото- и (или) видеосъемки в помещении для голосования» Наблюдатели могут вести фото- и (или) видеосъемку в помещении для голосования с места, определенного председателем соответствующей избирательной комиссии, предварительно уведомив об этом председателя, заместителя председателя или секретаря избирательной комиссии²⁵.

Важным правилом при проведении съёмки является соблюдение тайны голосования. Запрещается снимать заполненные бюллетени, конфиденциальные данные, производить съёмку в кабинках для голосования, а также, чтобы изображение избирателя не занимало большую часть кадра.

Во избежание несоблюдения избирательного законодательства наблюдатель может:

- Попросить нарушителя задержаться, чтобы выяснить обстоятельства дела.
- Составить акт определённой формы.
- Уведомить председателя избирательной комиссии.
- Написать жалобу в вышестоящую комиссию.
- Сообщить свою жалобу председателю вышестоящей комиссии по телефону.

В случае вины ЦИК РФ жалобу необходимо подать в Верховный суд. Жалоба на решения избирательных комиссий субъектов РФ, действия (бездействия) окружных избирательных комиссий по выборам в законодательные органы государственной власти субъектов РФ, подаётся в верховные суды республик, краевые, областные суды, суды городов федерального значения, суды автономной области и автономных округов. Решения и действия остальных избирательных комиссий обжалуются в районных судах.

Наблюдатель не имеет права:

1. Выдавать избирателям бюллетени.

²⁵ Постановление Центральной избирательной комиссии Российской Федерации от 03.10.2012 № 143/1085-6 «О Разъяснении порядка ведения наблюдателями фото- и (или) видеосъемки в помещении для голосования» // Вестник ЦИК России. 2012. № 10.

Ни в коем случае наблюдатель не должен делать этого, иначе будет удалён.

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

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

4. Предпринимать действия, нарушающие тайну голосования.

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

6. Совершать действия, препятствующие работе комиссии.

7. Проводить агитацию среди избирателей.

8. Участвовать в принятии решений соответствующей комиссией.

2.2 Полномочия иностранных (международных) наблюдателей

Согласно Федеральному закону от 12.06.2002 № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»²⁶ деятельность иностранных (международных) наблюдателей регулируется в соответствии с федеральными законами.

Регламентация деятельности иностранных (международных) наблюдателей содержится в Федеральном законе от 22.02.2014 № 20-ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» и Федеральном законе от 10.01.2003 № 19-ФЗ «О выборах Президента Российской Федерации»²⁷.

В соответствии с Федеральным законом от 22.02.2014 № 20-ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации», а в частности статье 34, которая предназначена статусу иностранных (международных) наблюдателей, гласит о том, что они получают разрешение на въезд в Российскую Федерацию в порядке, определённом в главе четыре Федерального закона от 15.08.1996 № 114-ФЗ «О порядке выезда из Российской

²⁶ Федеральный закон от 12.06.2002 № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» //Собрание законодательства РФ. 2002. № 24. Ст. 2253.

²⁷ Федеральный закон от 10.01.2003 № 19-ФЗ «О выборах Президента Российской Федерации» //Российская газета. 2003. 16 янв. № 6.

Федерации и въезда в Российскую Федерацию»²⁸, а также при наличии приглашения от Президента РФ, палат Федерального Собрания РФ, Правительства РФ или Центральной избирательной комиссии.

ЦИК РФ отправляет приглашения международным организациям и избирательным органам иностранных государств.

Иностранный (международный) наблюдатель начинает свою деятельность со дня аккредитации, которую проводит ЦИК РФ. В день опубликования результатов выборов его полномочия прекращаются.

Полномочия иностранных (международных) наблюдателей закреплены в статье 24 Федерального закона от 10.01.2003 № 19-ФЗ «О выборах Президента Российской Федерации» и в статье 34 Федерального закона от 22.02.2014 № 20-ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации»:

- Иностранные (международные) наблюдатели вправе после окончания времени голосования на всей территории Российской Федерации излагать своё мнение о законодательстве Российской Федерации о выборах, о подготовке и проведении выборов, проводить пресс-конференции и обращаться к представителям средств массовой информации.

Нельзя упускать из внимания то, что до завершения выборов на всей территории Российской Федерации иностранный (международный) наблюдатель обязан избегать различных пояснений и оценок, относящихся актуального законодательства о выборах Президента Российской Федерации и депутатов Государственной Думы;

- На выборах депутатов Государственной думы иностранные (международные) наблюдатели вправе встречаться с кандидатами, представителями политических партий и иных общественных объединений, наблюдателями. На выборах Президента Российской Федерации вправе встречаться с кандидатами, их доверенными лицами, уполномоченными представителями по финансовым

²⁸ Федеральный закон от 15.08.1996 № 114-ФЗ «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию» //Собрание законодательства РФ. 1996. 19 авг.. № 34. Ст. 4029.

вопросам, уполномоченными представителями политических партий, групп избирателей.

Конечно, это не все полномочия иностранного (международного) наблюдателя. В постановлении Центральной избирательной комиссии РФ от 09.01.2018 № 124/1045-7 «О Разъяснениях порядка деятельности иностранных (международных) наблюдателей при проведении выборов Президента Российской Федерации»²⁹ и постановлении Центральной избирательной комиссии РФ от 11.05.2016 № 6/51-7 «О Разъяснениях порядка деятельности иностранных (международных) наблюдателей при проведении выборов депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации седьмого созыва»³⁰ приведены обширные права иностранного (международного) наблюдателя:

Полномочия иностранных (международных) наблюдателей:

- Обладать допуском ко всем документам (главное чтобы они не затрагивали интересы национальной безопасности и не содержали информацию конфиденциального характера), которые регулируют избирательный процесс, получать от избирательных комиссий нужные сведения и копии протоколов избирательных комиссий об итогах голосования и о результатах выборов.

- Находиться в помещении для голосования, с того времени, когда участковая избирательная комиссия начинает работу 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.

- Иностраный (международный) наблюдатель в выборах на должность Президента РФ имеет право находиться при установлении территориальными избирательными комиссиями и избирательными комиссиями субъектов Рос-

²⁹ Постановление Центральной избирательной комиссии РФ от 09.01.2018 № 124/1045-7 «О Разъяснениях порядка деятельности иностранных (международных) наблюдателей при проведении выборов Президента Российской Федерации» //Вестник ЦИК РФ. 2018. № 2.

³⁰ Постановление Центральной избирательной комиссии РФ от 11.05.2016 № 6/51-7 «О Разъяснениях порядка деятельности иностранных (международных) наблюдателей при проведении выборов депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации седьмого созыва» //Вестник ЦИК РФ. 2016. № 9.

сийской Федерации итогов голосования, определении Центральной избирательной комиссией Российской Федерации результатов выборов, составлении указанными комиссиями соответствующих протоколов об итогах голосования, о результатах выборов, а также при проведении данными комиссиями повторного подсчёта голосов избирателей.

- Знакомиться на избирательном участке со списком избирателей, сведениями об избирателях, подавших заявления о включении в список избирателей по месту своего нахождения, с реестром заявлений (обращений) о голосовании вне помещения для голосования.

- Наблюдать за выдачей избирательных бюллетеней избирателям.

- Знакомиться с порядком работы технических средств подсчёта голосов избирателей (комплексов обработки избирательных бюллетеней, комплексов для электронного голосования) и наблюдать за их использованием избирательной комиссией в день голосования.

- Наблюдать за подсчетом числа избирателей, внесенных в список избирателей, подсчетом избирательных бюллетеней, выданных избирателям, погашенных избирательных бюллетеней. Наблюдать за подсчетом голосов избирателей на избирательном участке на расстоянии и в условиях, обеспечивающих ему обзорность содержащихся в избирательных бюллетенях отметок избирателей;

- Присутствовать при установлении и оглашении итоговых данных по списку избирателей, проводимом участковой избирательной комиссией перед непосредственным подсчетом голосов избирателей.

- Визуально знакомиться под контролем членов участковой избирательной комиссии с правом решающего голоса с погашенными, неиспользованными и испорченными избирательными бюллетенями, отрывными талонами и открепительными удостоверениями.

- Наблюдать за составлением избирательной комиссией протокола об итогах голосования и иных документов 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 также при повторном подсчете голосов избирателей.

- Знакомиться с протоколом избирательной комиссии об итогах голосования, о результатах выборов, также получать от соответствующей избирательной комиссии заверенные копии указанных протоколов.

- Информировать представителей избирательных комиссий о своих наблюдениях без вмешательства в работу избирательных комиссий и попыток руководства процессом выборов.

- Иностраный (международный) наблюдатель на выборах депутатов Государственной думы вправе ставить свои подписи на опечатанных мешках или коробках, в которые упаковываются избирательные бюллетени, открепительные удостоверения, список избирателей после завершения подсчета голосов избирателей.

- Присутствовать на итоговом заседании участковой избирательной комиссии, на котором рассматриваются жалобы и заявления о нарушениях при голосовании и подсчете голосов избирателей.

- Знакомиться с результатами рассмотрения жалоб (заявлений), обращений, связанных с нарушением законодательства о выборах.

- Получать от соответствующей избирательной комиссии для ознакомления сводные данные по итогам голосования по каждому избирательному участку, территории, на которую распространяется деятельность комиссии, результаты выборов в объеме данных, содержащихся в ее протоколе об итогах голосования и протоколах об итогах голосования непосредственно нижестоящих комиссий.

- Производить в помещении для голосования (с того места, которое определено председателем участковой избирательной комиссии) фото- и (или) видеосъемку, предварительно уведомив об этом председателя, заместителя пред-

седателя или секретаря участковой избирательной комиссии.

- Предоставлять организаторам выборов, органам государственной власти, их должностным лицам своё заключение о результатах наблюдения за подготовкой и проведением выборов.

Избирательные комиссии, органы государственной власти, иные государственные органы, органы местного самоуправления, должностные лица должны проявлять нужную помощь иностранному (международному) наблюдателю в границах своей компетенции.

Согласно пункту 11 статьи 34 Федерального закона от 22.02.2014 № 20 «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации»³¹ Центральная избирательная комиссия Российской Федерации вправе отозвать аккредитацию иностранного (международного) наблюдателя в случае нарушения им общепризнанных принципов и норм международного права, настоящего Федерального закона, иных федеральных законов.

В итоге можно сказать, что права, обязанности, запреты, рассчитанные законодательством РФ для наблюдателей, автоматически распространяются на иностранных (международных) наблюдателей с теми дополнениями, которые приведены в вышеуказанных нормативно-правовых актах и направлены конкретно на иностранных (международных) наблюдателей.

Важно заметить, что Федеральный закон от 10.01.2003 № 19-ФЗ «О выборах Президента Российской Федерации»³² и Федеральный закон от 22.02.2014 № 20-ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации»³³ не предусматривают участие иностранных (международных) наблюдателей в региональных и местных выборах при совмещении дней голосования с федеральными выборами.

Считаем, что это проблема законодательства Российской Федерации, так

³¹ Федеральный закон от 22.02.2014 № 20 «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2014. № 8. Ст. 740.

³² Федеральный закон от 10.01.2003 № 19-ФЗ «О выборах Президента Российской Федерации» // Российская газета. 2003. 16 янв. № 6.

³³ Федеральный закон от 22.02.2014 № 20-ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2014. № 8. Ст. 740.

как довольно много субъектов Федерации и большое количество проводимых выборов по всей стране, а региональные и местные выборы существенным образом сказываются практически на каждом человеке того субъекта Федерации, где проходят выборы. Согласно части 4 статьи 23 Закона города Москвы от 06.07.2005 № 38 «Избирательного кодекса города Москвы»³⁴ допускается присутствие иностранных (международных) наблюдателей и это не единичный случай, когда в законе субъекта прописывается допустимость участия в региональных или местных выборах иностранных (международных) наблюдателей. В части 20 статьи 69 Закона Пермского края от 09.11.2009 № 525-ПК «О выборах депутатов представительных органов муниципальных образований в Пермском крае»³⁵ также сказано о том, что иностранный (международный) наблюдатель может исполнять роль наблюдателя в выборах, в частности визуально знакомиться с рассортированными избирательными бюллетенями. Следовательно, региональное законодательство противоречит федеральному. Согласно пункту 6 статьи 3 Федерального закона от 12.06.2002 № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» участие иностранных граждан, лиц без гражданства, иностранных организаций, международных организаций и международных общественных движений, некоммерческих организаций, выполняющих функции иностранного агента, незарегистрированных общественных объединений, выполняющих функции иностранного агента, и иностранных средств массовой информации, выполняющих функции иностранного агента, российских юридических лиц, информация о которых включена в реестр иностранных средств массовой информации, выполняющих функции иностранного агента, следовательно, в избирательных кампаниях указанных лиц и представителей указанных организаций в качестве иностранных (международных) наблюдателей регулируется в

³⁴ Закон города Москвы от 06.07.2005 № 38 «Избирательного кодекса города Москвы» // Вестник Мэра и Правительства Москвы. 2005. № 43.

³⁵ Закон Пермского края от 09.11.2009 № 525-ПК «О выборах депутатов представительных органов муниципальных образований в Пермском крае» // Собрание законодательства Пермского края. 2009. 30 ноября. № 11 (I).

соответствии с федеральным законом.

Международное наблюдение на уровнях ниже федерального имеет место, но находится в спящем режиме, потому что Федеральный закон от 12.06.2002 № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»³⁶ обладает приоритетом перед другими избирательными законами.

По нашему мнению путь из данной проблемы лежит следующий, это принятие порядка аккредитации иностранных (международных) наблюдателей для региональных и местных выборов, а также внесение изменений в федеральное законодательство, где будет чётко прописана возможность иностранных (международных) наблюдателей участвовать в региональных или местных выборах. Например, в пункт 12 статьи 30 Федерального закона от 12.06.2002 № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» после предложения «... организующих выборы, референдум, аккредитуются Центральной избирательной комиссией Российской Федерации» следует вписать следующее, иностранные (международные) наблюдатели могут участвовать во всех уровнях избирательного процесса. Соответственно должен быть принят Федеральный закон об участии иностранных (международных) наблюдателей в региональных и местных выборах. Всё вышеизложенное позволит обеспечить высокую открытость выборов со стороны норм международного права.

³⁶ Федеральный закон от 12.06.2002 № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2002. № 24. Ст. 2253.

3 СТАДИИ НАБЛЮДЕНИЯ

3.1 Начало наблюдения. Наблюдение за процессом голосования. Выдача избирательных бюллетеней в помещении для голосования

Начало наблюдения.

Избирательный участок по общему правилу начинает свою работу в соответствии с пунктом 1 статьи 64 Федерального закона от 12.06.2002 № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»³⁷, где даются ссылки на Федеральный закон от 22.02.2014 № 20-ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации»³⁸, Федеральный закон от 10.01.2003 № 19-ФЗ «О выборах Президента Российской Федерации»³⁹, а также в части 1 статьи 68 Закона Амурской области от 06.03.2012 № 17-ОЗ «О выборах депутатов Законодательного Собрания Амурской Области»⁴⁰, где указано время начала работы 8 часов, если на территории избирательного участка расположено место жительства (место пребывания) избирателей, рабочее время которых совпадает со временем голосования (при работе на предприятиях с непрерывным циклом работы или вахтовым методом), то избирательный участок может открыться ранее, но не более чем на 2 часа.

В избирательный участок наблюдателя обязаны впустить за час до начала голосования. Наблюдатель вступает в свои полномочия после предъявления председателю участковой избирательной комиссии своего паспорта и направления. Затем ему требуется произвести осмотр помещения для голосования согласно статье 61 Федерального закона от 12.06.2002 № 67-ФЗ «Об основных га-

³⁷ Федеральный закон от 12.06.2002 № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2002. № 24. Ст. 2253.

³⁸ Федеральный закон от 22.02.2014 № 20-ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации». [Электронный ресурс]. Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс».

³⁹ Федеральный закон от 10.01.2003 № 19-ФЗ «О выборах Президента Российской Федерации» // Российская газета. 2003. 16 янв. № 6.

⁴⁰ Закон Амурской области от 06.03.2012 № 17-ОЗ «О выборах депутатов Законодательного Собрания Амурской Области» // Амурская правда. 2012. 13 марта. № 42.

рантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» на наличие:

- Мест для тайного голосования (освещены и снабжены письменными принадлежностями, карандаши не допускаются).

- Информационного стенда с информацией обо всех кандидатах, списках кандидатов, избирательных объединениях, внесенных в бюллетень, а также образец заполненного избирательного бюллетеня.

- Увеличенной формы протокола об итогах голосования.

- Стационарных ящиков для голосования (прозрачных или полупрозрачных).

После проведенного осмотра помещения для голосования наблюдатель узнаёт:

- Число избирателей, внесенных в список избирателей на начало голосования, в том числе подавших заявления о включении в список избирателей по месту нахождения на данном избирательном участке.

- В случае если применяются открепительные удостоверения, то узнать количество избирателей, получивших открепительные удостоверения (по реестру выдачи открепительных удостоверений) и число открепительных удостоверений, полученных участковой избирательной комиссией от территориальной избирательной комиссии (по акту передачи удостоверений).

- Если действует механизм «мобильный избиратель», то вправе ознакомиться с реестром избирателей, подлежащих исключению из списка избирателей по месту жительства, а также с реестром избирателей, подавших неучтенные заявления о включении в список избирателей по месту нахождения.

«Мобильный избиратель» – это механизм, с помощью которого можно проголосовать на любом избирательном участке и позволяет голосовать не только по месту постоянной или временной регистрации. Заменяет открепительные удостоверения и досрочное голосование в помещениях ТИК и УИК, сделав процедуру голосования по месту нахождения более удобной. Например:

мужчина, который живёт и прописан в Благовещенске был командирован в Хабаровск. В России проходят выборы президента Российской Федерации. Он создал заранее обращение через Единый портал государственных услуг и функций с помощью паспорта. В день голосования пришёл с паспортом в избирательный участок, но он некорректно указал адрес. Член УИК увидел отметку в списке избирателей «проверить активное избирательное право». После выявления и устранения ошибки гражданин получил бюллетень.

Задача наблюдателя в данном случае заключается в контроле правильности процедуры голосования с помощью механизма «мобильный избиратель», чтобы не выдавались бюллетени, если присутствуют нарушения.

- Число избирательных бюллетеней, полученных участковой избирательной комиссией от территориальной избирательной комиссии (по акту передачи избирательных бюллетеней).

- Число избирателей, исключённых из списка избирателей.

Не допускаются ненужные пометки и подписи избирателей в вышеуказанных документах. Наблюдатель должен быть осведомлён о том, какое количество избирателей подали заявление на голосование вне помещения для голосования, путём ознакомления с реестром заявлений, который открыт для новых заявлений, и пришедшие не позднее, чем за шесть часов до окончания времени голосования. Проверить избирательный участок на предмет агитации.

В соответствии с частью 4 статьи 81 Федерального закона от 22.02.2014 № 20-ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации»⁴¹ председатель участковой избирательной комиссии показывает то, что стационарные ящики для голосования пустые и опечатывает их, а также показывает переносной ящик на наличие пломбы. Задача наблюдателя осмотреть на наличие каких-либо предметов и чтобы ящик для голосования ни на малейшее время не исчез из поля зрения.

Наблюдение за процессом голосования.

⁴¹ Федеральный закон от 22.02.2014 № 20-ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2014. № 8. Ст. 740.

Наблюдатель на протяжении всего дня обязан следить за процессом голосования, но так как это человек, а не робот, ему надо покидать помещение для голосования по различным причинам и это, безусловно, не запрещено. При возможности необходимо присутствие хотя бы одного наблюдателя, для недопущения нарушений. Наблюдатель должен держать постоянно во внимании ящики для голосования и работу членов участковой избирательной комиссии со списками избирателей, а также за выдачей избирательных бюллетеней.

Наблюдатель должен следить за тем, чтобы бюллетень выдавался по паспорту, либо по любому другому документу согласно пункту 16 статьи 2 Федерального закона от 12.06.2002 № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации». В дополнительный список избирателей вносят, если гражданин отсутствует в основном списке. Для внесения требуется паспорт.

Одной из проблем избирательного процесса является то, что наблюдатель не имеет права сверить данные паспорта с данными в списке избирателей для пресечения незаконных действий, а именно незаконной выдаче бюллетеня, но если наблюдатель в нынешних реалиях попытается осуществить такой действие, то может быть наказан по всей строгости закона, потому что будет нарушение на неприкосновенность частной жизни гражданина РФ. Согласно своим полномочиям наблюдатель может только, не мешая работе членов участковой комиссии и не нарушая права человека, наблюдать за действиями члена комиссии. Следовательно, предлагаем внести поправку в федеральное законодательство о разрешении наблюдателю сверять данные паспорта с информацией в списки избирателей.

3.2 Голосование по открепительным удостоверениям. Голосование вне помещения для голосования

Голосование по открепительным удостоверениям.

Открепительное удостоверение – это документ строгой отчётности, удостоверяющий право избирателя проголосовать на другом избирательном участ-

ке вместо того, к которому он приписан по месту постоянной или временной регистрации.

Для голосования по открепительному удостоверению требуется предъявление паспорта и открепительного удостоверения. Данные открепительного удостоверения должны быть идентичны данным паспорта. После чего избирателя вносят в дополнительный список избирателей и забирают отрывной талон открепительного удостоверения (в случае второго тура выборов изымается само открепительное удостоверение), затем вручается избирательный бюллетень.

Задача наблюдателя следить за тем, чтобы не было массового наплыва избирателей с открепительными удостоверениями. Если наблюдатель увидел много людей с открепительными удостоверениями, следует выйти на улицу и посмотреть, кем и на чём осуществляется подвоз избирателей, записать государственный номер транспортного средства, далее сообщить о данном нарушении в вышестоящую комиссию и в штаб.

Голосование вне помещения для голосования.

В статье 66 Федерального закона от 12.06.2002 № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» указан порядок проведения голосования вне помещения. Для того чтобы избиратель мог воспользоваться голосованием вне помещения должна быть уважительная причина, например состояние здоровья или инвалидность.

Члены УИК перед выездом получают под свою подпись необходимое число бюллетеней, но с запасом на случай порчи бюллетеней. Также получают заверенную выписку из реестра.

Находясь в городе Белогорске в лице наблюдателя, был включён в состав выездной группы по собственной инициативе, так как наблюдателей от одного кандидата в избирательном участке было двое, поэтому была возможность без каких-либо препятствий покинуть участок. О выезде оповестили сначала за час, затем за полчаса до выезда. По просьбе председатель участковой избиратель-

ной комиссии выдал заверенную выписку из реестра заявлений о голосовании вне помещения, затем было записано количество всех избирателей, которые были внесены в реестр, а также фамилия последнего.

Было выяснено количество бюллетеней для выездного голосования. Численность группы составлялась 3 члена участка и один наблюдатель. Голосование проходило в 2020 году в период сложной эпидемиологической обстановки, поэтому все, кто входил в состав выездной комиссии оснащались масками, перчатками и халатами, для предотвращения распространения вируса. Как правило, избирателями вне помещения были люди пожилого возраста, которые не могли передвигаться, либо имели какие-либо иные проблемы со здоровьем. Задача наблюдателя - следить за тем, чтобы избиратель самостоятельно заполнял бюллетень, а также соблюдалась тайна голосования. Некоторые пожилые люди интересовались за кого голосовать, но члены комиссии разъясняли, что волеизъявление должно быть свободным и они не имеют права советовать. Несколько людей оставивших заявления о голосовании вне помещения не находились по тому адресу, который указали оправдываясь нахождением на работе, либо вообще не отзываясь на телефонные звонки. Наблюдение осуществлялось с добросовестными членами избирательной комиссии, поэтому они до последнего пытались связаться с людьми, которые были внесены в список для голосования вне помещения. Это является актуальной проблемой, так как расходуется время членов комиссии, следовательно, в избирательном участке не хватает трёх человек, а это сказывается на работе избирательного участка. В качестве решения данной проблемы требуется внести в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях административный штраф за подачу ложного заявления на голосование вне помещения. По возвращении членами комиссии была предоставлена выписка из реестра, которую они брали с собой на выезд. Путём сравнения данных о количестве избирателей и фамилии последнего, которые были взяты до выезда, была подтверждена верность заполненной выписки из реестра. Члены комиссии вернули ящик для голосования на

видное место и внесли граждан в список избирателей.

Можно привести некоторые нарушения во время выездного голосования:

- Отказ во внесении в состав.
- Заполнение бюллетеней за избирателей.

Такое может произойти в случаях, если наблюдатель не в силах заполнить самостоятельно, а поблизости никого нет кроме наблюдателя и членов комиссии и для приближения к нужному результату выборов. В случае, когда избиратель не может сам заполнить, наблюдатель должен следить за тем, чтобы члены комиссии сами не заполняли и требовать искать сторонних людей, например соседей. В ситуации с умышленным заполнением бюллетеня наблюдателю требуется не допускать этого, в случае произошедшего требовать замены бюллетеня и фиксировать нарушение.

- Голосование иных избирателей, кроме тех, что были внесены в реестр по предварительному заявлению.

Ситуация, к избирателю приехали члены избирательной комиссии по заявлению о голосовании вне помещения. Совершеннолетний сын избирателя увидев, что его отец голосует, сообщает избирательной комиссии о намерении проголосовать на месте, чтобы не идти в избирательный участок. В данном случае от наблюдателя требуется проследить за тем, чтобы члены комиссии отказали данному гражданину, так как он не внесён в список избирателей подавших заявление о голосовании вне помещения для голосования.

3.3 Окончание голосования. Заполнение протокола об итогах голосования. Завершение работы наблюдателя

1. Окончание голосования.

Председатель участковой избирательной комиссии объявляет участок закрытым, но главное, чтобы это произошло именно в установленное время. Голосование продолжается до последнего избирателя в помещении.

В статье 68 Федерального закона от 12.06.2002 № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Рос-

сийской Федерации»⁴² указан подробный порядок подсчёта голосов избирателей. Все действия обязательно должны быть видны наблюдателям и результаты подсчёта, несомненно, должны иметь отражение в увеличенной форме протокола об итогах голосования. Подсчёт голосов идёт без перерывов, пока не будут установлены итоги голосования. Подведение итогов голосования:

2. Подсчёт и погашение неиспользованных бюллетеней.

Погашение происходит путём отрезания нижнего левого угла бюллетеня и осуществляется членами участковой избирательной комиссии с правом решающего голоса. После процедуры погашения наблюдатели имеют право зрительно ознакомиться с погашенными бюллетенями.

3. Суммирование данных по спискам избирателей.

Члены участковой комиссии с правом решающего голоса вносят на каждую страницу списка избирателей суммарные данные. Все страницы подписываются членом комиссии внесшим данные и суммируются с подлежащей записью на последней странице. Подписывается председателем УИК, его заместителем или секретарём, а потом ставится печать участковой избирательной комиссии. После всего наблюдатели могут ознакомиться со списком избирателей и проверить, насколько правильно были произведены подсчёты. Список избирателей убирается в сейф и в ответе за недопуск к нему других лиц председатель УИК или секретарь.

4. Подсчёт бюллетеней.

Подсчёт осуществляется по бюллетеням, содержащимся в ящиках для голосования. Наблюдатель должен видеть весь процесс подсчёта бюллетеней, а также их содержимое. Наблюдателю важно проверить целостность пломб на ящиках и не вскрывались ли они. Сначала переносные ящики, затем стационарные. Основываясь на личном опыте, бюллетени из ящиков высыпаются на сдвинутые столы и члены УИК начинают сортировать бюллетени по стопкам, а затем каждый бюллетень в каждой стопке проговаривается, за кого отдан голос,

⁴² Федеральный закон от 12.06.2002 № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» //Собрание законодательства РФ. 2002. № 24. Ст. 2253.

тем самым проверяя на факт ошибки. Наблюдателю важно обратить внимание на то, чтобы в руках у членов УИК не было каких-либо пишущих предметов.

После подсчёта каждой стопки бюллетеней оглашается результат, который должен быть внесён в увеличенную форму протокола.

Недействительным бюллетенем является тот, по которому невозможно понять волеизъявление избирателя (нет отметок вообще, более чем в одном квадрате или надпись «против» напротив фамилии), если бюллетень оказывается спорным, то его откладывают в отдельную стопку и после подсчёта всех голосов решают путём голосования, что с тем или иным бюллетенем этой стопки делать.

После подсчёта всех бюллетеней наблюдатели имеют право ознакомиться визуально со всеми бюллетенями.

5. Проверка контрольных соотношений данных.

В случае не выполнения контрольных соотношений, комиссия принимает решение о дополнительном подсчете данных, в том числе о пересчёте избирательных бюллетеней, если после дополнительного подсчёта контрольные соотношения снова не выполняются, составляется соответствующий акт, прилагаемый к протоколу об итогах голосования, в который вписываются данные о расхождении.

6. Упаковка бюллетеней.

Бюллетени упаковываются в отдельные пачки по кандидатам или спискам, а также недействительные, погашенные и неустановленной формы тоже по отдельным пачкам. На пачках указывается число бюллетеней, а также что в ней находится, например недействительные бюллетени. Все пачки помещаются в коробки или мешки, затем указывается номер участка и общее количество бюллетеней, потом печатываются и наблюдатель может поставить свою подпись. Вскрытие по решению суда или вышестоящей избирательной комиссии.

7. Итоговое заседание комиссии.

8. Рассмотрение жалоб и заявлений о нарушениях.

9. Заполнение протокола об итогах голосования.

В статье 67 Федерального закона от 12.06.2002 № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»⁴³ указывается всё, что должно быть внесено в протокол об итогах голосования, а также даёт возможность составления протокола об итогах голосования в электронном виде.

Участковая избирательная комиссия составляет протокол об итогах голосования в двух экземплярах, и подписываются всеми членами участковой избирательной комиссии, а также проставляется час и минуты подписания. Нельзя чтобы был использован карандаш.

В протоколе об итогах голосования должно быть:

- номер экземпляра;
- наименование выборов, дата голосования;
- слово «Протокол»;
- адрес помещения для голосования с указанием номера избирательного участка;
- основная часть протокола (строки протокола);
- сведения о количестве поступивших в участковую комиссию в день голосования и до окончания подсчёта голосов избирателей, жалоб (заявлений), прилагаемых к протоколу;
- фамилии и инициалы председателя, заместителя председателя, секретаря и других членов участковой комиссии с правом решающего голоса и их подписи;
- дата и время подписания протокола;
- печать участковой комиссии.

Важно чтобы копия протокола была идентична оригиналу по форме и составляющей. Участковая избирательная комиссия обязана приложить к протоколу все жалобы (заявления) и заполнила специальную строку протокола «Све-

⁴³ Федеральный закон от 12.06.2002 № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2002. № 24. Ст. 2253.

дения о количестве поступивших в участковую избирательную комиссию в день голосования и до окончания подсчёта голосов избирателей жалоб (заявлений), прилагаемых к протоколу».

10. Завершение работы наблюдателя

Для покидания участковой избирательной комиссии наблюдателю стоит убедиться в том, что не будет составлять повторный протокол. Заверенную копию протокола об итогах голосования наблюдатель передаёт представителям кандидата или политического объединения. В задачу наблюдателя входит быстро передать копии протокола, а также копии заявлений о нарушениях. По протоколам выстраивается общая картинка выборов, если с официальными данными ТИК будет расхождение, то возможно оспаривание в установленном законодательством порядке.

Наблюдатель может покинуть помещение УИК только после того, как он убедится в том, что УИК не будет составлять повторный протокол (протокол с пометкой «Повторный»). Если наблюдатель был направлен от кандидата, то направляет копию протокола ему. Главное, что должен обеспечить наблюдатель – это оперативную передачу копии протокола и копий, поданных им заявлений о нарушениях (в случае их составления) уполномоченным представителям своего кандидата. В штабе копии протоколов будут сопоставлены с официальной сводной таблицей ТИК. В случае существенных нарушений или расхождений итоги голосования могут быть обжалованы в установленном законодательством порядке, в том числе оспорены в судебном порядке. Работа наблюдателя окончена.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Наблюдение как национальное, так и иностранное способствует созданию открытых и честных выборов, а также повышает доверие населения к выбранному кандидату, следовательно, необходимо качественное наблюдение для независимости института наблюдателей. С момента первого упоминания об институте наблюдателей прошло уже более 30 лет, произошло большое количество изменений в сфере наблюдения, но всё же данный институт до сих пор не совершенен.

На сегодняшний день в Российской Федерации отсутствует Избирательный кодекс, что порождает на практике определенные проблемы в применении, в должном понимании избирательного законодательства, а также существуют расхождения в нормах законов. Предлагаем кодифицировать и систематизировать нормативно-правовые акты, относящиеся к избирательному праву и избирательному процессу, в один нормативно-правовой акт – Избирательный кодекс Российской Федерации.

В результате исследования выявлено расхождение в Федеральном законе от 10.01.2003 № 19-ФЗ «О выборах Президента РФ», где подача списка наблюдателей, как в Федеральном законе от 12.06.2002 № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» не предусмотрена. Предложение по внесению изменения в законодательство следующее, требуется отменить предварительную подачу списков наблюдателей на всех уровнях избирательного процесса. Данное изменение будет способствовать независимости наблюдателей, а также это облегчит работу территориальных избирательных комиссий.

Зачастую независимость наблюдателей потухает, если они действуют в интересах лиц их назначивших. Из этого получается, что наблюдение осуществляется, только недочёты направивших наблюдателя лиц он не замечает. В качестве нашего предложения в решении данной проблемы служит привлече-

ние к частичной ответственности за проведение выборов наблюдателей, а именно внесение в КоАП РФ нормы об ответственности наблюдателей за неполное наблюдение, к тому же это может повысить личную культуру наблюдателей.

Подводя итог исследованию, касающемуся института наблюдателей в избирательном процессе, нами сделан вывод о том, что, несмотря на большое количество нормативно-правовых актов, а также трудов учёных об институте наблюдателей, вопросы независимости, кодификации и свободы выборов остаются актуальными, требующими усовершенствования законодательства, путём внесения изменений в соответствующие нормативно-правовые акты. Благодаря использованию приведённых в работе рекомендаций по совершенствованию законодательства в сфере избирательного, можно добиться положительных результатов в долгосрочной перспективе, а также поднять доверие к выборам, повысить чистоту и легитимность процесса, что является основной целью института наблюдателей.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

I. Нормативно-правовые акты

1 Конституция Российской Федерации от 12 декабря 1993 г. (в ред. от 01.07.2020 г.) // Российская газета. - 2020. - 4 июля. - № 144

2 Федеральный закон от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ (в ред. от 04.06.2021 г.) «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» // Парламентская газета. - 2002. - № 110-111

3 Федеральный закон от 10 января 2003 г. № 19-ФЗ (в ред. от 05.04.2021 г.) «О выборах Президента РФ» // Парламентская газета. - 2003. - 16 января. - № 8-9

4 Федеральный закон от 22 февраля 2014 г. № 20-ФЗ (в ред. от 04.06.2021 г.) «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» // Официальный интернет-портал правовой информации. - 2014. - 24 февраля

5 Федеральный закон от 30 ноября 1994 г. № 51-ФЗ (в ред. от 11.06.2021 г.) «Гражданский кодекс» // Российская газета. - 1994. - 8 декабря. - № 238-239

6 Федеральный закон от 26 ноября 1996 г. № 138-ФЗ (в ред. от 04.06.2014 г.) «Об обеспечении конституционных прав граждан РФ избирать и быть избранными в органы местного самоуправления» // Собрание законодательства РФ. - 1996. - № 49. - Ст. 5497

7 Федеральный закон от 10 января 2003 г. № 20-ФЗ (в ред. от 29.05.2019 г.) «О государственной автоматизированной системе РФ «Выборы» // Российская газета. - 2003. - 15 января. - № 5

8 Федеральный закон от 11 июля 2001 г. № 95-ФЗ (в ред. от 30.04.2021 г.) «О политических партиях» // Парламентская газета. 2001. - 17 июля. - № 132

9 Федеральный закон от 17 января 1992 г. № 2202-1 (в ред. от 30.12.2020 г.) «О прокуратуре Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. - 1995. - № 47. - Ст. 4472

10 Федеральный закон от 15 августа 1996 г. № 114-ФЗ (в ред. от 08.12.2020 г.) «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию» // Собрание законодательства РФ. - 1996. - 19 августа. - № 34. - Ст. 4029

11 Федеральный закон от 21 июля 2014 г. № 212-ФЗ (в ред. от 27.12.2018 г.) «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. - 2014. - № 30. - Ст. 4213

12 Постановление Центральной избирательной комиссии Российской Федерации от 03 октября 2012 г. № 143/1085-6 «О Разъяснении порядка ведения наблюдателями фото- и (или) видеосъемки в помещении для голосования» // Вестник ЦИК России. - 2012. - № 10

13 Постановление Центральной избирательной комиссии РФ от 09 января 2018 г. № 124/1045-7 «О Разъяснениях порядка деятельности иностранных (международных) наблюдателей при проведении выборов Президента Российской Федерации» // Вестник ЦИК РФ. - 2018. - № 2

14 Постановление Центральной избирательной комиссии РФ от 11 мая 2016 г. № 6/51-7 (в ред. от) «О Разъяснениях порядка деятельности иностранных (международных) наблюдателей при проведении выборов депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации седьмого созыва» // Вестник ЦИК РФ. - 2016. - № 9

15 Закон Амурской области от 26 июня 2012 г. № 64-ОЗ (в ред. от 08.12.2020 г.) «О выборах губернатора Амурской области» // Амурская правда. - 2012. - 27 июня. - № 112

16 Закон Амурской области от 06 марта 2012 г. № 17-ОЗ (в ред. от 02.03.2021 г.) «О выборах депутатов Законодательного Собрания Амурской Области» // Амурская правда. - 2012. - 13 марта. - № 42

17 Закон Тюменской области от 03 июня 2003 г. № 139 (в ред. от 01.06.2021 г.) «Избирательный кодекс Тюменской области» // Тюменские известия. - 2003. - 10 июня. - № 115.

18 Закон города Москвы от 06 июля 2005 г. № 38 (в ред. от 19.05.2021 г.) «Избирательного кодекса города Москвы» // Вестник Мэра и Правительства Москвы. - 2005. - № 43

19 Закон Пермского края от 09 ноября 2009 г. № 525-ПК (в ред. от 08.06.2020 г.) «О выборах депутатов представительных органов муниципальных образований в Пермском крае» // Собрание законодательства Пермского края. - 2009. - 30 ноября. - № 11 (I)

II Специальная литература

20 Авакьян, С. А. Выборы и коррупция / С. А. Авакьян. – СПб. : Издательство Юридический центр Пресс, 2006. – 189 с

21 Выборы в органы государственной власти на территории Амурской области в 2011 – 2012 годах: Сборник информационно-аналитических материалов // Избирательная комиссия Амурской области. – Благовещенск, 2012. – 168 с.

22 Гарибян, В. Роль наблюдателей в обеспечении принципов свободы и справедливости на выборах // Право и Жизнь. – 2005. - № 24.

23 Гражданское право / отв. ред. - Е.А. Суханов. - 3-е изд., перераб. и доп. - М. : Волтерс Клувер, 2006. - 720 с.

24 Избирательное право и избирательный процесс в Российской Федерации: учебник для вузов / под. ред. А. В. Иванченко. – М. : Изд-во МГУ, 1999. – 856 с.

25 Кондрашов, А.П. Энциклопедия: Большая книга занимательных фактов в вопросах и ответах / А. П. Кондрашов. – М.: РИПОЛ классик, 2008.- С. 100.

26 Майер, Х. Избирательное право как инструмент распределения власти или избирательное право и политика / Х. Майер // Сборник докладов. – 2005. – 68 с.

27 Макосейчук, Т. М. Двойственный правовой статус высшего должностного лица субъекта Российской Федерации / Т. М. Макосейчук // Казанский фе-

дералист. - № 2-3 (14-15)

28 Маркин, А. А. Общее и особенное в подходах избирательного законодательства к правовому регулированию статуса наблюдателей в сравнительно-правовом контексте / А. А. Маркин // Конституционное и муниципальное право. - 2015. - № 2. - С. 40-44.

29 Мишанова, Е. В. Наблюдение на выборах: учеб. пособие / Е. В. Мишанова. – М., , 2007.- 267 с.

30 Назарова, Е .В. Институт международного наблюдения на выборах : Актуальные вопросы эффективности / Е. В. Назарова. – М., 2016. – 159 с.

31 Постников, А. Е. Актуальные проблемы развития избирательного законодательства / А. Е. Постников // Журнал российского права. – 2004. - № 4. – С, 12.

32 Советников, И .В. Злоупотребления правом в избирательном процессе / И. В. Советников. - М., 2010. – 157 с.

III Историко-правовые источники

33 Закон РСФСР от 27 октября 1989 г. (утратил силу) «О выборе народных депутатов» // Ведомости ВС РСФСР. - 1989. - № 44. - Ст. 1305

34 Федеральный закон от 06 декабря 1994 г. № 56-ФЗ (утратил силу) «Об основных гарантиях избирательных прав граждан Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. - 1994. - № 33. - Ст. 3406.

35 Федеральный закон от 21 июня 1995 г. № 90-ФЗ (утратил силу) «О выборах депутатов государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. - 1995. - № 26. - Ст. 2398.

36 Федеральный закон от 17 мая 1995 г. № 76-ФЗ «О выборах президента Российской Федерации» // Российская газета. - 1995. - 23 мая.

37 Федеральный закон от 19 сентября 1997 г. № 124-ФЗ (утратил силу) «Об основных гарантиях избирательных прав граждан Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. - 1997. - № 38. - Ст. 4339.

38 Постановление Центральной избирательной комиссии РФ от 24 января

2008 г. № 90/703-5 «О разъяснении порядка деятельности иностранных (международных) наблюдателей при проведении выборов Президента РФ и об удостоверении иностранного международного наблюдателя» // Вестник ЦИК РФ. - 2008. - № 7.