



**МЕЖПАРЛАМЕНТСКАЯ АССАМБЛЕЯ
ГОСУДАРСТВ – УЧАСТНИКОВ
СОДРУЖЕСТВА НЕЗАВИСИМЫХ ГОСУДАРСТВ**

**МЕЖДУНАРОДНЫЙ ИНСТИТУТ
МОНИТОРИНГА РАЗВИТИЯ ДЕМОКРАТИИ,
ПАРЛАМЕНТАРИЗМА И СОБЛЮДЕНИЯ
ИЗБИРАТЕЛЬНЫХ ПРАВ ГРАЖДАН**

Анализ
соответствия международным
избирательным стандартам законодательства
о выборах Президента Российской Федерации

Санкт-Петербург
2008

Анализ соответствия международным избирательным стандартам законодательства о выборах Президента Российской Федерации

Правовое регулирование выборов Президента Российской Федерации

Законодательство о выборах Президента Российской Федерации составляют Конституция Российской Федерации, Федеральный закон от 12.06.2002г. №67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» (с изменениями и дополнениями, последние из которых внесены Федеральным законом от 24.07.2007г. №211-ФЗ), Федеральный закон от 10.01.2003г. №19-ФЗ «О выборах Президента Российской Федерации» (с изменениями и дополнениями, последние из которых внесены Федеральным законом от 24.07.2007г. №214-ФЗ).

Общий порядок избрания Президента Российской Федерации определен Конституцией РФ. Глава государства избирается гражданами Российской Федерации на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании сроком на четыре года (ч. 1 ст. 81). Органом, назначающим выборы Президента РФ является одна из палат законодательного Федерального Собрания Российской Федерации - Совет Федерации (п. «д» ч. 1 ст. 102). Конституция устанавливает пассивный избирательный ценз для выборов на должность Президента Российской Федерации. Им может стать только гражданин Российской Федерации, не моложе 35 лет, постоянно проживающий в Российской Федерации не менее 10 лет (ч. 2 ст. 81). Введено ограничение по количеству следующих подряд сроков, которые одно и то же лицо может занимать должность Президента Российской Федерации – не более двух (ч. 3 ст. 81). Конституцией также введены ограничения права граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы государственной власти и местного самоуправления (ч. 2 ст. 32) для граждан, признанных судом недееспособными, а также содержащихся в местах лишения свободы по приговору суда (ч. 3 ст. 32). Помимо этого, в Конституции содержится положение о том, что порядок выборов Президента РФ определяется федеральным законом (ч. 4 ст. 81).

Федеральным законом «О выборах Президента Российской Федерации» осуществлено подробное регулирование всех аспектов организации и проведения президентских выборов.

Полномочия издания правовых актов по вопросам применения Федерального закона «О выборах Президента Российской Федерации» и Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» предоставлены Центральной избирательной комиссии Российской Федерации (ЦИК). При этом детализированность законодательства о выборах Президента РФ обуславливает исключительно техническое значение инструкций ЦИК (определяющих,

например, формы документов, представляемых субъектами избирательного процесса, описание бланков удостоверений, выдаваемых специальным субъектам избирательного процесса; разъясняющих применение к текущей избирательной кампании понятия «ближайшие предыдущие выборы депутатов Государственной Думы» и т.п.). Подобное соотношение между законодательством и подзаконными актами отвечает требованиям п. 4 ст. 1 Конвенции СНГ¹ и п. 2a Руководящих принципов Венецианской комиссии².

Существенные изменения положений Федерального закона «О выборах Президента Российской Федерации», были внесены федеральными законами от 21.07.2005г. №93-ФЗ и от 12.07.2006г. №107-ФЗ. Они были приняты более чем за один год до выборов, что соответствует п. 2b Руководящих принципов Венецианской комиссии.

Всеобщее избирательное право

Принцип всеобщего избирательного права, являющийся одним из основополагающих в системе международных избирательных стандартов, отражен как в Конституции Российской Федерации, так и в Федеральном законе «О выборах Президента Российской Федерации» (п. 1 ст. 1)³.

Активное избирательное право на выборах Президента РФ предоставлено гражданам Российской Федерации, достигшим совершеннолетия, т.е. возраста 18 лет. Данный возрастной ценз отвечает требованиям, вытекающим из международных обязательств России, в частности п. 25b Международного пакта о гражданских и политических правах⁴, п. 7.3 Копенгагенского документа СБСЕ⁵ и п. 1.1a Руководящих принципов Венецианской комиссии. Кроме того, в Федеральном законе «О выборах Президента Российской Федерации» воспроизведены конституционные ограничения, касающиеся недопущения к участию в выборах недееспособных граждан, а также граждане, осужденных за преступления и пребывающих в местах лишения свободы. Поскольку в обоих случаях основанием лишения избирательных прав является вступивший в

¹ Конвенция о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах-участниках Содружества Независимых Государств, подписанная 7 октября 2002 года в г. Кишиневе

² Свод рекомендуемых норм при проведении выборов. Руководящие принципы и пояснительный доклад (приняты Венецианской комиссией на 52-й пленарной сессии 18-19 октября 2002 года в г. Венеция). Часть первая – Руководящие принципы относительно выборов (приняты Венецианской комиссией на 51-й пленарной сессии 5-6 июля 2002 года в г. Венеция)

³ Здесь и далее при отсутствии указания в скобках приводится ссылка на Федеральный закон «О выборах Президента Российской Федерации»

⁴ Международный пакт о гражданских и политических правах от 16 декабря 1966 года

⁵ Документ Копенгагенского совещания Конференции по человеческому изменению Совещания по Безопасности и Сотрудничеству в Европе от 29 июня 1990 года (впоследствии преобразована в Организацию по Безопасности и Сотрудничеству в Европе)

законную силу судебный акт, это ограничение соответствует рекомендациям, изложенным в п. 1.1d Руководящих принципов Венецианской комиссии.

Следует отметить, что Федеральный закон «О выборах Президента Российской Федерации» содержит как общую норму о равных избирательных правах всех граждан, в том числе проживающих или находящихся в период проведения выборов за пределами территории Российской Федерации, так и положения, обеспечивающие такое равенство, закрепляя право указанных граждан ставить подписи в поддержку выдвижения кандидатов и участвовать в других избирательных действиях, а также их возможность проголосовать на избирательных участках, образуемых в дипломатических представительствах и консульских учреждениях Российской Федерации.

Право быть избранным, т.е. пассивное избирательное право, предоставлено Конституцией гражданам Российской Федерации, достигшим возраста 35 лет и постоянно проживающим в Российской Федерации не менее 10 лет. Повышенный возрастной ценз не противоречит международным избирательным стандартам. В частности, согласно положениям ст. 2 Конвенции СНГ и п. 1.1a Руководящих принципов Венецианской комиссии, для лиц, избираемых на пост главы государства, может быть установлен повышенный возрастной ценз. При этом ограничение максимального возраста кандидата указанными международными актами не предусмотрено. Отсутствие пассивного избирательного права у граждан, постоянно проживающих за пределами Российской Федерации, являясь общепринятым в мировой практике, также не противоречит международным обязательствам России.

Наряду с этим, в Федеральном законе «О выборах Президента Российской Федерации», вводится ряд дополнительных по отношению к установленным Конституцией ограничений. Так, пассивным избирательным правом не обладают граждане, имеющие гражданство иностранного государства либо вид на жительство или иной документ, подтверждающий право на постоянное проживание гражданина Российской Федерации на территории иностранного государства: осужденные к лишению свободы за совершение тяжкого или особо тяжкого преступления либо преступления экстремистской направленности и имеющие на день голосования неснятую или непогашенную судимость; подвергнутые административному наказанию за пропаганду и публичное демонстрирование нацистской атрибутики и символики, производство и распространение экстремистских материалов, если соответствующие деяния были совершены в течение четырех лет до дня голосования (ст. 3). Оценивая данные ограничения, с точки зрения соответствия международным стандартам и международной практике, а в частности п. 1.1d Руководящих принципов Венецианской комиссии, следует исходить из того, что подобные ограничения установлены законом (как это предусмотрено в вышеназванных Рекомендациях) и допускаются лишь по прямому решению суда.

Кроме того, гражданин, досрочно прекративший исполнение полномочий Президента Российской Федерации, лишен пассивного избирательного права на выборах, назначенных в связи с таким прекращением полномочий (п. 3 ст. 6). Эта мера препятствует досрочному прекращению полномочий с целью создания оптимальных условий для переизбрания того же лица на новый срок. Поэтому ее

следует считать важной гарантией соблюдения принципа периодического проведения выборов и принципа равных возможностей кандидатов.

Следует также отметить характерное для избирательных законодательств государств-участников СНГ отсутствие в законодательстве России каких-либо различий в объеме избирательных прав по основаниям приобретения гражданства.

В целях реализации принципа всеобщего избирательного права граждане Российской Федерации имеют возможность ознакомиться со списком избирателей, заявить об обнаруженных в нем ошибках, а также право на обжалование в вышестоящую избирательную комиссию или суд отказа участковой комиссии внести уточнения в список избирателей. В Российской Федерации применяется автоматическая регистрация граждан в качестве избирателей, не требующая от них специального заявления или подтверждения своего желания; в списки избирателей включаются все граждане, обладающие активным избирательным правом. При этом списки избирателей в соответствии с рекомендациями Венецианской комиссии обновляются дважды в год, а избирателям, сменившим место жительства, предоставляется возможность, подтвердив указанное обстоятельство соответствующей отметкой в паспорте, быть внесенным в список избирателей дополнительно без каких-либо ограничительных условий по сроку обращения или необходимости обращения в какой-либо иной орган.

В целях реализации рекомендаций п.1.2. Руководящих принципов Венецианской комиссии в части опубликования списков избирателей в Российской Федерации законодательно установлена следующая процедура работы со списками избирателей

Участковая комиссия за 20 дней до дня голосования представляет список избирателей для ознакомления избирателей и его дополнительного уточнения. Гражданин Российской Федерации, обладающий активным избирательным правом, вправе обратиться в УИК с заявлением о включении его в список избирателей, о любой ошибке или неточности в сведениях о нем, внесенных в список избирателей. Такая процедура согласуется с Рекомендациями для международных наблюдателей СНГ по наблюдению за выборами⁶ (далее по тексту - Рекомендации), которые установили, что каждый имеет право на беспрепятственный доступ к действенной, беспристрастной и равной процедуре государственной или иной установленной законом регистрации (учета) избирателей на основании документов и сведений, указанных в законах, к документированной информации (персональным данным) о себе в целях обеспечения ее полноты и достоверности, при этом избирателю гарантируется право получать информацию о включении его в список избирателей. Списки избирателей должны предоставляться для ознакомления и дополнительного уточнения (пп.6 пункта 1.2. Рекомендаций). В этом же разделе предусмотрено дополнительное включение избирателя избирательным органом в список избирателей (или дополнительный список).

⁶ Рекомендации Парламентской Ассамблеи государств-участников СНГ для международных наблюдателей Содружества Независимых Государств по наблюдению за выборами и референдумами (Санкт-Петербург, 4 декабря 2004 год)

Отметим, что списки избирателей составляются и уточняются на основании сведений полученных с использованием государственной системы регистрации (учета) избирателей и представляемых главами местных администраций муниципального района, городского округа, внутригородской территории города федерального значения, командирами воинских частей, руководителями дипломатических представительств, консульских учреждений Российской Федерации.

Обнародование списков избирателей, с учетом содержащихся в них сведений об избирателях конфиденциального характера, противоречило бы Федеральному закону «О персональных данных». С другой стороны, возможность внесения избирателя в список избирателей (т.е. фактически регистрации избирателя) в день голосования на избирательном участке на основании паспорта, содержащего отметку о регистрации по месту жительства на территории избирательного участка (т.е. без решения суда или какого-либо иного органа, кроме соответствующей участковой избирательной комиссии) дополнительно гарантирует реализацию принципа всеобщего избирательного права, предусматривая возможность своевременного и наиболее простого для избирателя устранения ошибки, возникшей по вине органов, составляющих список избирателей.

Федеральный закон «О выборах Президента Российской Федерации» предусматривает как возможность самовыдвижения кандидатов, так и выдвижения их политическими партиями. В первом случае гражданин должен создать группу избирателей, поддерживающую его выдвижение, в количестве не менее 500 человек. Основываясь на принципе пропорционального равенства (п. 2.3 Руководящих принципов Венецианской комиссии), закон устанавливает два основания регистрации кандидатов: подписи избирателей и факт выдвижения политической партией, допущенной по итогам состоявшихся перед тем выборов в Государственную Думу к распределению депутатских мандатов. Выборы Президента являются единственными в Российской Федерации выборами, где регистрация не допускается на основании избирательного залога. Порядок сбора подписей полностью согласуется с Рекомендациями для международных наблюдателей СНГ, пунктом 4.2. которых установлено, что в случае и порядке, предусмотренном законами, выдвижение и регистрация кандидатов может осуществляться посредством сбора установленного законом количества подписей или внесения избирательного залога или иных процедур, учитывающих, в частности, парламентский статус политической партии на прошлых выборах в национальный законодательный орган. Установленное законом количество подписей не может превышать установленного в национальном законодательстве процента от численности избирателей соответствующего избирательного округа. Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» установил, что количество подписей, которое необходимо для регистрации кандидатов устанавливается законом и не может превышать 2% от числа избирателей, зарегистрированных на территории избирательного округа. Указанное количество подписей является одинаковым для всех кандидатов, представляющих для своей регистрации подписи избирателей, что обеспечивает соблюдение принципа равенства кандидатов.

Необходимо заметить, что рекомендуемое Венецианской комиссией количество подписей в поддержку кандидата – не более 1 % от числа избирателей в избирательном округе свидетельствует о регионализации международных избирательных стандартов.

Процедура проверки подписей избирателей ЦИКом четко описана в законе. Она проводится в течении восьми дней со дня представления подписей избирателей (решение о регистрации либо об отказе в регистрации должно быть принято в десятидневный срок с того же дня). При этом предусмотрена проверка не менее 20% подписей (отобранных посредством случайной выборки) от необходимого для регистрации количества подписей избирателей, а в случае обнаружения в них 5% и более недостоверных и недействительных подписей предусмотрена дополнительная проверка не менее 10% от необходимого для регистрации количества подписей избирателей.

С учетом рекомендаций Бюро по демократическим институтам и правам человека ОБСЕ, после выборов Президента Российской Федерации 2004 года в Федеральный закон было внесено изменение, предоставляющее кандидатам возможность внесения уточнений и дополнений в документы, содержащие сведения о кандидате и представленные в ЦИК, а также обязанность ЦИК России известить кандидата о выявлении неполноты представленных сведений или нарушениях в оформлении документов, представленных кандидатом.

Равное избирательное право

Каждый гражданин Российской Федерации, обладающий активным избирательным правом, на президентских выборах имеет один голос, имеющий одинаковый «вес» с голосами других избирателей, что соответствует международным обязательствам России (п. 1 ст. 3 Конвенции СНГ, п. 2.1 Руководящих принципов Венецианской комиссии). При отсутствии соответствующей прямой нормы в Федеральном законе «О выборах Президента Российской Федерации», соблюдение указанного принципа обеспечивается положением о выдаче каждому избирателю одного избирательного бюллетеня после проверки того, что избиратель не проголосовал ранее и не имеет возможность проголосовать второй раз (например, вне помещения для голосования или по открепительному удостоверению), а также положением о голосовании путем внесения знака в часть избирательного бюллетеня, относящуюся к кандидату, в пользу которого сделан выбор.

Гражданину, не имеющему возможности прибыть в день голосования на избирательный участок, обеспечивается возможность особых форм голосования: голосования по открепительному удостоверению на любом избирательном участке в день голосования, голосования вне помещения для голосования в день голосования, а также досрочного голосования отдельных групп избирателей на избирательном участке и досрочного голосования всех избирателей на избирательных участках, образованных в труднодоступных или отдаленных местностях, на судах, находящихся в плавании, на полярных станциях. Эти

возможности создают условия для реализации равного избирательного права, соответствуя п. 3 ст. 3 Конвенции СНГ.

Каждый гражданин, обладающий пассивным избирательным правом, имеет равные возможности для выдвижения своей кандидатуры на должность Президента Российской Федерации, что отвечает требованиям п. 4 ст. 3 Конвенции СНГ. Равенство возможностей обеспечивается, в частности, одинаковым пакетом документов и сведений, необходимых для выдвижения и регистрации кандидата, одинаковым количеством подписей избирателей в поддержку выдвижения кандидата, необходимых для его регистрации. Вместе с тем, в ряде случаев используется принцип пропорционального равенства: так, кандидат, выдвинутый политической партией, освобожден от необходимости создания группы избирателей в поддержку своего выдвижения, а кандидат, выдвинутый политической партией, допущенной по итогам предшествовавших президентским выборам парламентских выборов к распределению мандатов депутатов Государственной Думы, кроме того, освобожден и от необходимости представления подписей избирателей в поддержку своего выдвижения. Принцип пропорционального равенства, базируясь на таких значимых характеристиках политических партий как регистрация (указывающая на соответствие критериям численности и территориального охвата деятельности) и парламентский статус (свидетельствующий о наличии массовой поддержки), соответствует п. 2.3 Руководящих принципов Венецианской комиссии.

Федеральным законом «О выборах Президента Российской Федерации» в соответствии с требованиями п. 6 ст. 3 Конвенции СНГ, запрещено использование преимуществ должностного и служебного положения. При этом законом установлен исчерпывающий перечень действий, признаваемых таким злоупотреблением, а также установлены достаточно жесткие меры юридической ответственности за нарушение этого запрета вплоть до отказа в регистрации, отмены регистрации или отмены результатов выборов. Такие меры дополнительно обеспечивают соблюдение принципа пропорциональности.

Равные возможности кандидатов на должность Президента Российской Федерации обеспечиваются, в частности, предоставлением равных условий доступа к средствам массовой информации (п. 5 ст. 13 Конвенции СНГ), выделением равного объема эфирного времени и печатной площади на безвозмездной основе в государственных средствах массовой информации, предоставлением возможности получить эфирное время и печатную площадь в пределах равных квот на платной основе (п. 2.3 Руководящих принципов Венецианской комиссии). Негосударственным средствам массовой информации предоставляют кандидатам эфирное время и печатную площадь на равных условиях оплаты.

Прозрачность финансирования избирательных кампаний, являющаяся одной из гарантий равных возможностей партий и кандидатов (п. 2.3d Руководящих принципов Венецианской комиссии), обеспечивается обязанностью кандидатов предоставлять в ЦИК России два финансовых отчета, равно как обязанностью ЦИК России передать копии этих отчетов в средства массовой информации, а также обязанностью государственных средств массовой

информации публиковать предусмотренные законом сведения о поступлении и расходовании средств избирательных фондов.

Финансирование избирательных кампаний кандидатов осуществляется за счет специально создаваемых ими для этих целей избирательных фондов. Отдельной гарантией равных возможностей кандидатов является также установленная предельная сумма всех расходов кандидата из средств избирательного фонда (400 миллионов рублей или 500 миллионов рублей для кандидатов, участвующего в повторном голосовании) и предельные размеры каждого из источников формирования избирательного фонда. При этом государство не оказывает прямую финансовую поддержку кандидатам на должность Президента Российской Федерации. Превышение указанных лимитов и использование при проведении избирательной кампании средств, поступающих помимо избирательного фонда, влечет ответственность кандидата, вплоть до отказа в регистрации или отмены регистрации, что отвечает п. 2 ст. 12 Конвенции СНГ.

Нейтральное отношение государства и его органов к кандидатам на должность Президента Российской Федерации призван обеспечить также законодательный запрет на проведение предвыборной агитации государственным служащим с использованием преимуществ должностного или служебного положения.

Прямое избирательное право

Прямые выборы главы государства не относятся к универсальным принципам, закрепленным международно-правовыми актами в сфере избирательного права. Однако в Конституции РФ закреплен прямой характер выборов Президента Российской Федерации. В этой связи закон, опираясь также на указание ст. 4 Конвенции СНГ, предусматривает голосование на президентских выборах непосредственно за кандидата, баллотирующегося на указанную должность.

После предыдущих президентских выборов (март 2004 г.) в Федеральный закон была внесена поправка, устраняющая возможность голосования «против всех кандидатов». Авторы данной поправки исходили из того, что поскольку основной целью избирательного процесса является замещение поста главы государства путем его избрания, то голосование «против всех кандидатов» препятствует достижению этой цели. Эти изменения, кроме того, совпадают с аналогичной рекомендацией Бюро по демократическим институтам и правам человека ОБСЕ (Итоговый отчет Миссии БДИПЧ ОБСЕ по наблюдению за выборами Президента Российской Федерации 14 марта 2004 года).

Тайное голосование

Принцип тайного голосования является одним из основополагающих среди международных критериев демократических выборов (п. 7.4 Копенгагенского документа СБСЕ, ст. 5 Конвенции СНГ).

С целью обеспечения соблюдения принципа тайного голосования, т.е. исключения какого-либо контроля над волеизъявлением избирателей, Федеральный закон «О выборах Президента Российской Федерации» предусматривает обязательное наличие в помещениях для голосования кабин или иных специально оборудованных мест для тайного голосования, в которых имеется оборудование, создающее условия для голосования избирателя (освещение, письменные принадлежности). Закон также содержит императивные положения о том, что избиратель голосует лично и заполняет избирательный бюллетень в кабине или ином специально оборудованном месте для тайного голосования, где присутствие других лиц недопустимо, что соответствует п. 1 ст. 5 Конвенции СНГ и п. 4b Руководящих принципов Венецианской комиссии. Однако последнее положение не носит в Российской Федерации характера юридической обязанности, невыполнение которой влечет санкции (в частности, признания бюллетеня недействительным), как это рекомендуется в п. 4a Руководящих принципов Венецианской комиссии. Однако с точки зрения Конвенции СНГ реализация гражданином возможности голосовать тайно или отказ от реализации этого права (при обеспечении со стороны участковой избирательной комиссии и государства в целом соответствующей возможности) остается его правом, а не обязанностью, подобно тому как правом, а не обязанностью является само участие в выборах (не является нарушением всеобщего избирательного права отказ избирателя принять участие в выборах при условии предоставления ему такой возможности).

В соответствии с п. 4 ст. 5 Конвенции СНГ и п. 4c Руководящих принципов Венецианской комиссии, законом предусмотрена обязанность участковой избирательной комиссии обеспечить тайну голосования, что гарантируется отсутствием требования об опубликовании или ином обнародовании списков проголосовавших избирателей.

Свободные выборы

В целях реализации принципа свободных выборов в Федеральном законе «О выборах Президента Российской Федерации» установлено, что участие гражданина в таких выборах является свободным и добровольным, никто не вправе оказывать давление на гражданина с целью принудить его к участию или неучастию в президентских выборах, а также препятствовать его свободному волеизъявлению, что отвечает положениям ст. 8 Конвенции СНГ. Гарантией реализации данной нормы является юридическая ответственность, в том числе уголовная, за нарушение указанных запретов. Уголовным Кодексом Российской Федерации (статья 141 УК РФ) предусмотрена ответственность за воспрепятствование свободному осуществлению гражданином избирательных прав, в том числе путем подкупа, обмана, принуждения, применения насилия либо угрозой его применения.

Свобода избирателей формировать и изъяслять свое мнение обеспечивается гарантированной Федеральными законами «О выборах Президента Российской Федерации» и «О средствах массовой информации» свободой деятельности средств массовой информации, в том числе по информированию граждан о выборах в целом, о кандидатах на должность Президента Российской Федерации, об отдельных избирательных действиях и мероприятиях, а также равными условиями доступа кандидатов к средствам массовой информации с целью ведения предвыборной агитации.

Одной из гарантий свободных выборов, обеспечивающих свободное голосование, является простота процедур голосования. Процедура голосования, предусмотренная Федеральным законом «О выборах Президента Российской Федерации» может быть охарактеризована как достаточно простая, что отвечает п. 3.2i Руководящих принципов Венецианской комиссии: избирателю после получения бюллетеня достаточно поставить любой знак в квадрате, относящимся к кандидату, в пользу которого сделан выбор. Такая процедура голосования используется на всех выборах в Российской Федерации, начиная с 1993г., в связи с чем известна и понятна избирателям, не вызывая затруднений у абсолютного их большинства.

В качестве основной формы голосования используется голосование на избирательном участке в день голосования. Предусмотренные Федеральным законом иные способы носят дополнительный характер и направлены на обеспечение голосования отдельных избирателей (п. 3.2 Руководящих принципов Венецианской комиссии). При этом голосование по почте и по доверенности на выборах Президента Российской Федерации не предусмотрено, а голосование вне помещения для голосования допускается исчерпывающим перечнем оснований. Гарантиями от злоупотреблений при таком голосовании являются, в частности, его проведение не менее чем двумя членами Участковой избирательной комиссии (УИК), присутствие членов УИК с правом совещательного голоса и наблюдателей, возможность выдачи бюллетеня только избирателям, обратившимся с такой просьбой в установленном порядке, признание всех бюллетеней недействительными в случае, если в переносном ящике содержится больше бюллетеней, чем соответствующих заявлений избирателей.

Периодические и обязательные выборы

В соответствии с п. 1 ст. 6 Конвенции СНГ Федеральным законом «О выборах Президента Российской Федерации» установлена обязательность их проведения в предусмотренные сроки. В целях обеспечения реализации данного принципа установлена обязанность уполномоченного органа – Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации назначить президентские выборы, приняв решение об этом в установленный законом десятидневный срок. При этом Федеральным законом четко определен день голосования. Кроме того, предусмотрены гарантии проведения выборов в установленный срок в случае непринятия Советом Федерации решения об их

назначении: в таком случае выборы назначаются на тот же день Центральной избирательной комиссией Российской Федерации. Гарантией реализации указанного принципа является установленный срок, в течение которого назначаются досрочные выборы Президента Российской Федерации в случае появления оснований для их назначения. Единственным исключением, допускаемым международными документами (ст. 6 Конвенция СНГ), является отложение выборов в случае действия на всей территории Российской Федерации чрезвычайного или военного положения. При этом Федеральным законом четко установлен срок проведения выборов после прекращения действия указанного режима.

Периодичность выборов также обеспечивается жесткой привязкой срока проведения очередных выборов к установленному Конституцией Российской Федерации четырехлетнему сроку полномочий Президента Российской Федерации. Таким образом, выборы проводятся с установленной периодичностью и регулярно, что отвечает п. 7.1 Копенгагенского документа СБСЕ и п. 6 Руководящих принципов Венецианской комиссии.

Открытые и гласные выборы

Принцип открытых и гласных выборов (п.1 ст. 7 Конвенции СНГ) воспроизведен в Федеральном законе «О выборах Президента Российской Федерации». Он реализуется через обязательность опубликования решения о назначении выборов и нормативных правовых актов, связанных с проведением выборов, а также доведения другими способами до всеобщего сведения актов, связанных с проведением выборов. Гласность проведения выборов обеспечивается также достаточно широкими полномочиями журналистов и иных представителей средств массовой информации как в течение всей избирательной кампании, так и в день голосования и во время подсчета голосов. Соответствующие избирательные комиссии обязаны публиковать данные об итогах голосования, содержащиеся в протоколах, и данные об избранных кандидатах, что отвечает требованиям п. 4 ст. 7 Конвенции СНГ.

Федеральный закон «О выборах Президента Российской Федерации» гарантирует осуществление международного наблюдения за выборами, а также наблюдения за выборами со стороны зарегистрированных кандидатов и политических партий, выдвинувших таких кандидатов.

Вместе с тем, в Российской Федерации не в полной мере созданы условия для осуществления общественного наблюдения за выборами, а именно для контроля со стороны российских общественных объединений, не выдвинувших кандидатов. Такие общественные объединения не обладают правом назначения наблюдателей на избирательные участки, что ограничивает возможность контроля над процедурами, осуществляемыми в день голосования и при подсчете голосов избирателей. Данное обстоятельство не полностью соответствует положениям Федерального закона, регулирующего назначение и деятельность наблюдателей, п. 5 ст. 7 и п. 1 ст. 14 Конвенции СНГ.

Подлинные выборы

С целью обеспечения принципа подлинных выборов законодательством Российской Федерации запрещены неправомерные способы воздействия на избирателей, в частности, принуждение к голосованию, контроль над волеизъявлением избирателей, подкуп избирателей, агитация с нарушением требований закона. Эти запреты обеспечивают как выявление свободно и легально выраженной воли народа (п. 1 ст. 9 Конвенции СНГ), так и непосредственное ее осуществление.

Политический плюрализм, являющийся неотъемлемым признаком подлинных выборов, обеспечивается проведением альтернативных выборов при участии не менее двух кандидатов. Вместе с тем Федеральный закон «О выборах Президента Российской Федерации» предусматривает возможность проведения повторного голосования по одному кандидату в случае выбытия других кандидатов, что, при условии признания его избранным в случае голосования за него более половины избирателей, не противоречит международным избирательным стандартам.

Установленные законодательством сроки осуществления избирательных действий в рамках начала избирательной кампании за 100-90 дней до дня голосования и начала предвыборной агитации со дня выдвижения кандидата (за исключением агитации в СМИ), позволяют кандидатам и политическим партиям развернуть полноценную агитационную кампанию. Условия выдвижения и регистрации кандидатов, рассмотренные выше, представляются ясными и не дают возможности для создания привилегий или ограничений дискриминационного характера.

При подготовке выборов, в частности, при изготовлении избирательных бюллетеней, официальных материалов избирательных комиссий используется государственный язык Российской Федерации. При этом в необходимых случаях Федеральный закон предусматривает возможность напечатания избирательных бюллетеней на государственных языках республик в составе Российской Федерации и языках народов Российской Федерации на территориях их компактного проживания. Данное положение обеспечивает участие в подлинных выборах представителей национальных меньшинств, не владеющих русским языком в совершенстве. Кандидаты самостоятельно определяют формы и методы предвыборной агитации, включая содержание агитационных материалов, при этом законодательство не ограничивает их в выборе используемого языка.

Гарантией подлинных выборов является недопущение внесения изменений в избирательные бюллетени членами участковых избирательных комиссий (п. 3.2 Руководящих принципов Венецианской комиссии). Так, заполненные избирательные бюллетени находятся в закрытых ящиках для голосования до момента начала подсчета голосов, а при подсчете голосов членам участковой избирательной комиссии запрещено пользоваться письменными принадлежностями. Рекомендация Венецианской комиссии запретить вынос неиспользованных избирательных бюллетеней с территории избирательного

участка (п. 3.2ix Руководящих принципов) получила частичное воплощение в российском законодательстве посредством императивного положения о том, что избиратель заполняет бюллетень и опускает заполненный бюллетень в ящик для голосования. Однако, законодательством не предусмотрена ответственность избирателя за нарушение указанных положений.

Непосредственный подсчет голосов производится в помещении для голосования, в специально оборудованном месте при условии обеспечения полного доступа членов УИК с правом совещательного голоса и наблюдателей, а также полного обзора совершаемых действий со стороны данных лиц. На избирательных участках, как в период голосования, так и во время подсчета голосов имеют право присутствовать наблюдатели, представители СМИ, иные специальные субъекты избирательного процесса; протокол об итогах голосования и иные документы открыто передаются территориальной избирательной комиссии в присутствии наблюдателей и иных уполномоченных субъектов. Указанные положения соответствуют п. 3.2 Руководящих принципов Венецианской комиссии.

Согласно рекомендациям п. 3.2xv Руководящих принципов Венецианской комиссии законодательством Российской Федерации предусмотрена уголовная ответственность за фальсификацию результатов выборов.

Проведение выборов избирательными органами

Подготовку и проведение выборов Президента Российской Федерации осуществляют избирательные комиссии, работающие на коллегиальной основе и независимые от иных органов государственной власти, а также от органов местного самоуправления органы, что отвечает требованиям п. 1 ст. 11 Конвенции СНГ и п. 3.1 Руководящих принципов Венецианской комиссии. Система избирательных комиссий возглавляется Центральной избирательной комиссией Российской Федерации – постоянно действующим органом, в состав которого входят, в частности, представители политических партий, представленных в парламенте. Решения избирательных комиссий, принятые в пределах их компетенции, обладают обязательной силой на всей территории Российской Федерации, в том числе для органов государственной власти и местного самоуправления.

Федеральное законодательство предоставляет политическим партиям возможность быть представленными во всех избирательных комиссиях на равных условиях на основе принципа пропорционального равенства (гарантированное представительство в избирательных комиссиях на соответствующей территории имеют политические партии, представленные в Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации, законодательном / представительном органе субъекта Российской Федерации, представительном органе муниципального образования). Равенство представительства политических партий в избирательных комиссиях обеспечивается также ограничением максимального числа представителей каждой из них в избирательной комиссии (не более одного). Вместе с тем такое

представительство является одним из способов осуществления контроля над деятельностью избирательных комиссий со стороны ведущих политических партий.

Важной гарантией независимости избирательных комиссий является предусмотренное законодательством ограничение числа государственных и муниципальных служащих в составе избирательной комиссии: они не могут составлять более одной второй от общего числа членов избирательной комиссии с правом решающего голоса.

Одной из гарантий независимости избирательных комиссий как органов, организующих выборы, является исчерпывающий перечень оснований для прекращения полномочий члена избирательной комиссии и невозможность лишения данного статуса по свободному усмотрению органа, назначившего члена комиссии.

В соответствии с требованиями п. 4 и 5 ст. 11 Конвенции СНГ кандидатам на должность Президента Российской Федерации предоставлена возможность назначить в каждую избирательную комиссию по одному члену с правом совещательного голоса, который наделяется существенным объемом прав, за некоторыми исключениями совпадающим с объемом прав члена комиссии с правом решающего голоса.

Эффективность системы обжалования (п. 3.3 Руководящих принципов Венецианской комиссии) обеспечивается правом каждого кандидата, избирателя и иного заинтересованного субъекта обжаловать решения, действия и бездействие, нарушающие их избирательные права, в вышестоящую избирательную комиссию или в суд, коротким (пятидневным, по общему правилу) сроком рассмотрения жалоб и принятия по ним решений, предоставлением возможности каждой из сторон изложить свои доводы независимо от органа, рассматривающего жалобу, а также полномочиями вышестоящей избирательной комиссии и суда отменить обжалуемое решение.

Таким образом, российское законодательство предоставляет возможность выбора органа, рассматривающего жалобу. Исключение составляет обжалование решений, действий и бездействия ЦИК. Кроме того, подача жалобы в вышестоящую избирательную комиссию и принятие ей решения по жалобе не препятствует последующему обращению в суд любой из сторон. Окончательное решение по жалобе уполномочен принять только суд, что полностью соответствует международным обязательствам России.

Вместе с тем, пробелом российского избирательного законодательства следует считать отсутствие правового регулирования статуса, полномочий и оснований присутствия на территории избирательных участков в день голосования представителей органов государственной власти, органов местного самоуправления, правоохранительных органов, организаций, обеспечивающих исправную работу помещения для голосования. Внесение соответствующих положений в Федеральный закон способствовало бы созданию правовых основ взаимодействия избирательных комиссий с указанными лицами.

Таким образом, законодательство Российской Федерации, регулирующее организацию и проведение выборов Президента Российской Федерации, соответствует международным избирательным стандартам и обязательствам Российской Федерации в сфере демократических выборов. Его положениями гарантируется проведение выборов на основе всеобщего и равного избирательного права применительно как к праву избирать, так и к праву быть избранными; предусмотрена реализация гражданами прямого избирательного права; гарантированы механизмы, обеспечивающие тайну голосования. Абсолютное большинство требований международных стандартов и международных правовых актов инкорпорировано в законодательство Российской Федерации. При этом основополагающие международные принципы и стандарты организации и проведения выборов трансформированы в российское законодательство с учетом региональных особенностей и международных обязательств Российской Федерации в рамках различных международных организаций, участником которых она является.

**Международный институт мониторинга
развития демократии, парламентаризма
и соблюдения избирательных прав
граждан государств – участников
Межпарламентской Ассамблеи СНГ**

04 февраля 2008 года