

# ГРАЖДАНСКАЯ ИНИЦИАТИВА В ДЕЙСТВИИ

Недавно в Центральном Доме журналиста состоялся «круглый стол» на тему «Государственные органы и граждане в избирательных кампаниях (думской и президентской). Как в них работали и должны работать избирательные комиссии, правоохранительные органы и исполнительная власть». Организаторами «круглого стола» выступили Международный благотворительный фонд политико-правовых исследований «Интерлигал», общественная приемная общероссийской Коалиции общественных объединений «Мы, Граждане!» и Независимый институт выборов. Вела «круглый стол» президент Фонда «Интерлигал», кандидат юридических наук **Нина Беляева**.

От Независимого института выборов в дискуссии приняли участие доктор юридических наук **Валентина Лапаева** и кандидат политических наук **Валерий Мокеев**. Участниками обсуждения были также заместитель председателя Координационного совета Российского общественного института избирательного права **Игорь Борисов**, представитель Комитета «За гражданские права» **Валерий Габисов**, руководитель Российской благотворительной общественной организации «Клуб «Андреевский Крест» **Ольга Макаренко**, координатор Московской Хельсинской группы по работе с регионами, учредитель Коалиции «Гражданское общество и выборы-99» **Тимофей Нижегородцев** и представитель «Международного дискуссионного клуба» **Андрей Ожаровский**.

Ниже публикуются материалы дискуссии и обзор «Избирательные комиссии на выборах депутатов в Государственную Думу РФ 1999 г. - нарушители и защитники закона», который был подготовлен юридической группой Коалиции «Мы, Граждане!» по материалам жалоб и судебных исков, собранных региональными координаторами Коалиции «Гражданское общество и выборы-99».

**Н. Беляева:** Добрый день, уважаемые коллеги! Сегодняшняя наша встреча - это продолжение цикла «круглых столов» в Центральном Доме журналиста, которые Фонд «Интерлигал» и Общероссийская Коалиция общественных объединений «Мы, Граждане!» проводит с мая 1999 г., то есть со времени, когда в стране началась подготовка к организации кампании по выборам в Государственную Думу. Именно с

думской избирательной кампании 1999 г. начался новый этап гражданской активности - от фиксации нарушений мы перешли к защите избирательных прав граждан и других участников избирательного процесса. Причем очень важно, что за 10 лет проведения избирательных кампаний существенно возросла грамотность общественных наблюдателей, фиксирующих нарушения закона, чему способствует и издание

справочной литературы, и специальное обучение наблюдателей. Благодаря такой системе, общее количество юридически подготовленных, грамотных общественных наблюдателей в некоторых регионах превысило 200-300 человек, а например, в Черкесске составило 500 человек.

Взаимодействие общественных объединений самого разного профиля в более чем 50 регионах России позволило получить сведения



о нарушениях из самых разных по уровню экономического и демократического развития - субъектов РФ и составить адекватную картину по нарушениям в целом.

Тема нашей встречи сегодня, это - гражданские объединения и органы власти в избирательной кампании. Мы специально делаем упор на государственных органах как участниках избирательного процесса. Нам не хотелось бы сегодня затрагивать тему участия в выборах СМИ - об этом уже достаточно было сказано. Сконцентрируемся именно на анализе того, как работали те органы, в функции которых входит применение закона о выборах и соблюдение избирательных прав всех участников процесса. Для обобщения этой практики нами была проведена большая работа. Подготовлен объемный материал по тем правонарушениям, которые допускались избирательными комиссиями всех уровней, причем зафиксированным в виде жалоб и исков, собранных на многих избирательных участках. В данной кампании мы можем говорить об очень многих нарушениях. Так что позвольте не согласиться с председателем Центризбиркома Александром Вешняковым, который говорит о «точечном характере» выявленных нарушений избирательного законодательства. Мы считаем, что нарушения, которые зафиксированы в соответствии с требованием закона, по которым есть копии рассмотренных жалоб и судебные иски, значительны.

Чтобы разобраться в них, необходимо классифицировать нарушения по определенным основаниям. Например, по видам нарушений, по видам нарушителей, по типичным механизмам защиты от нарушений и т.д.

Юридическая группа Коалиции предложила такую схему структурирования сообщения о нарушении каждого документа:

- заявитель;
- нарушитель;
- суть нарушения (описание противоправных действий);
- какая статья и какого нормативно-акта нарушена;
- тип обжалуемого нарушения документа и куда он направлен;
- состояние дела на данный момент.

По этой схеме классифицировано более 200 дел. Выявлена практика, когда при нарушении закона у гражданских наблюдателей зачастую не хватает сил, времени, настойчивости, правовой подготовки довести дело до логического конца - до судебной защиты. Не говоря уже об отсутствии средств на оплату профессиональных адвокатов. Поэтому не во всех регионах удалось организовать судебное разбирательство актов беззакония.

При рассмотрении всех полученных из регионов материалов юридической группой было предложено сконцентрировать внимание на работе избирательных комиссий, поскольку значительные нарушения были связаны именно с комиссиями - от высшего до низшего уровня. По крайней мере, об этом свидетельствуют документы, которые поступили к нам из регионов. Основной объем документально подтвержденных нарушений связан с деятельностью участковых и окружных комиссий в субъектах Федерации. Кроме того, было несколько серьезных обращений и жалоб в ЦИК, оставшихся без ответа.

Интересно было бы узнать ваше мнение о практике, с которой вы сталкивались как эксперты. Как вы оцениваете роль ЦИК, комиссий другого уровня в контроле за исполнением и применением законодательства, в контроле за деятельностью других избирательных комиссий? На данной встрече я предлагаю экспертам обсудить, какие типичные нарушения им известны, как эти нарушения опротестовывались и какие решения по этому поводу принимались. Причем хотелось бы услышать «живые» факты как негативного, так и позитивного свойства. У нас уже есть положительные примеры активного взаимодействия гражданских наблюдателей с избирательными комиссиями, приводившего к серьезным позитивным последствиям, которые могут быть использованы при построении стратегии взаимодействия общества и власти и тиражироваться в других регионах. Итогом нашего «круглого стола» могло бы стать создание рабочей группы из участников встречи для подготовки рекомендаций ЦИК и правоохранительным органам, в которых были бы учтены типичные нарушения, допускавшиеся во время прошедшей избирательной кампании.

**В. Лапаева:** Большая неудовлетворенность правовой стороной прошедшей недавно думской избирательной кампании, которую, судя по всему, разделяет большинство присутствующих, обусловлена целым рядом обстоятельств. В их числе можно назвать дефекты самого закона, негативные моменты в деятельности избирательных комиссий (сюда входят и ошибки в применении закона, и злоупотребления своим правом, и просто нарушения закона избирательными комиссиями), неподготовленность нашего правосудия к рассмотрению новой для него категории публично-правовых дел, а также нежелание и неумение общества оказывать поддержку людям, отстаивающим свои избирательные права.

В этой аудитории я хочу остановиться прежде всего на последнем моменте. Одним из наиболее печаль-

ных итогов прошедшей избирательной кампании стала очередная демонстрация неспособности общества к равноправному диалогу с властью по поводу защиты нарушенных избирательных прав. Собственно говоря, не было даже попыток такого диалога: отдельные субъекты избирательного процесса (избирательные объединения, кандидаты в депутаты и избиратели) в одиночку боролись за свои права без какой-либо заметной общественной поддержки.

Показателен в этой связи нашумевший спор между ЦИК РФ, с одной стороны, и Либерально-демократической партией России и Российской консервативной партией предпринимателей, с другой. Причиной спора стал полученный ими отказ в регистрации в ходе думской кампании на том основании, что ЦИК, исключившая кандидатов из первой «тройки» списков этих избирательных объединений, ошибочно расценила это исключение как выбытие из списка. ЛДПР не стала оспаривать полученный (неправомерный по сути дела) отказ, хотя борьба за свое право - это обязанность партии перед обществом, тем более когда речь идет о партии, претендующей на участие во власти.

Но и общество проявило себя в этом конфликте далеко не лучшим образом. Удивляет прежде всего позиция других избирательных объединений и блоков, которые, как и ЛДПР, могли оказаться за бортом избирательного процесса из-за досадной оплошности одного из своих лидеров. Никто из них не поставил под сомнение правомерность решения ЦИК, хотя (как показала дальнейшая практика регистрации) многие из них имели никак не меньшие, чем ЛДПР, поводы для получения аналогичного отказа.

РКПП, в отличие от ЛДПР продемонстрировавшая хорошую волю к борьбе за свои права, также не получила почти никакой общественной поддержки. Большинство комментариев в СМИ, за исключением публикаций нескольких юристов, так или иначе связанных с защитой РКПП в суде, а также выступлений лидеров самой РКПП и прежде всего Ю. Антонова, носили подчеркнутый отстраненный и, как у нас водится, слегка ироничный характер. Между тем, ситуация с РКПП развивалась очень драматично: две инстанции в Верховном Суде РФ поддержали позицию партии, признав действия ЦИК противоречащими закону. Но уже через несколько дней Президиум Верховного Суда по протесту Генеральной прокуратуры РФ (поддержавшей позицию РКПП при рассмотрении дела в кассационной инстанции) отменил прежние решения - случай беспрецедентный в судебной практике. И это беспреце-



дентное решение Верховного Суда было воспринято и обществом в целом, и юридической общественностью как само собой разумеющееся (во всяком случае оно не было прокомментировано юристами).

Это лишь один, хотя и наиболее громкий эпизод, связанный с неудачной попыткой восстановления нарушенного права. А сколько невидимых миру слез было пролито в безуспешной борьбе отдельных кандидатов с избирательными комиссиями при полном безразличии со стороны СМИ и общества в целом. Ведь зачастую даже кандидаты-спасовники боролись за свои права в одиночку без помощи своих избирательных объединений.

Самое большое число судебных разбирательств было связано с попытками оспорить отказ в регистрации кандидатов по основаниям существенной недостоверности представленных ими сведений о доходах и имуществе. В массе своей эти дела были проиграны, потому что кандидаты, как правило, оспаривали в суде оценку этой недостоверности как существенной. Но закон не вводил никаких критериев существенного характера недостоверности, полностью отдав этот вопрос на усмотрение избирательных комиссий (и это, конечно, недостаток закона). На мой взгляд, такая стратегия защиты была неверной: основной линией защиты в подобных случаях должно было бы стать доказательство тезиса о том, что само по себе предоставление недостоверных сведений не может служить основанием для окончательного отказа в регистрации.

Закон о выборах депутатов (в силу его внутренней противоречивости и неясности) был интерпретирован избирательными комиссиями таким образом, что недостоверность сведений об имуществе кандидатов, по сути дела, расценивалась как правонарушение (т.е. как общественно опасное деяние), за которое может быть применена санкция в виде отказа в регистрации или даже отмены уже произведенной регистрации. Но мы все хорошо знаем, что в подавляющем большинстве случаев недостоверность являлась результатом простой ошибки, которую зачастую даже нельзя было поставить

людям в вину как ошибку, поскольку у них не было возможности (в отличие от компетентных органов) получить соответствующую информацию о своем имуществе. Например, многим кандидатам было отказано в регистрации из-за того, что они просто не знали, что у них не сняты с учета старые, сгоревшие, украденные или подаренные кому-то автомобили. Поэтому принятая избирательными комиссиями интерпретация закона противоречит основополагающим правовым принципам, гласящим, что нет наказания без правонарушения и что наказание должно быть соразмерно правонарушению.

Конечно, в сложившейся ситуации

отсутствие необходимых для регистрации достоверных сведений. Отказ в регистрации в данном случае - это всего лишь констатация невозможности зарегистрировать кандидата до предоставления им более достоверных сведений. Если же у избирательной комиссии возникает подозрение в фальсификации сведений, то она вправе обратиться в прокуратуру, предоставив правоохранительным органам возможность разобраться в данном вопросе.

В законе нет абсолютно никаких препятствий к тому, чтобы работники избирательных комиссий, получив, например, от ГИБДД более точные,

по их мнению, сведения об автотранспортных средствах кандидатов, предложили бы кандидатам в депутаты уточнить свои данные. Подобная правоприменительная практика не только не противоречила бы тексту закона, но и была бы единственно верной конкретизацией ст.24 Конституции РФ.

Конечно, закон (и это его большой недостаток) дает в одной статье общим перечнем различные по своей правовой природе основа-



ния для отказа. Но данное обстоятельство не меняет ни правового содержания такого деяния как предоставление недостоверных или неполных сведений для регистрации (не являющегося правонарушением), ни правового смысла самой процедуры регистрации. Смысл регистрационной деятельности избирательных комиссий состоит не в том, чтобы наказать кого-то за неточность предоставленной информации или за ее отсутствие, а в том, чтобы содействовать установлению тех точных сведений, которые в соответствии с законом необходимы для регистрации. Главное же, чтобы сведения, окончательно представленные избирательным комиссиям, а в конечном итоге - избирателям, носили бы достоверный характер и отвечали бы требованиям закона. Таким образом, здесь есть твердая правовая позиция для защиты нарушенного избирательного права, которая не была использована кандидатами в депутаты.

Эта же логика защиты могла бы быть использована и при обжаловании лидером ЛДПР В.Жириновским отказа в регистрации, полученного им

виноват прежде всего законодатель. Но при защите дела в суде общей юрисдикции, как правило, бесполезно ссылаться на недостатки закона (это аргументация для Конституционного Суда). Здесь же необходимо, не ставя под сомнение сам текст закона, дать свою интерпретацию этого текста в пользу потерпевшей стороны.

Такая интерпретация возможна прежде всего потому, что она не противоречит тексту закона: закон нигде не говорит, что предоставление недостоверных сведений - это правонарушение. При этом все иные основания для отказа в регистрации характеризуются законом именно как правонарушения, за которыми естественно следует санкция в виде окончательного отказа. Избирательные комиссии не компетентны судить о том, является ли обнаруженная при проверке документов недостоверность сознательной фальсификацией данных, либо это следствие ошибки, оплошности или добросовестного заблуждения. Да и само избирательное законодательство не проводит такого различия. Поэтому любая недостоверность здесь должна рассматриваться всего лишь как



в ходе президентской избирательной кампании. Помимо изложенной логики защиты, здесь есть и дополнительные аргументы. Дело в том, что в законе о выборах Президента РФ (ст.39) сказано, что основаниями для отказа «могут быть»: «...неуказание находящейся в собственности квартиры» и т.д. Если законодатель говорит «может быть», то он допускает, что при определенных обстоятельствах может и не быть отказано. Эти обстоятельства в законе не прописаны, что требует от правоприменителя принятия самостоятельных решений на основе общей правовой логики закона, его правового смысла и, в конце концов, просто здравого смысла. Норма, отказывающая в регистрации кандидату в президенты из-за неуказания квартиры или другого имущества, имеет правовой смысл только в том случае, если тут имеет место умышленное сокрытие информации. В данном случае этот умысел (по аналогии с другими нормами этого закона) определяется долей сокрытого имущества в общем объеме указанного кандидатом имущества. В противном случае норма противоречит не только правовому, но и вообще здравому смыслу.

В случае с В.Жириновским и ЦИК, и первая инстанция Верховного Суда, отказавшая лидеру ЛДПР в удовлетворении его жалобы, фактически исходили из того, что позиция закона и законодателя находится ниже не только правового, но и здравого смысла. Ведь если последовательно идти по линии интерпретации закона, предложенной ЦИК, то в ситуации, когда, например, у В.Путина или Г.Зюганова вдруг обнаружился бы приватизированный клочок земли на кладбище в каких-нибудь два квадратных метра, соответствующего кандидата при таком подходе надо было бы снять с регистрации. Абсурдность подобного решения очевидна.

Такой подход к интерпретации закона, способный лишить закон всякого смысла, неприемлем для правоприменителя, особенно для суда. Правоприменитель должен не усугублять недостатки закона, доводя его до абсурда, а в пределах своей компетенции способствовать усилению правового смысла закона.

И здесь очень важна заинтересованная позиция общества, которое вправе не только ждать, но и требовать от избирательных комиссий и суда такой трактовки закона, которая, как минимум, не противоречила бы здравому смыслу. Заинтересованная и активная позиция общественности в этих вопросах могла бы стать важной формой общественного контроля как за деятельностью избирательных комиссий, так и за судебной властью.

**Беляева:** Мне кажется, сейчас было сформулировано очень важное новое

понятие правоприменения - «общественный контроль за судебной властью». Мне лично это очень нравится, но из учебников по теории права я не помню такого определения.

**Лапаева:** Почему же нет. Социальный контроль - это всеобъемлющее понятие, которое не только может, но и должно включать в себя контроль за судебной властью.

**Беляева:** Я согласна с Вашей идеей, потому что, действительно, если мы никак не будем формировать общественное мнение по поводу применения закона, то сам процесс судопроизводства обществом вообще никак не будет контролироваться.

**Лапаева:** У нас почему-то не принято обсуждать решения ни Верховного Суда, ни Конституционного Суда. Но ведь эти решения могут быть, и бывают, неверными. Думаю, в наших условиях, когда судебная власть все еще находится в стадии утверждения своей независимости от давления со стороны других властных структур, все социально значимые решения и Верховного Суда, и Конституционного Суда должны быть предметом широких общественных дискуссий. Такое внимание со стороны общества - это не только общественный контроль за судебной системой, но и важная форма поддержки правозащитной деятельности судов.

**В. Мокеев:** Проблема, на которой я остановлюсь, касается того, как государственные органы в лице законодателя и Центризбиркома обеспечивали в ходе выборов депутатов Государственной Думы условия для реализации полномочий общественных объединений представлять предложения о кандидатурах членов избирательных комиссий с правом решающего голоса, установленных базовым федеральным законом об основных гарантиях избирательных прав.

В новом федеральном законе о выборах депутатов Государственной Думы содержится демократическая норма: назначение членов избирательных комиссий производится на основе предложений избирательных объединений, избирательных блоков, общественных объединений...

Однако фактически осуществление этой возможности является привилегией меньшинства и гарантировано только политическим общественным объединениям, представленным фракциями в Государственной Думе.

Ряд положений названного закона представляет собой своеобразные тезисы, не подкрепленные четкими нормами по регламентации механизма их реализации, что затруднило и понимание, и применение этого закона. Например, дав перечень предложений, на основе которых

формируются избирательные комиссии, законодатель не определил приоритетность, последовательность, другие составляющие порядка рассмотрения этих предложений.

За новизной некоторых формулировок скрывается посягательство на права целого «поколения» общественных объединений. Так, избирательные объединения, участвовавшие самостоятельно или в составе избирательных блоков в выборах депутатов законодательных органов государственной власти субъектов Российской Федерации и имеющие в них фракции, но не прошедшие перерегистрацию в качестве политических объединений, лишены права иметь своих представителей среди членов избирательных комиссий с правом решающего голоса, входящих в гарантированную треть состава. Это поставило в неравное положение избирательные объединения и блоки, имеющие фракции в одном и том же законодательном органе.

Законодатель предусмотрел минимальный состав участковых избирательных комиссий из трех человек, территориальных - из пяти. По отзывам многих общественных объединений, этот фактор нередко является препятствием для осуществления ими своих полномочий, ибо их предложения по кандидатурам из-за малочисленности многих участковых и территориальных избирательных комиссий остаются невостребованными.

В федеральном законе о выборах депутатов Государственной Думы нет ответов на многие вопросы, возникающие при его применении, и восполнение этих пробелов пришлось взять на себя Центризбиркому. В Разъяснениях от 18 августа 1999 г. ЦИК России попыталась конкретизировать ряд норм, касающихся порядка формирования окружных, территориальных и участковых избирательных комиссий. Однако в этом документе есть немало положений, ущемляющих интересы общественных, избирательных объединений и затрудняющих реализацию их избирательных прав.

Так, содержащаяся в пункте 3.3 рекомендация «учитывать принцип постоянного или преимущественного проживания лиц, предлагаемых в состав избирательных комиссий, на соответствующей территории», по существу, является помехой для назначения членами избиркомов представителей общественных объединений из числа неместных жителей.

Отдельные формулировки Разъяснений лишают избирательные объединения права самостоятельно решать внутривнутрипартийные вопросы. Вместо предоставления избиратель-



ным объединениям, входящим в избирательный блок, права самим определять свои внутренние взаимоотношения и механизмы принятия решений жестко определено, что предложения о кандидатурах в состав избирательных комиссий вносятся только совместным решением этих избирательных объединений. Чрезмерно регламентирован и усложнен, также без учета особенностей взаимоотношений блокообразующих избирательных объединений, порядок принятия указанного решения.

Усугубляя недостаток федерального закона, не предусмотревшего участие в формировании избирательных комиссий одной из категорий избирательных объединений, о которой я уже сказал, еще две категории общественных формирований граждан лишаются этого права вопреки федеральному закону. Сначала - местные отделения региональных, межрегиональных и общероссийских политических общественных объединений (при формировании территориальных и участковых избирательных комиссий), затем - те общественные объединения, которые не зарегистрированы в органах юстиции.

В Разъяснениях Центризбиркома имеются и другие, мягко говоря, некорректные установки, а некоторые непростые вопросы обойдены.

Обращает на себя внимание и такой немаловажный факт, что названные Разъяснения по причине запоздалого их принятия и опубликования попали в руки большинства участников выборов уже после того, как закончилось формирование избирательных комиссий субъектов Российской Федерации, окружных и территориальных избирательных комиссий, а до завершения образования участковых избирательных комиссий оставалось лишь не более одного месяца.

Таким образом, и законодатель, и Центризбирком не сделали все от них зависящее для того, чтобы общественные объединения, как субъекты избирательной кампании, могли полностью реализовать право иметь своих представителей в составе избирательных комиссий.

Не случайно, по предварительным данным, представители общественных объединений в территориальных избирательных комиссиях составили только 20%, в участковых - 11%. Количество комиссий этого уровня, в которых одна треть от числа членом состоит из представителей избирательных объединений и избирательных блоков, невелико и значительно колеблется по разным регионам, например: в Ярославской области - 70%, в Калининградской области - 60%, в Тульской области - 40%, в Ставропольском крае - 25%.

К сожалению, как показывает

практика предыдущих выборов различных уровней, подробные и убедительные статистические сведения о представительстве общественных объединений в избирательных комиссиях в качестве членом с правом решающего голоса, не считая общих, порой противоречивых чисел, остаются за рамками официальных отчетов по итогам избирательных кампаний. Будем надеяться, что исключением в этом отношении явится электоральная статистика, отражающая выборы депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации третьего созыва.

**Беляева:** Есть ли у Вас сведения, сколько членом общественных объединений удалось провести в состав избирательных комиссий? Был ли сделан какой-либо обзор на эту тему? Это представляется мне очень важным, так как там, где удалось добиться прорыва общественников в избирательные комиссии, появился хоть какой-то шанс сделать деятельность комиссии открытой и более соответствующей законодательству, получить информацию, проинформировать граждан, сделать избирательный процесс в большей мере отвечающим потребностям избирателей.

**Мокеев:** Такой обзор готовится, но он еще не закончен.

**В. Габисов:** Цель моего выступления - рассказать об уникальной технологии привлечения граждан к самостоятельной защите своих прав, которую мы применяли в некоторых микрорайонах Москвы.

Нами создана система взаимного информирования тех, чьи права, в том числе избирательные, были нарушены государственными органами, избирательными комиссиями и судами. Мы на практике организовали передачу опыта - как рядовой гражданин может себя вести в правовом поле, когда его права нарушаются, какие механизмы он может использовать.

Мы фактически убедились, что если государство через систему правоохранительных органов и официальных институтов, в том числе путем образования, не обеспечивает достаточной правовой грамотности граждан, не дает ощущения правовой защищенности, то возникает инициатива снизу: граждане по месту жительства создают свои собственные организации, в которых можно восполнить пробел своего правового образования через обмен практическим опытом «хождения по мукам» в бюрократических и судебных инстанциях. Граждане сами учатся друг у друга применять действенные шаги в правовом поле, эффективно бороться с неправомерными действиями органов государственной власти на практике.

**Макаренко О.:** Я хочу поделиться своим личным опытом общественника - члена участковой избирательной комиссии, а также обобщить все то, что я слышала от других общественных активистов, участвовавших в прошедшей кампании по выборам в Государственную Думу в качестве членом участковых избирательных комиссий - как с правом совещательного, так и решающего голоса.

В первую очередь хочу обратить внимание на важный момент, который мог бы переориентировать деятельность избирательных комиссий к последующим выборам. Нельзя допускать, чтобы мы вязли в проблеме, любимой с советских времен - в проблеме борьбы. Все-таки в такой работе, как адекватное применение избирательного законодательства, гораздо важнее профилактика.

На основании полученного мной опыта я могу сказать, что второй раз уже не хотела бы быть членом избирательной комиссии, так как последствия этого членства - сплошная борьба и суды и, вообще, сам избирательный процесс, сама его организация вызывают только негативные эмоции. Прежде всего, отмечу, что никаких предусмотренных законом процентов - соотношения членом избирательных комиссий - один к трем, когда треть - это общественники, представители общественных организаций - не получилось. В нашей участковой комиссии было человек 15, которые заранее знали, каким должен быть итог голосования, и всего один «чужак» - это я. Собрав себе команду поддержки из наблюдателей, которых было достаточно много, я начала борьбу с первой же секунды. Правда, к сожалению, уровень правовой культуры наших наблюдателей оказался явно недостаточным.

В связи с этим отмечу важность образовательных программ Коалиции, ориентированных на повышение правовой культуры общественных наблюдателей. Они, в частности, позволяют наблюдателям понять специфику «приемов» нарушений закона и на своем уровне попытаться им противостоять.

Приведу пример одной из участковых избирательных комиссий, работавшей в районе «Выхино» в Москве. Там действовала опытная команда из 15-20 человек, которые постоянно, из года в год, работали в избирательных комиссиях этого района. В результате они обводили вокруг пальца членом избирательных комиссий от общественных объединений и политических блоков (правда, не противодействуя им открыто) просто как младенцев, осуществляя манипуляции на уровне мощного психологического воздействия. К примеру, использовались такие



аргументы, как «у нас мало времени», «некогда разрешать наблюдателям следить за подсчетом голосов и сопровождать выносные урны», «нет возможности сделать копию протокола» и т.п. В этих условиях только появление грамотного, хорошо подготовленного в правовом отношении члена избирательной комиссии от общественного объединения предупредило многие попытки нарушения закона.

Проблема просвещения не только наблюдателя, но и членов избирательных комиссий, создание института взаимодействия наблюдателей и членов избирательных комиссий - одна из важнейших задач, которая должна быть решена к следующим выборам, потому что право быть членом избирательной комиссии нам дано, но для того, чтобы реализовать это право, надо многое уметь и знать. Подчеркну, надо решать этот вопрос заблаговременно, потому что только в этом случае мы обеспечим профилактику таких правонарушений и избежим последующих обращений в суды для ликвидации последствий собственной правовой безграмотности. Если же говорить о правозащитных организациях, то в общественном мнении их имидж несколько померк именно потому,

что они недостаточное внимание уделяют профилактике, занимаясь главным образом лишь фиксацией нарушений («поднимают шум»), и защищают права человека уже после того, как нарушение произошло.

**Беляева:** Думаю, что было бы полезно предложить через ЦИК, через государственные органы, которые занимаются подготовкой избирательных кампаний, организовать совместную учебу гражданских активистов-наблюдателей и членов избирательных комиссий. Если нет времени на серьезное обучение, то надо хотя бы добиться, чтобы было подготовлено и разослано достаточное количество материалов, официально комментирующих избирательное законодательство, облегчающих его понимание и применение. Изданная силами Коалиции для активистов в регионах брошюра «Выборы депутатов Государственной Думы-99: правила и процедуры» воспринималась с энтузиазмом, когда ее приносили в

качестве подарка в избирательные комиссии, поскольку их совсем не обеспечивали подобной литературой. Кстати, эта брошюра была подготовлена для нас доктором юридических наук, профессором, заведующим кафедрой конституционного права МГУ Сурином Адиебековичем Авакьяном. Она написана понятным языком и в ней профессионально комментируются конкретные нормы закона. Мы убедились, что для рядового члена участковой комиссии, также как и для гражданских наблюдателей, такая литература весьма полезна и поэтому должна выпускаться большими тиражами. И учеба, на наш взгляд, должна проводиться совместно для членов избирательных комиссий и наблюдателей. Тогда они, наконец, научатся работать вместе и будут меньше бороться друг с другом.



**А. Ожаровский:** Тема моего выступления - взаимодействие международных и российских наблюдателей на выборах.

**Беляева:** Предваряя Ваше выступление, поделюсь своим, негативным опытом взаимодействия с международными наблюдателями во время думской кампании. Я лично присутствовала на своего рода установочном семинаре для международных наблюдателей, которых направляло на мониторинг выборов в Россию ОБСЕ, состоявшемся в Вашингтоне в декабре 1999 г. Что меня поразило, так это отсутствие у них готовности и желания серьезно работать на наших выборах, взаимодействовать с российскими наблюдателями, хотя бы просто найти людей, которые знают, где какие нарушения закона скорее всего будут допущены. При этом очень многие вспоминали прошлый негативный опыт участия в наблюдении за выборами, где они попадали в «жаркие объятия»

околожных комиссий и их чуть ли не с конвоем водили по потемкинским деревням, показывали, как все на наших выборах замечательно. Примеры нормального, рабочего взаимодействия между российскими и международными наблюдателями единичны, но они нас особенно радуют. Наш координатор из Тольятти, например, рассказала, что местные общественники сами, минуя организационные звенья бюрократической машины ОБСЕ или иных международных организаций, направляющих нам наблюдателей, связались напрямую со своими иностранными коллегами, которых они лично знали, пригласили в Тольятти и организовали им деловые встречи, создав в городе систему абсолютной «прозрачности» избирательного процесса. В результате - выиграли. На всех выборах при таком уровне открытости побеждал независимый кандидат от общественных объединений города. Но такие примеры уникальны.

Даже когда мы разослали во все офисы международных организаций, привлекающих иностранных наблюдателей, информацию о работе Коалиции и заявили о готовности наших региональных активистов встретиться с ними и наладить реальное взаимодействие на местах, нас не допустили на установочную встречу международных наблюдателей здесь, в Москве. Мы даже не смогли рассказать этим наблюдателям о возможности взаимодействия с подготовленными российскими наблюдателями в тех регионах, куда они собирались отправиться. Как видите, с организационной точки зрения у нас очень много претензий к деятельности международных наблюдателей. В этой связи хотелось бы услышать о Вашем опыте в этой области, поскольку для нас это чрезвычайно важно.

**Ожаровский:** Абсолютно согласен, что международные наблюдатели - это «вещь в себе», и я тоже могу привести массу примеров, когда к нам приезжали потенциальные «политические туристы». Они и не скрывали, что их поездка финансируется кем-то «сверху» и не требует от



них никакого особенного напряжения. Проблема, на мой взгляд, заключается в том, что международные наблюдатели, в отличие от наших, местных, намного более дезорганизованы. Напомню, в законе написано, что наблюдатель исполняет свои обязанности лично, поэтому претензии вы можете предъявлять в соответствии с нашим избирательным законодательством к каждому конкретному международному наблюдателю.

Я представляю здесь российскую организацию под названием «Международный дискуссионный клуб», которая занимается приглашением международных наблюдателей на выборы в Россию с 1993 года. Но для нашей организации это, в первую очередь, – программа по установлению взаимодействия между международными и российскими наблюдателями, шаг к разрешению проблемы «железного занавеса», а не собственно организация контроля за выборами.

Действительно, наблюдатели от ОБСЕ перед приездом в Россию подписывают очень строгий контракт и их финансирует правительство, поэтому претензии в данном случае практически бесполезны. Наблюдатели же, которых приглашаем мы, приезжают за свои деньги, значит, они в этом лично заинтересованы. Это, в основном, молодежь – студенты-политологи, которым интересно, что здесь происходит, и у них есть соответствующее удостоверение от ЦИКа, позволяющее иметь необходимый правовой статус.

В декабре 1999 г. мы на собственные средства организовали совместные консультации для российских и иностранных наблюдателей. Это был удачный проект, повысивший интерес наших наблюдателей к участию в контроле за выборами. Для международных наблюдателей это также было интересно. Но замечу, иностранцы к какой-либо «борьбе за права» вместе с нами вообще не готовы.

**Макаренко:** Прошу заметить, когда я говорила о борьбе, то не имела в виду, что на меня оказывалось физическое воздействие. Игра против наблюдателя-общественника ведется не всегда правовая, чаще она носит характер психологического воздействия. В этом, как правило, участвуют несколько человек – один тебя отвлекает, другой в это время подтасовывает и т.п.

**Беляева:** Спасибо за уточнение. Именно поэтому в наших рекомендациях для наблюдателей даются не только правовые советы, но и

советы, как себя вести – с достоинством, доброжелательностью, но твердо. Все, кто занимаются наблюдением за выборами не первый год, прекрасно понимают, что психологическая подготовка зачастую бывает не менее важна, чем правовая.

**Т. Нижегородцев:** Я представляю проект Московской Хельсинской группы – организации-учредителя

*Мы не знаем ни одного случая, когда государство в лице исполнительной власти не вмешивалось бы в избирательный процесс - начиная от деревенских старост и заканчивая и.о. Президента*

Коалиции «Гражданское общество и выборы-99», цель которого заключалась в привлечении максимального количества общественных правозащитных организаций в 70 регионах РФ – партнеров МХГ для наблюдения за соблюдением избирательного законодательства в период агитационной кампании и в ходе голосования на выборах в Госдуму. По итогам наблюдения был подготовлен специальный доклад, в основу которого были положены развернутые сообщения из 70 регионов РФ.

Основной вывод – кампания прошла под девизом «Победителей не судят». При этом 60% всех нарушений, которые были зафиксированы в ходе агитации, касались вмешательства государства в лице исполнительной власти в избирательный процесс. Кроме того, широкое распространение получили нарушения принципа равенства возможностей кандидатов в избирательной кампании.

Мы не знаем ни одного случая, когда государство в лице исполнительной власти не вмешивалось бы в избирательный процесс – начиная от деревенских старост и заканчивая и.о. президента. Все хотели провести нужных им депутатов, лоббируя их прохождение в Думу на конкретном уровне.

Второй вал нарушений – это нарушения, связанные с формированием и деятельностью избирательных комиссий. В законе содержится норма, согласно которой формирование участковых избирательных комиссий проходит в очень короткий срок после утверждения границ избирательных участков. Все это делается с обязательным участием исполнительной власти, но при этом не учитывается, что у представительной власти для участия в этом процессе на равных основаниях нет ни ресурсов, ни возможностей. Поэтому практически все комиссии – территориальные и участковые – были сформированы с нарушением

избирательного законодательства и в основном исполнительной властью.

Обобщив данные из 70 регионов, мы можем с уверенностью утверждать, что «точечными» были как раз факты соблюдения избирательного законодательства, а не допущенные нарушения, как утверждал глава ЦИК А.Вешняков. Нарушения носили массовый характер. При этом в большинстве случаев региональные и территориальные комиссии либо публично расписались в своей беспомощности, либо просто устранились от решения вопросов контроля за выборами.

Кроме того, мы убедились в том, что нынешняя политическая система на региональном уровне не состоялась. В регионах нет политических партий и поэтому некому отражать политические интересы общества. В связи с этим была зафиксирована высокая вовлеченность некоммерческих организаций в политический процесс.

Еще один вывод нашего проекта – мы убедились в собственной ошибке. Мы все выступали за то, чтобы избирательные фонды кандидатов были ограничены, чтобы был соблюден некий принцип равноправия претендентов на депутатские мандаты. Как выяснилось, это неэффективно, поскольку мы просто загнали деньги в «черную кассу». В результате кандидаты, сколько тратили денег сверх установленной нормы, столько тратят и сейчас.

По итогам реализации нашего проекта мы наметили несколько направлений для дальнейшей работы:

- организация совместного обучения претендентов в члены территориальных избирательных комиссий и наблюдателей силами Коалиции с участием самых разных объединений (молодежных, женских, экологических и т.д.) и ЦИКа;
- налаживание работы с судами;
- лоббирование своих интересов в Госдуме.

**И. Борисов:** Вначале кратко остановлюсь на деятельности института, который я представляю, – Российского общественного института избирательного права. Наш институт имеет филиалы в 56 регионах РФ и зарегистрирован совсем недавно – в апреле 1999 г. В прошлом году мы принимали участие в ряде избирательных кампаний – работали на выборах в Карачаево-Черкессии, в Белгородской области и некоторых других регионах. При этом везде отмечалось много нарушений избирательного законодательства. Проблемы, которые уже поднима-



лись и здесь, и в нашем Институте, на мой взгляд, сводятся к следующим.

Правовая неграмотность населения в области избирательного права. Этот факт трудно оспорить. Данных социологических опросов на этот счет у меня нет, но уверен, что подавляющее большинство избирателей не читало законы, регламентирующие избирательный процесс.

Недостаточная правовая и профессиональная подготовка организаторов выборов. Избирательные комиссии, которые действуют на постоянной основе, а это ЦИК и избирательные комиссии субъектов Федерации (кое-где у нас есть и территориальные комиссии, действующие на постоянной основе, но их очень мало и во внимание их можно не брать) со своей работой справляются. Но вот о комиссиях, которые формируются на период проведения выборов, а это практически все окружные, территориальные и участковые комиссии, говорить приходится с сожалением. Разве можно за несколько занятий и парутройку селекторных совещаний подготовить специалиста по избирательному праву, которому в некоторых случаях приходится выступать арбитром в спорах кандидатов? Сколько опрометчивых и непродуманных решений принимали избирательные комиссии именно из-за недостаточного уровня подготовки их членов! Не дочитав до конца закон о выборах депутатов Государственной Думы, некоторые окружные комиссии в ходе избирательной кампании в своих разъяснениях занижали избирательный фонд кандидата в два раза. А в последней статье этого закона предусмотрено для выборов Государственной Думы третьего созыва, что «размеры денежных средств, производные от минимального размера оплаты труда и указанные в статье 62 настоящего Федерального закона, увеличиваются в два раза».

Несовершенство избирательного законодательства, особенно регионального. По моему убеждению, не должно быть в законе таких семантически нечетких терминов, как существенное или несущественное нарушение, не может быть и двойственного толкования. Например, из

положения статьи 56 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» неясно, возложена обязанность выдачи копий протоколов на участковую избирательную комиссию или нет и

кто несет ответственность за несоответствие копии оригиналу?

Закон не дает разъяснения состава избирательного правонарушения и признаков, на основании которых могут быть признаны недействительными итоги голосования и отменено решение о результатах выборов. Не разъяснено понятие «достоверность» результатов волеизъявления избирателей, не определены критерии и пороги, при достижении которых результат считается недостоверным. Поэтому суды зачастую при таких пробелах в законах рассматривают дела по своему «внутреннему убеждению».

Значительное число нарушений избирательного законодательства. Оно действительно значительно по сравнению с мировой практикой. Это уже наш российский менталитет: хорошие законы и нарушать приятно. Мы уже привыкли постоянно жить, нарушая то налоговое законодательство, то правила дорожного движения, то еще что-то, а тут праздник – выборы, и от своих принципов мы не отступаем и также смело продолжаем нарушать. Кто-то нарушает действительно по привычке, кто-то чтобы чем-то выделиться, а кто-то и выполняя отдельное задание сложной цепи фальсификации итогов голосования.

Большинство нарушений, в основном, касаются порядка организации голосования, подсчета голосов и установления итогов голосования. Эти нарушения по признакам косвенно могут свидетельствовать о возможной фальсификации результатов голосования и корректировки итогов выборов. Приведу пример, довольно часто встречающийся в ходе выборов, – в протоколах, выданных наблюдателям на избирательном участке непосредственно сразу по окончании голосования, не проходят установленные законом контрольные соотношения, проверяющие «вброс» бюллетеней. Установить, был ли вброс бюллетеней

ления его итогов. Но в последнем случае необходимо тщательно подготавливать наблюдателей и расставлять их на каждый участок.

Отсутствие системы общественного контроля за ходом выборов. К сожалению, наше общество на сегодняшний день не осознало необходимость не только контролировать и наблюдать за процессом голосования, но даже иронично относится к самим выборам. Причины этого лежат гораздо глубже, чем нам этого хотелось: все опять упирается в общенациональную идею, в патриотизм, чувство ответственности за судьбу Родины.

Все наблюдатели, которые присутствуют на избирательных участках в день голосования, являются представителями кандидата или политического объединения. То есть это те люди, которых назначил кандидат на выполнение определенной работы, за которую они отчитываются перед кандидатом. На установочных занятиях, которые проводят представители кандидата, наблюдателям разъясняют необходимые положения закона, но через призму интересов кандидата: «если увидишь, что агитируют за нас – не мешай» или «если видишь, что спорный бюллетень за нашего кандидата пытаются при подсчете отложить в стопку недействительных бюллетеней – отстаивай до конца, составляй акт, звони нам и т.п.». Эту односторонность можно устранить, когда наблюдатели на участок назначаются от нескольких кандидатов и они сами себя уравнивают и все вместе контролируют действие избирательной комиссии. А что делать, если назначить наблюдателей на каждый участок может себе позволить только один из кандидатов или вообще никто? Ведь не секрет, что каждая работа в период избирательной кампании стоит денег, а организовать, обучить и расставить на

несколько сотен участков наблюдателей – это довольно большая работа.

Те наблюдатели, которых выставляют на участок общественные организации, начиная с ветеранских и кончая ОБСЕ, не могут обеспечить полный контроль на выборах. Во-первых, потому что число этих

наблюдателей значительно меньше, чем число участков. И во-вторых, эта работа выполняется на общественных началах, что, однако, не так существенно при условии достаточного числа общественных наблюдателей с подготовкой по технологии применения избирательного права.

*Мы уже привыкли постоянно жить,  
нарушая то налоговое законодательство,  
то правила дорожного движения, то еще  
что-то, а тут праздник – выборы, и от  
своих принципов мы не отступаем и  
также смело продолжаем нарушать*

с отметкой за того или иного кандидата возможно только при проверке списков избирателей на подлинность подписей избирателей. Но это сложная процедура и она возможна либо только по решению вышестоящей комиссии или суда, либо непосредственно в ходе голосования и установ-



Неопределенность статуса ЦИК РФ и нижестоящих избирательных комиссий в современном обществе. Это больше теоретический вопрос, но он имеет и практическое отражение. Согласно действующему законодательству, государственными органами являются ЦИК РФ, избирательные комиссии субъектов федерации, а также комиссии, действующие на постоянной основе (но их незначительное количество). Все остальные избирательные комиссии являются по статусу общественными организациями. Но эти общественные организации имеют право обращаться в государственные и правоохранительные органы, и их решение в период избирательной кампании в пределах их компетенции обязательно для исполнения этими органами. Пользуется ли у нас такими правами хотя еще одна общественная организация?

С другой стороны, избирательные комиссии по большому счету являются основным звеном в процессе формирования законодательной и исполнительной власти и несут ответственность вплоть до

уголовной. А кто же является членами этих комиссий? Государственные и муниципальные служащие не могут составлять больше одной трети от списочного состава избирательной комиссии. То есть большая часть комиссии - это профессиональные врачи, учителя, рабочие, то есть люди, которые являются специалистами на производстве, в школах, больницах, а в комиссии привлекаются на месяц-два и даже не каждый год. Можно ли требовать от непрофессионалов профессионально исполнять работу руководителя, организатора, юриста и в некоторых случаях даже судьи?

На «круглом столе» в Московском центре Карнеги, проведенном в ноябре 1999 г., представитель ЦИК Украины сделал интересное предложение. По его словам, ЦИК Украины рассматривает внесение поправок в законодательство республики о введении четвертой власти, так называемой «установочной», с приданием соответствующего статуса и полномочий всем избирательным комиссиям. Предполагает-

ся, что эта власть будет приводить к власти первые три ветви. Логика в этом предложении, на мой взгляд, есть и для России. Давайте думать.

**Беляева:** Как показала дискуссия, участники «круглого стола» нашли общий язык и согласны с тем, что главное направление в решении проблемы нарушений избирательного законодательства - это повышение правовой культуры граждан. Добиться же этого можно путем:

- издания нормативно-справочной литературы по избирательному праву, включая обзоры судебной практики;
- организации совместной учебы для членов избирательных комиссий и наблюдателей от общественных объединений;
- подготовки комментариев к судебной практике по разрешению споров с ИК разных уровней, в которых содержались бы предложения по стратегии защиты прав избирателей и кандидатов;
- организации гражданского контроля за процессом правоприменения, в том числе и судебных решений.

## ПРИЛОЖЕНИЕ

### ИЗБИРАТЕЛЬНЫЕ КОМИССИИ НА ВЫБОРАХ ДЕПУТАТОВ В ГОСУДАРСТВЕННУЮ ДУМУ РФ 1999 Г. - НАРУШИТЕЛИ И ЗАЩИТНИКИ ЗАКОНА

Анализ нарушений избирательного законодательства, допущенных избирательными комиссиями всех уровней, а также их правомерного поведения. Подготовлен на основе судебных решений, принятых по искам общественных наблюдателей, и других документов, предоставленных наблюдателями и региональными координаторами Коалиции «Гражданское общество и выборы-99». Обобщением и анализом материалов занималась рабочая группа юристов Коалиции в составе Эллы Цыганковой, Марии Кругловой, Нины Беляевой, Дмитрия Грачева, Шота Какабадзе.

Членами рабочей группы юристов коалиции «Гражданское общество и выборы-99» были изучены и проанализированы более двухсот документально подтвержденных случаев нарушения избирательного законодательства. Все данные были собраны региональными координаторами Коалиции, принимавшими активное участие в прошедших выборах в качестве наблюдателей и членов избирательных комиссий различных уровней. Во всех 52 регионах координаторы Коалиции, прошедшие предварительное обучение на правовых семинарах, должным образом зафиксировали нарушения избирательного законодательства и приняли меры к восстановлению нарушенных прав.

Изучение присланных материалов показало, что нарушение законодательства допускается всеми участниками избирательного процесса, включая и самих избирателей. Однако, исходя из того, что о нарушениях, допущенных средствами массовой информации, кандидатами, представителями исполнительной власти, используемыми так называемый «административный ресурс»,

достаточно много известно, а нарушения закона избирателями происходит обычно из-за его незнания, мы хотим остановиться на нарушениях со стороны тех государственных структур, которые в силу своей профессиональной деятельности обязаны не только знать и правильно применять закон, но и обеспечивать контроль за его исполнением. Поэтому из всей массы нарушений выбраны те, которые допускались избирательными комиссиями всех уровней, а также органами милиции.

#### 1. Нарушения на уровне участковых избирательных комиссий

Основная масса интересующих нас нарушений произошла на избирательных участках в день голосования. Сразу нужно отметить неподготовленность ряда участковых избирательных комиссий ко дню голосования, что выражалось в незнании закона и, соответственно, незнании регламента проведения выборов членами избирательных комиссий. Председатели комиссий данного уровня провели день голосования с законом в руках, поминутно в него заглядывая,

стараясь по ходу дела понять содержание статей доселе им неизвестных, остальные же члены комиссий не делали даже этого.

Из анализа документов и сообщений координаторов и наблюдателей коалиции следует, что нарушения, допущенные на избирательных участках, можно разделить на вытекающие из незнания закона или по небрежности и нарушения, допущенные умышленно. При этом важно отметить, что нарушений из-за незнания или плохого понимания закона было намного больше, чем умышленных. Это вселяет надежду на возможность исправления ситуации путем введения обязательного обучения членов избирательных комиссий как с правом совещательного, так и решающего голоса, причем с обязательной проверкой полученных ими знаний и снабжением необходимыми для дальнейшей работы документами. Обучение проводилось и в кампании 1999 г., но очевидно, что оно было недостаточным и не являлось обязательным. Представляется целесообразным закрепить в нормативных актах рекомендации о том, чтобы кандидаты,



объединения и блоки назначали в комиссии людей, имеющих соответствующий опыт и юридическое образование.

С нарушениями, допущенными умышленно, можно бороться, более серьезно подходя к вопросу использования института наблюдателей. В первую очередь, в этом должны быть заинтересованы кандидаты, политические объединения и блоки. Представители Коалиции, прошедшие предварительное обучение и выступавшие в роли наблюдателей, смогли предотвратить или, по крайней мере, правильно зафиксировать многие нарушения законодательства. По всем нарушениям представителями коалиции в дальнейшем были поданы жалобы в соответствующие инстанции.

Наиболее характерные нарушения, допущенные участковыми комиссиями, вытекающие из незнания закона или по небрежности, следующие:

- незначительные просчеты при подсчете бюллетеней, нарушение правил подсчета голосов;
  - непредъявление наблюдателям пустых урн перед их опечатыванием;
  - голосование за родственников;
  - халатность при учете количества бюллетеней, взятых выездной группой;
  - коллективное вхождение избирателей в кабины для голосования;
  - непредъявление наблюдателям каждого бюллетеня при подсчете голосов;
  - вскрытие урн для голосования в связи с их переполнением;
  - допущение наблюдателей к работе без необходимых документов;
  - требование присутствия печати на удостоверении наблюдателя.
- Умышленные нарушения, допущенные участковыми избирательными комиссиями, таковы:
- вбросы или попытка вброса фальсифицированных бюллетеней;
  - значительные просчеты в пользу других кандидатов, блоков, объединений;
  - искусственное затягивание работы комиссии с целью вынудить утомленных наблюдателей разойтись;
  - отказ от выдачи копии протокола голосования;
  - отказ от заверения копии протокола, запрещение наблюдателям фиксировать нарушения;
  - фальсификация данных голосования;
  - устранение наблюдателей при подсчете голосов;
  - перевозка бюллетеней в территориальную комиссию без сопровождения наблюдателей.

## 2. Нарушения на уровне территориальных избирательных комиссий (ТИК)

Нарушений со стороны территориальных комиссий зафиксировано меньше чем со стороны участковых комиссий. Это обусловлено тем, что голосование и связанные с ним нарушения происходят, как правило, непосредственно на участках, а

жалобы в основном направляются в окружную комиссию или комиссию субъекта федерации, не оставляя ТИКа возможности нарушить закон при рассмотрении жалоб. Таким образом, территориальные комиссии выполняют в основном организаторскую функцию.

Основное нарушение – составление не всегда точных списков избирателей, как по халатности, так и умышленно. В некоторых ТИКах при составлении списков избирателей использовались данные десятилетней давности – право голосовать получили «мертвые души», а сотни реально существующих избирателей проголосовать не смогли.

Знание и понимание действующего законодательства, также как и в случае с участковыми комиссиями, крайне низкое.

## 3. Нарушения на уровне окружных избирательных комиссий и комиссий субъекта Федерации

Нарушения, допущенные в ходе проведения выборов окружными комиссиями и комиссиями субъекта федерации, связаны в основном с недостатками в выполнении ими их главной функции – осуществлении контроля за исполнением действующего избирательного законодательства на подотчетной им территории, а также обязанности информировать избирателей обо всех этапах избирательного процесса и обеспечении их избирательных прав.

Это вызывается различными причинами, например, предпочтением комиссии кого-либо из кандидатов или блоков. В этих случаях их поведение выборочно.

Наиболее распространенные нарушения законодательства окружными избирательными комиссиями и комиссиями субъектов федерации таковы:

- оставление жалоб и заявлений без рассмотрения;
- нарушение сроков рассмотрения жалоб и заявлений;
- принятие немотивированных решений по жалобам и заявлениям;
- принятие немотивированных решений по вопросам регистрации кандидатов в депутаты, блоков и объединений;
- требование от доверенных лиц кандидатов дополнительных документов, не предусмотренных законом;
- нарушение прав кандидатов и их доверенных лиц на получение информации о деятельности комиссии и т.д.

Уровень правовой культуры сотрудников данных избирательных комиссий не всегда высок. Подчас представители коалиции не могли сразу получить ответы на задававшиеся ими вопросы, касавшиеся применения норм нового закона «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации». В ответ можно было услышать: «До этого места мы еще не

дочитали» или «Вы бы меньше вопросов задавали, вам тогда меньше ответов потребуется».

## 4. Нарушения на уровне Центральной избирательной комиссии РФ

Нарушение законодательства со стороны ЦИК связано с ненадлежащим выполнением комиссией своих функций, закрепленных в части 1 статьи 24 Федерального закона «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации», согласно которой к полномочиям ЦИК относятся осуществление контроля за соблюдением избирательных прав граждан РФ при подготовке и проведении выборов, рассмотрение жалоб и заявлений на решения и действия (бездействие) нижестоящих избирательных комиссий и их должностных лиц, принятие по жалобам и заявлениям мотивированных решений.

Представителями коалиции было направлено в ЦИК семь обращений и жалоб, но ни на одну из них ответ до сих пор не получен.

Основные нарушения, допускаемые ЦИК, следующие:

- оставление жалоб и заявлений без рассмотрения
- нарушение сроков рассмотрения жалоб и заявлений
- принятие немотивированных решений по жалобам и заявлениям
- принятие немотивированных решений по вопросам регистрации кандидатов в депутаты, блоков и объединений

Важно отметить, что предоставленные наблюдателями и координаторами коалиции документы содержат примеры не только нарушений законодательства со стороны избирательных комиссий, но и убедительные примеры их правомерных действий по применению избирательного законодательства. Это случаи, когда по обращениям и жалобам кандидатов в депутаты, наблюдателей, отдельных граждан были своевременно приняты предусмотренные законом меры – вынесены предупреждения, составлены и переданы в суд протоколы об административных нарушениях.

Анализ данных случаев показал, что это происходило главным образом в тех избирательных комиссиях, где:

- было организовано совместное обучение членов комиссии и общественных наблюдателей;
- в состав комиссии вошли представители от общественных объединений;
- комиссии действовали совместно с общественными наблюдателями, в том числе реагировали на неоднократные и настойчивые обращения представителей коалиции.

Все это доказывает необходимость тесного взаимодействия избирательных комиссий с общественными наблюдателями и представителями гражданских объединений.