

**Министерство образования и науки Российской Федерации
Федеральное государственное автономное образовательное учреждение
высшего образования**

**«Северный (Арктический) федеральный университет
имени М.В. Ломоносова»**

163002, г. Архангельск, Набережная Северной Двины, 17
Ректор университета – Кудряшова Елена Владимировна
тел. (8-8182) 21-89-20

**Высшая школа экономики, управления и права
163000, г. Архангельск, наб. Северной Двины, 54, к. 1**
Директор Высшей школы – Силуанова Людмила Сергеевна
тел. (8-8182) 28-58-16

**Проблема совершенствования института наблюдения на выборах в
Российской Федерации**

Авторы:

Коничева Екатерина Михайловна,
студентка 391603 группы 2-го курса
очного отделения ВШЭУиП ФГАОУ
ВО «Северный (Арктический)
федеральный университет имени М.В.
Ломоносова»;

163002, Архангельская обл., пр.
Новгородский 34/4, к.512.

Тел. 8-931-502-12-84.

Трохова Анжела Николаевна,
студентка 391603 группы 2-го курса
очного отделения ВШЭУиП ФГАОУ
ВО «Северный (Арктический)
федеральный университет имени М.В.
Ломоносова»;

163002, Архангельская обл., пр.
Новгородский 34/4, к.512.

Тел. 8-981-551-30-59.

Научный руководитель:

Бажуков Сергей Александрович,
ассистент кафедры
конституционного и муниципального
права юридического института ФГАОУ
ВО «Северный (Арктический)
федеральный университет имени
М.В.Ломоносова»;

163056, г. Архангельск, ул.40-
летия Великой Победы, 2, кв.189

Тел. 89021938783

ОГЛАВЛЕНИЕ

ВВЕДЕНИЕ	3
ГЛАВА I. СТАНОВЛЕНИЕ ИНСТИТУТА НАБЛЮДЕНИЯ В РОССИИ	5
ГЛАВА II. ПРАВОВОЙ СТАТУС НАБЛЮДАТЕЛЯ В ИЗБИРАТЕЛЬНОМ ПРОЦЕССЕ	12
ГЛАВА III. ПРОБЛЕМЫ ИНСТИТУТА НАБЛЮДЕНИЯ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ	19
ЗАКЛЮЧЕНИЕ	32
СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ	36

ВВЕДЕНИЕ

Наблюдение на выборах распространено в большинстве стран мира и считается зарекомендовавшим себя инструментом соблюдения гласности и открытости избирательного процесса. Очевидно, что присутствие национальных и международных наблюдателей на избирательных участках в день выборов повышает уверенность граждан в их свободном и справедливом характере, способствует повышению гражданской активности.

В связи с тем, что Российская Федерация – демократическое государство, сущность которого предполагает выборность и сменяемость органов публичной власти, то институт наблюдателей на выборах любого уровня является неотъемлемым элементом легитимности выборов.

На протяжении многих лет в России имеет место перманентное реформирование избирательного законодательства, нередко без соблюдения принципа системности и продиктованное задачами политической конъюнктуры. Это касается, в том числе, определения правового положения наблюдателя и вопросов осуществления их деятельности. В связи с этим существует необходимость в более тщательном исследовании института наблюдателей для его последующего усовершенствования.

Объектом данной работы являются общественные отношения, возникающие в связи с участием наблюдателей в избирательном процессе в Российской Федерации.

Предметом исследования выступают правовые нормы, содержащиеся в законодательстве Российской Федерации, устанавливающие правовой статус наблюдателей на выборах в Российской Федерации.

Целью данной работы является выявление основных проблем осуществления наблюдения на выборах в Российской Федерации, и формулирование возможных путей их решения.

Достижение сформулированной цели обеспечивается решением нескольких задач:

- анализ вопросов становления института наблюдения в Российской Федерации;
- рассмотрение правового положения наблюдателей в избирательном законодательстве, его особенности, а также преимущества и недостатки;
- выявление проблем реализации данного института на практике и предложение возможных путей их решения.

Нормативная основа исследования представлена международными правовыми актами, а также Федеральным законом «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» от 12.06.2002 №67-ФЗ (далее – Федеральный Закон №67) и иными актами, регламентирующими институт наблюдения на выборах, в том числе, и нормами регионального законодательства.

Методологическую основу исследования составили сравнительно-правовой, формально-юридический методы, состоящие в анализе научной литературы и законодательной практики по теме конкурсной работы.

При написании работы были использованы труды таких исследователей, как В.О. Лучин, С.А. Авакьян, М.В. Баглай, А.С. Прудников, О.Е. Кутафин, А.Н. Кокотова, А.Г. Головин, С.Д. Князев, А.А. Маркин и многие другие. Эмпирическую основу исследования составили данные, полученные при анализе практики применения федерального и регионального законодательства о выборах.

По структуре работа состоит из введения, трех глав, заключения, и списка использованных источников.

ГЛАВА I. СТАНОВЛЕНИЕ ИНСТИТУТА НАБЛЮДЕНИЯ В РОССИИ

Институт наблюдения за выборами зародился сравнительно недавно. Законодательство СССР изначально не предусматривало его существование, однако максимально приближенной к современному пониманию «наблюдения за выборами» формой контроля избирательного процесса являлось присутствие на всех его стадиях представителей трудовых коллективов, общественных организаций и собраний избирателей по местам жительства, что закреплено положениями Закона СССР от 1 декабря 1988 года «О выборах народных депутатов».

Институт наблюдения в Российской Федерации имеет несколько стадий закрепления в избирательное законодательство. Его зарождение было определено с принятием Указа Президента от 21.09.1993 г. №1400 «О поэтапной конституционной реформе в Российской Федерации» (далее - Указ Президента №1400)¹

Указ Президента №1400 был принят в условиях конституционного кризиса, в связи с чем имела место быть острая необходимость в обеспечении легитимности деятельности существовавших на тот период органов государственной власти федерального уровня, что определило первоначально повышенную роль института наблюдения в избирательном процессе.

Так, им было закреплено право кандидатов и избирательных объединений направлять до 5 наблюдателей на избирательные участки. Дефиниция избирательного объединения содержится в ст. 5 Указа и определена как «общефедеральная партия, общефедеральное политическое движение, устав которого зарегистрирован Министерством юстиции Российской Федерации, или блок таких общественных объединений, создаваемый на период проведения выборов». В Указе Президента №1400

¹О поэтапной конституционной реформе в Российской Федерации. Указ Президента РФ от 21.09.1993 №1400 // Собрание законодательства РФ. – 1993. – № 39.

сказано также о том, что другие общенациональные общественные движения, чья деятельность не сопряжена с достижением политических целей, вправе входить в состав такого блока общественных объединений, если это регламентировано в их уставе.

Несмотря на то, что данный Указ в силу наличия ряда норм был признан неконституционным, он продолжал действовать и оказал большое значение в вопросе конституционного развития России.

Кроме того, участие наблюдателей в избирательном процессе было предусмотрено Положениями о выборах депутатов Государственной Думы в 1993 году¹, органов государственной власти субъектов РФ (например, Московской областной Думы², Московской городской Думы³).

В 1994 году Федеральным законом № 56-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав граждан в Российской Федерации»⁴ правовой статус наблюдателя был регламентирован более конкретно, однако легальное понятие «наблюдателя» отсутствовало. Согласно статье 14 направленные общественными и избирательными объединениями, кандидатами, а также международные наблюдатели вправе находиться на избирательном участке с момента начала работы избирательной комиссии и до подписания протокола об итогах голосования её членами. При этом удаление из помещения для голосования в качестве санкции установлено для тех наблюдателей, кто своими действиями нарушает тайну голосования, а также пытается повлиять на волеизъявление граждан. Законодатель императивно закрепил присутствие наблюдателей при установлении итогов голосования на

¹Об утверждении уточненной редакции Положения о выборах депутатов Государственной Думы в 1993 году и внесении изменений и дополнений в Положение о федеральных органах власти на переходный период. Указ Президента РФ от 1 октября 1993 года №1557// Собрание актов Президента и Правительства РФ. - 1993. - № 41. - Ст. 3907.

²О поддержке мер правительства Москвы и Московского областного Совета народных депутатов по реформе органов государственной власти и органов местного самоуправления в г. Москве и Московской области. Указ Президента РФ от 24 октября 1993 года // Собрание актов Президента и Правительства РФ. - 1993. - № 44. - Ст. 4187.

³Там же.

⁴Об основных гарантиях избирательных прав граждан Российской Федерации. Федеральный закон от 06.12.1994 №56-ФЗ // Российская газета. - 1994. - № 241.

избирательных комиссиях всех уровней, что свидетельствует об обеспечении контроля со стороны гражданского общества за проведением выборов, сопряженного с устранением возможности фальсификации.

Круг полномочий наблюдателя по Федеральному закону от 17 мая 1995 года № 76 - ФЗ «О выборах Президента Российской Федерации» был обозначен более четко, без разброса в различных статьях нормативно-правового акта, что в большей мере соответствует правилам законодательной техники. Наблюдатель был вправе присутствовать при так называемом в настоящее время, «голосовании вне помещения для голосования», если избиратель по состоянию здоровья или другим уважительным причинам не может прибыть в помещение для голосования; знакомиться со списком избирателей; обращаться в участковую избирательную комиссию с предложениями и замечаниями; обжаловать действия или же бездействия участковой избирательной комиссии в территориальную избирательную комиссию.¹

Несмотря на предпринятые к обеспечению открытых и свободных выборов меры, многие исследователи отмечают большое количество нарушений на выборах Президента Российской Федерации в 1996 году.² Демократизм как явление, закрепленное непосредственно основным законом страны, только начинал функционировать, механизмы его обеспечения не были в полной мере разработаны. Таким образом, мы можем сделать вывод о том, что институт наблюдения на этапе своего становления не мог всецело обеспечивать прозрачность голосования, то есть основополагающая функция наблюдателя как участника избирательного процесса не могла быть в полной мере реализована в связи с преуменьшением их роли на выборах. Избирательные кампании 1994-1997 выявили необходимость

¹О выборах Президента Российской Федерации. Федеральный закон от 17.05.1995 № 76-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 1995. № 21. ст. 1924.

²Соколова Е.П. Приемы политической манипуляции в период выборов президента российской Федерации 1996 года (по материалам региональной прессы) // Социум и власть. - 2009. - №4. -С. 57.

совершенствования и усиления основных гарантий избирательных прав граждан Российской Федерации.

Так, Федеральным законом от 19 сентября 1997 г. № 124-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» впервые было закреплено легальное понятие «наблюдателя».¹ Согласно статье 2 наблюдателем является лицо, назначенное при проведении выборов зарегистрированным кандидатом, избирательным объединением, избирательным блоком, общественным объединением, которое должно быть создано и зарегистрировано на уровне, соответствующем уровню выборов, или более высоком уровне, а в случаях, предусмотренных законами субъектов Российской Федерации, при проведении выборов в органы местного самоуправления. Международное наблюдение вправе осуществлять лицо, которое представляет иностранную или международную организацию при проведении выборов в Российской Федерации в установленном законом порядке. Ст. 26 «Гласность в деятельности избирательной комиссии» вносит ясность в определение роли наблюдателя в избирательном процессе, аналогичной названию статьи. Закон расширяет круг субъектов назначения наблюдателей на выборах в органы местного самоуправления: субъект Российской Федерации изданием нормативно-правового акта может закрепить возможность направления наблюдателей от группы избирателей, численностью не более 50-ти человек.

Круг полномочий наблюдателя дополняется возможностью ознакомления не только с протоколом той избирательной комиссии, на территории которой он осуществлял наблюдение, но и протоколами иных избирательных комиссий, либо получать от них копии по требованию, присутствовать при повторном подсчете голосов в соответствующих комиссиях. Рамки правомочий наблюдателя определили регламентированные

¹Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации. Федеральный закон от 19.09.1997 №124-ФЗ // Собрание Законодательства РФ. 1997. - № 38. - Ст. 4339.

в законе ограничения его деятельности: помимо уже существующих на то время запретов на нарушение тайны голосования и препятствование деятельности работы избирательной комиссии, наблюдателю запрещалось проведение агитации на избирательном участке и участвовать в принятии решений соответствующих избирательных комиссий.

Стремление Российской Федерации соответствовать всем необходимым международным стандартам в области избирательного права обусловило принятие нового Федерального закона от 12 июня 2002 года №67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»¹ (далее - Федеральный Закон № 67), который уже более детально регламентирует институт наблюдения за выборами или референдумом в Российской Федерации. Федеральное законодательство всегда было направлено на основательное регулирование взаимоотношений наблюдателей и избирательных комиссий, кандидатов и других участников избирательного процесса, что позволяло наблюдателю осуществлять действенный контроль за ходом голосования, подсчетом голосов, установлением итогов голосования и определением результатов выборов. С принятием рамочного Федерального закона в 2002 году, во-первых, сохранилась тенденция к систематическому расширению полномочий наблюдателя и оформлению его статуса, а во-вторых, завершился этап становления института наблюдения в Российской Федерации.

Далее, вектор его правовой регламентации был изменен в пользу ограничения круга субъектов, полномочных делегировать наблюдателей на выборы.

Так, редакцией Федерального закона № 67 от 21.07.2005 общественные объединения были лишены права назначать наблюдателей на выборы. Аналогичные изменения претерпел Федеральный Закон №21 и Федеральный

¹Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации. Федеральный закон от 12.06.2002 N67-ФЗ // Собрание законодательства РФ. - 2002. - N 24. - Ст. 2253.

закон от 18 мая 2005 года № 51-ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации».

Фактически наблюдение посредством общественных объединений может осуществляться лишь на выборах в органы местного самоуправления, что, например, закреплено в Областном законе «О выборах в органы местного самоуправления в Архангельской области» от 08.11.2006.¹

В настоящее время правовое положение наблюдателей в Российской Федерации посредством внесением поправок в федеральное законодательство значительно расширились. Так, наблюдатели получили право осуществлять фото- и видеосъемку на избирательном участке со специально определенного председателем соответствующей избирательной комиссии места.² Также поправки от 5 декабря 2017 года в Федеральный закон «О выборах Президента Российской Федерации»³ позволили общественным объединениям посредством субъектов общественного контроля вновь участвовать в наблюдении на выборах федерального уровня. Данные меры выступают дополнительными гарантиями открытости и гласности избирательного процесса.

Анализируя исторический процесс формирования института наблюдения в целом, мы можем сделать вывод о том, что он носил постепенный характер.

Первый этап – с 1993 по 2002 год – можно охарактеризовать как зарождение института наблюдателей. До 1988 года он существовал в несколько иной форме. Так, Законом СССР «О выборах народных депутатов СССР» от 01.12.1988 было предусмотрено присутствие представителей трудовых коллективов, общественных организаций, доверенных лиц

¹О выборах в органы местного самоуправления в Архангельской области. Областной закон от 08.11.2006 №268-13-ОЗ // Газета «Волна». - 2006. - N 45. - ст.100.

²О внесении изменений в Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации». Федеральный закон от 15.02.2016 N 29-ФЗ // Российская газета. - 2016. - №6901.

³О внесении изменений в Федеральный закон «О выборах Президента Российской Федерации». Федеральный закон от 05.12.2017 №374-ФЗ // Собрание законодательства РФ. - 2017. - №50. - Ст. 7545.

кандидатов на заседаниях избирательных комиссий, в том числе при регистрации кандидатов в депутаты, подсчете голосов на избирательном участке, определении результатов выборов по округу и подведении общих итогов выборов. В последствии указанные представители получили статус «наблюдателей», что было закреплено в Указе Президента №1400.

До принятия Федерального Закона № 67, институт претерпевал значительные трансформации. К 2002 году отечественное законодательство содержало официальную дефиницию понятия «наблюдатель», а также его правовой статус как участника избирательного процесса.

Во время второго этапа (с 2005 по 2016 год) некоторые положения правового статуса наблюдателя были ликвидированы, однако в настоящее время обнаруживается тенденция к расширению его полномочий.

Сейчас правовое положение наблюдателя в большей степени закреплено в Федеральном Законе №67, а также конкретизировано нормами иных федеральных законов, правовыми актами Центральной избирательной комиссии, законодательством субъектов Российской Федерации.

ГЛАВА II. ПРАВОВОЙ СТАТУС НАБЛЮДАТЕЛЯ В ИЗБИРАТЕЛЬНОМ ПРОЦЕССЕ

Выборы, являясь одной из форм реализации народовластия, требуют максимальной гласности и открытости. Как одно из средств реализации этих принципов в Российской Федерации был создан институт наблюдения. Наблюдатели в качестве участников избирательного процесса, как национального, так и международного уровня, призваны обеспечить гласность деятельности избирательных комиссий. От качества нормативно-правового регулирования наблюдения зависит эффективность реализации полномочий наблюдателей в избирательных правоотношениях.

В Российской Федерации на законодательном уровне проводится четкое разграничение понятий «наблюдатель» и «иностранный (международный) наблюдатель». Федеральный закон №67 дает легальное определение наблюдателя в избирательном процессе: «Наблюдатель - гражданин РФ, имеющий право осуществлять наблюдение за проведением голосования, подсчетом голосов и иной деятельностью комиссии в период проведения голосования, установления его итогов, определения результатов выборов, включая деятельность комиссии по проверке правильности установления итогов голосования и определения результатов выборов».¹

Некоторые иностранные государства в своем законодательстве предусматривают иное разграничение статусов наблюдателей. Так, например, ст. 20, 20-1, 20-2 Конституционного закона Республики Казахстан от 28 сентября 1995 г. N 2464 «О выборах в Республике Казахстан»² выделяют следующих видов наблюдателей: наблюдатели политических партий, иных общественных объединений, некоммерческих организаций

¹Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации. Федеральный закон от 12.06.2002 N67-ФЗ // Собрание законодательства РФ. - 2002. - N 24. - Ст. 2253.

²О выборах в Республике Казахстан. Конституционный закон Республики Казахстан от 28.09.1995 №2464 // URL: https://online.zakon.kz/document/?doc_id=1004029#pos=208;-99 (дата обращения: 04.04.2018).

Республики Казахстан и наблюдатели от иностранных государств или международных организаций. В следующих двух статьях указанного Закона устанавливается правовое положение вышеперечисленных видов наблюдателей в Республике Казахстан.

Наблюдатели в Российской Федерации, в том числе и иностранные (международные), вправе присутствовать на избирательных участках с того времени, когда избирательная комиссия начнет свою работу в день голосования (досрочного голосования) и до принятия вышестоящей комиссией протокола об итогах голосования, а также в случае, если будет назначен повторный подсчет голосов избирателей.

В избирательном законодательстве закрепляется перечень субъектов, которые вправе делегировать наблюдателей на выборы: зарегистрированный кандидат, избирательное объединение, выдвинувшее зарегистрированного кандидата/кандидатов, избирательное объединение, зарегистрировавшее список кандидатов. К тому же закон предусматривает возможность назначения наблюдателей иными общественными объединениями в случаях, предусмотренных нормами федерального законодательства. Так, в п.8. ст.23 Федерального закона №19 закрепляется право назначения наблюдателей за каждым зарегистрированным кандидатом или его доверенным лицом, каждой политической партией, выдвинувшей зарегистрированного кандидата, а также субъектами общественного контроля.¹

Политическая партия, иное общественное объединение, зарегистрированный кандидат вправе назначить в каждую комиссию не более двух наблюдателей, которые имеют право поочередно осуществлять наблюдение в помещении для голосования. Одно и то же лицо может быть назначено наблюдателем только в одну комиссию.

Для нейтрализации влияния административного ресурса на ход проведения голосования ст.30 Федерального Закона №67 предусматривает

¹О выборах Президента Российской Федерации. Федеральный закон от 10.01.2003 №19-ФЗ // Собрание законодательства РФ. - №2. - ст. 171.

перечень должностей, занимая которые граждане Российской Федерации лишаются права участия в избирательном процессе в роли наблюдателя: выборные должностные лица; депутаты; высшие должностные лица субъектов РФ; главы местных администраций; лица, находящиеся в непосредственном подчинении этих должностных лиц; судьи; прокуроры, члены комиссий с правом решающего голоса.¹

Наблюдатели наделяются полномочиями с момента удостоверения письменного направления, выданного ему субъектом назначения. Направление действительно при предъявлении паспорта гражданином, а также документа, его заменяющего.

После предоставления в избирательную комиссию направления, наблюдатель, включенный в заявленный список наблюдателей, наделяется следующими правами:

а) может изучать списки избирателей, реестр выдачи открепительных удостоверений, находящимися в комиссии открепительными удостоверениями, реестром заявлений о голосовании вне помещения для голосования (24 мая 2017 года были внесены поправки касаясь открепительных удостоверений, в частности, они были отменены, но это имеет отношение только к выборам Президента РФ, и к региональным выборам, прошедшим в сентябре 2017г. Суть данной поправки в том, что избиратели теперь могут голосовать не только по месту прописки, но и по месту пребывания без открепительного удостоверения, достаточно лишь написать заявление по месту жительства);

б) полномочен присутствовать в помещении для голосования (в случае досрочного голосования) соответствующего избирательного участка;

в) находиться вне помещения для голосования в тот момент, когда голосуют избиратели;

¹Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации. Федеральный закон от 12.06.2002 №67-ФЗ // Собрание законодательства РФ. - 2002. - №24. - ст. 2253.

г) следить за процессом подсчета числа граждан, внесенных в списки избирателей, бюллетеней, выданных избирателям, погашенных бюллетеней; смотреть подсчет голосов избирателей на избирательном участке на расстоянии и в условиях, которые обеспечивают возможность четко видеть отметки избирателей в бюллетенях; посмотреть любой заполненный или незаполненный бюллетень при подсчете голосов избирателей; наблюдать за составлением комиссией протокола об итогах голосования и иных документов;

д) делать предложения или замечания председателю участковой комиссии (при отсутствии-заместителю) по каким-либо моментам организации голосования;

е) после окончания голосования избирательная комиссия должна сообщить наблюдателю итоги, затем последний вправе изучить протоколы этой комиссии, нижестоящих комиссий об итогах голосования, о результатах выборов и приложенными к ним документами, получить от соответствующей комиссии заверенные копии указанных протоколов;

ж) прикрепить нагрудный знак к своей одежде с обозначением своего статуса и указанием своих фамилии, имени и отчества, а также фамилии, имени и отчества зарегистрированного кандидата или наименования избирательного объединения, общественного объединения, направивших наблюдателя в комиссию;

з) обжаловать действия (бездействие) комиссии в вышестоящую комиссию или в суд;

и) находиться при повторном подсчете голосов избирателей в соответствующих комиссиях;

к) производить в помещении для голосования на определенных законом условиях фото- и (или) видеосъемку, предварительно уведомив об этом председателя, заместителя председателя или секретаря участковой комиссии.

Кроме того, избирательное законодательство предусматривает некоторые ограничения прав наблюдателей. Не будучи членом избирательной комиссии, наблюдатель не вправе выполнять в ней организационно-распорядительные функции. Так, например, они не могут самостоятельно выдавать бюллетени избирателям; расписываться в получении бюллетеня и заполнять его за избирателя, даже если последний сам об этом попросил; совершать действия, нарушающие тайну голосования; принимать непосредственное участие в проводимом членами комиссии с правом решающего голоса подсчете бюллетеней; препятствовать работе комиссии; проводить агитацию среди избирателей; участвовать в принятии решений соответствующей комиссией в соответствии с принципом независимости деятельности избирательных комиссий.

Еще одной гарантией прав наблюдателя можно назвать то, что помещение для голосования по общему правилу оборудуется так: места выдачи бюллетеней, места для тайного голосования и ящики для голосования, технические средства подсчета голосов при их использовании одновременно находятся в поле зрения наблюдателей. Именно такая система позволяет наблюдателю в полной мере реализовать свои права в избирательном процессе.

Для участия в избирательном процессе в качестве наблюдателей иностранным гражданам необходимо получить разрешение на въезд в Российскую Федерацию и приглашение от органов государственной власти, комиссий, организующих выборы для соответствующей аккредитации. Их деятельность регулируется международными договорами Российской Федерации и нормами федерального законодательства. Приглашения могут быть направлены Президентом РФ, палатами Федерального Собрания, Правительством РФ, Центральной избирательной комиссией, а также иными субъектами. Международный наблюдатель действует на основании удостоверения, полученного от ЦИК. Он наделен дополнительными полномочиями, связанными с особенностями его правового статуса, например,

излагать свое мнение об избирательном законодательстве и о подготовке и проведении выборов, проводить пресс-конференции и обращаться в средства массовой информации.

Вместе с тем, считаем, что вопросы правового статуса международных наблюдателей и проблем их деятельности в Российской Федерации образуют собой отдельную тему для изучения, в связи с чем более подробно в настоящей работе рассмотрены не будут.

Субъекты Российской Федерации также регламентируют правовое положение наблюдателей, посредством закрепления их правового статуса в областных законах в соответствии с федеральным законодательством. Так, Избирательный Кодекс Курской области в ч.4 ст.30 закрепляет субъектов делегирования наблюдателей на выборы. Ими могут быть зарегистрированные кандидаты, избирательные объединения, выдвинувшие зарегистрированного кандидата, зарегистрированных кандидатов, избирательные объединения, зарегистрировавшие список кандидатов.¹

Недавно прошедшие выборы Президента показали высокую активность общественных объединений к организации наблюдения на избирательных участках. На территории страны функционируют несколько общественных объединений, крупнейшими из которых является «Голос» и «Корпус «За чистые выборы», которые осуществляют подготовку наблюдателей. В Архангельской области при взаимодействии с Общественной палатой Российской Федерации, Общественной палатой Архангельской области и Молодежным Правительством Архангельской области на выборах Президента в 2018 году было организовано систематическое обучение заявленных наблюдателей посредством проведения вебинаров и открытых лекций в рамках общественного движения «Корпус «За чистые выборы». Юридические возможности подобного рода общественных объединений состоят как в направлении наблюдателей в избирательные комиссии, так и в

¹Кодекс Курской области о выборах и референдумах. Закон Курской области // Курская правд. -2009 - №279-282.

отправлении коллективных обращений, связанных с организацией и проведением выборов различного уровня, и распространении информации, связанной с организацией и проведением выборов.

Обеспечивает взаимодействие общественных объединений с органами государственной власти Общественная палата Российской Федерации.¹ Субъектовые общественные палаты руководствуются разработанными ей рекомендациями и методическими материалами, содействуют проведению семинаров для организации электорального мониторинга, осуществляют информирование населения о ходе избирательного процесса. Сеть независимых наблюдателей «Национальный общественный мониторинг» в качестве инструментария использует IT- технологии - инновационный портал - агрегатор NOM24.ru для поддержки инициатив общественного участия в реализации правовых форм непосредственной демократии. Такой подход к подготовке и организации деятельности наблюдателя позволяет обеспечить открытость выборов в ущерб ранжированию голосования посредством верификации данных, то есть подтверждения их самими наблюдателями.

Таким образом, правовой статус наблюдателей, который был рассмотрен выше, является весомой гарантией гласности и открытости выборов. При осуществлении гражданами РФ полномочий в роли наблюдателя в избирательном процессе добросовестно, можно будет говорить о реальности полученных результатов. Реализуя свои права, наблюдатель обеспечивает легитимность голосования, в том числе посредством направления обращений о выявленных нарушениях избирательного законодательства в вышестоящую избирательную комиссию, относительно той, на которой он осуществляет наблюдение.

¹Об Общественной палате Российской Федерации. Федеральный закон от 04.04.2005 № 32-ФЗ // Собрание законодательства РФ. - 2005. - №15. - Ст. 1277.

ГЛАВА III. ПРОБЛЕМЫ ИНСТИТУТА НАБЛЮДЕНИЯ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Институт наблюдения за выборами выступает необходимым атрибутом демократического государства. Деятельность наблюдателей на выборах выступает гарантом реализации принципов гласности и открытости, что способствует более активному участию граждан в избирательном процессе.

В связи с тем, что институт наблюдателей в Российской Федерации практикуется сравнительно недавно, в законодательстве имеются некоторые пробелы и недостатки, препятствующие его эффективной деятельности.

Во-первых, отсутствует единое законодательное закрепление правового положения наблюдателей. Базовым на сегодняшний день нормативно-правовым актом, регламентирующим институт наблюдения, является Федеральный закон №67. В п. 6 ст. 1 указано то, что «федеральные законы, конституции (уставы), законы субъектов Российской Федерации, иные нормативные правовые акты о выборах и референдумах, принимаемые в Российской Федерации, не должны противоречить»¹ этому Федеральному закону. Однако на практике мы обнаруживаем некоторые неточности в определении роли наблюдателя в избирательном процессе. Так, в Федеральном Законе №67 наблюдатель отождествляется с одним из средств обеспечения гласности в деятельности избирательных комиссий, а Федеральный Закон №20 выделяет его как самостоятельного субъекта избирательного процесса.

В зарубежном законодательстве прослеживаются обе позиции. Так, правовое положение наблюдателя в Республике Беларусь закрепляется в контексте обеспечения гласности при подготовке и проведении выборов.²

¹Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации. Федеральный закон от 12.06.2002 №67-ФЗ // Собрание законодательства РФ. - 2002. - №24. - ст. 2253.

²Избирательный кодекс Республики Беларусь. Закон Республики Беларусь от 11.02.2000 №370-3 // URL: <http://pravo.by/document/?guid=3871&p0=hk0000370> (дата обращения: 14.04.2018).

Закон Украины «О выборах народных депутатов Украины» от 17.11.2011 № 4061-VI наоборот выделяет наблюдателей как самостоятельных субъектов избирательного процесса (ст. 12).¹ Более того, по украинскому избирательному законодательству наблюдатели вообще не имеют никакого отношения к реализации принципов публичности и открытости избирательного процесса.

К тому же, согласно Федеральному Закону №67, общественный наблюдатель может быть назначен только «иным общественным объединением». Однако в ст. 19 Федерального Закона «Об обеспечении конституционных прав граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы местного самоуправления» от 23.10.1996 №85-ФЗ круг субъектов делегирования наблюдателей определен гораздо шире. К ним относятся кандидаты, избиратели, избирательные объединения, общественные объединения.

Положение Федерального закона № 67 п. 6 ст. 1 указывает, что «федеральные законы, конституции (уставы), законы субъектов Российской Федерации, иные нормативные правовые акты о выборах и референдумах, принимаемые в Российской Федерации, не должны противоречить»² этому Федеральному закону. В связи с чем, во всех подобных случаях следует отдавать предпочтение именно положениям Федерального закона № 67.

На основе вышеизложенного можно сделать вывод об отсутствии единой законодательной базы института наблюдения в Российской Федерации. В связи с многообразием норм существует проблема их дублирования как федеральными, так и региональными законами, возникновения правовых коллизий, при разрешении которых применяются различные законы. Думается, что в целях повышения эффективности

¹О выборах народных депутатов Украины. Закон Украины от 17.11.2011 №4061-VI. // URL: <http://consultant.parus.ua/?doc=005CSC40BF> (дата обращения: 14.04.2018).

² Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации. Федеральный закон от 12.06.2002 №67-ФЗ // Собрание законодательства РФ. - 2002. - №24.- ст. 2253.

института наблюдения на выборах законодателю следует решить вопрос с кодификацией избирательного законодательства путем принятия избирательного кодекса Российской Федерации.

Во-вторых, проблема определения общего количества наблюдателей на избирательном участке и количества наблюдателей от одного субъекта выдвижения.

Законодатель не ограничивает общее количество наблюдателей, которые могут присутствовать на избирательном участке в день голосования на выборах. В связи с этим существует возможность наличия в помещении для голосования на избирательном участке такого количества наблюдателей, которое будет создавать препятствия для работы избирательной комиссии и, соответственно, для самого процесса голосования.

Федеральный Закон № 67 в ст. 30 закрепляет лишь то, что субъекты делегирования «... вправе назначить в каждую комиссию не более двух наблюдателей, которые имеют право поочередно осуществлять наблюдение в помещении для голосования, если иное не предусмотрено федеральным законом».¹ Данная норма исключает чрезмерно большое количество наблюдателей на избирательном участке от одного субъекта делегирования, однако общее количество наблюдателей, которые могут одновременно находиться на избирательном участке, не установлено.

Проблема имеет место быть, но говорить об установлении верхнего предела количества наблюдателей на избирательном участке не представляется целесообразным, так как некоторые избирательные участки не обладают ресурсами, достаточными для размещения даже минимального количества наблюдателей от всех возможных субъектов делегирования. Это может стать существенной проблемой при проведении выборов в Государственную Думу или законодательный (представительный) орган и при возможном расширении субъектов назначения наблюдателей. Так на

¹Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации. Федеральный закон от 12.06.2002 №67-ФЗ // Собрание законодательства РФ. - 2002. - №24. - ст. 2253.

последних выборах в Государственную Думу в 2016 году в избирательные бюллетени были включены списки кандидатов, выдвинутых 14 политическими партиями.

С разрешением данного вопроса сопряжена другая проблема, связанная с определением порядка «поочередности» наблюдения. Что делать, если в помещение для голосования придут одновременно двое наблюдателей от одного субъекта делегирования и не смогут самостоятельно и без конфликта решить вопрос о временном нахождении каждого из них? Закон не дает указаний председателю избирательной комиссии и (или) ее членам какого-либо плана действий в такой ситуации. При удалении одного из наблюдателей в порядке п.12 ст.64 Федерального Закона № 67, как нарушающего норму п.8 ст.30 данного Закона, то возникает проблема: а кого именно удалять, чтобы соблюсти принцип равенства их прав как участников избирательного процесса. К тому же, теперь члены избирательной комиссии вправе удалить наблюдателя только на основании судебного решения. Как в таком случае должен поступить суд?

Данная правовая коллизия порождает развитие избирательных споров и конфликтов как между самими наблюдателями, так и между наблюдателями и избирательными комиссиями, что приводит к снижению авторитета важнейшей стадии избирательного процесса - голосования.

В частности, на выборах 18 марта 2018 г. в Архангельской области на избирательный участок прибыли два наблюдателя от партии «Справедливая Россия»: один - от кандидата, поддержанного данной партией, другой - собственно от партии. Данная ситуация не противоречит законодательству.

Вместе с тем на выборах в 2010 году в одном из крупных городов Ростовской области в день голосования на один из избирательных участков прибыли два наблюдателя от одного и того же избирательного объединения: один - к началу работы участковой избирательной комиссии, а второй - ближе к обеденному времени. Между ними возникла конфликтная ситуация, оба наблюдателя имели соответствующие полномочия, удостоверенные

избирательным объединением. По решению избирательной комиссии удален был наблюдатель, прибывший позднее. Однако, чтобы применить положения п.12 ст.64 Федерального закона № 67, комиссии пришлось ожидать дальнейшего развития конфликта между наблюдателями для того, чтобы указать в протоколе, что удаленный наблюдатель препятствовал работе комиссии, нарушая порядок. Это послужило поводом для подачи жалоб в вышестоящую избирательную комиссию.¹

О.В. Дамаскин справедливо отмечает, что законодательная база должна обеспечивать баланс между правами наблюдателей и обеспечением порядка и организации выборов, обеспечивая эффективный механизм, направленный на урегулирование интересов всех субъектов избирательных правоотношений.²

В целях устранения данного пробела нами предлагается дополнить федеральное избирательное законодательство следующими положениями:

1) осуществляя направление двух наблюдателей на один избирательный участок субъект делегирования обязан определить временные рамки нахождения каждого из них на этом участке;

2) при одновременной явке двух наблюдателей от одного субъекта назначения, если в направлении не указаны временные рамки осуществления полномочий наблюдателя каждым из них, вопрос об осуществлении полномочий наблюдателя конкретным лицом должен быть решен субъектом, назначившим наблюдателя.

В-третьих, ограничение мобильности наблюдателей, посредством введения так называемого «крепостного права» для наблюдателей. Суть его заключается в том, что одно и то же лицо может быть назначено наблюдателем только в одну избирательную комиссию, если иной порядок не

¹Берлявский Л. Г. Проблемы регулирования и реализации полномочий наблюдателей в избирательных правоотношениях // Государственная власть и местное самоуправление. - 2011. - №11. - С. 29.

²Дамаскин О.В. Легитимация результатов избирательного процесса в Российской Федерации // Журнал о выборах. 2008. №2. С. 23.

предусмотрен другим федеральным законом.¹ Данные поправки были внесены перед выборами в Государственную Думу 2016 года. Можно выявить как достоинства, так и недостатки подобного подхода законодателя.

С одной стороны, привязка наблюдателей к одному избирательному участку обеспечит непрерывное наблюдение за деятельностью избирательной комиссии, что гарантирует эффективное выявление нарушений избирательного законодательства. Ранее, перемещаясь с одного избирательного участка на другой, наблюдатель мог их упустить.

С другой стороны, некоторые кандидаты и мелкие политические партии, будучи ограниченными в человеческих и материальных ресурсах, не могут обеспечить наблюдение на всех избирательных участках, в отличие от ведущих политических сил. Следовательно, наблюдение на большинстве избирательных участков на территории Российской Федерации может осуществляться только последними субъектами делегирования, наиболее заинтересованными в исходе выборов.

Думается, что правильным шагом является предоставление возможности субъектам выдвижения самим решать вопрос об общем количестве наблюдателей и их закреплении на избирательных участках.

В – четвертых, осуществление наблюдателем своей деятельности в интересах той политической силы, которая его делегировала. Объектом политического интереса партий и кандидатов является власть и властные отношения в обществе. Сложившийся интерес выступает как определенная цель, достижение которой может осуществляться в ходе выборов посредством института наблюдения. Закономерно сделать вывод о том, что наблюдатели от политических партий и кандидатов изначально нацелены на достижение определенного политического результата, в частности,

¹О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации о выборах и референдумах и иные законодательные акты Российской Федерации (с изм. и доп., вступ. в силу с 15.09.2015). Федеральный закон от 21.07.2005 №93-ФЗ // Российская газета. - 2005. - №161.

успешного участия в выборах своих субъектов назначения посредством игнорирования ими нарушений норм избирательного законодательства.

Общественные наблюдатели наименее заинтересованы в исходе голосования, и более - в справедливых и честных выборах. Однако сужение круга субъектов делегирования лишь до общественных объединений не является целесообразным. В условиях сложившейся на сегодняшний день конкуренции политических сил в стране, каждый зарегистрированный кандидат и партия, выдвинувшая зарегистрированного кандидата или список кандидатов, должны убедиться в том, что их права не нарушаются.

На наш взгляд, оптимальной является ситуация с продолжением практики осуществления общественного наблюдения с участием Общественной палаты Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, имевшей место на прошедших выборах Президента Российской Федерации.

В-пятых, приходится констатировать, что в России функции наблюдения носят краткосрочный характер. В соответствии с ч.3 ст. 30 Федерального Закона №67 наблюдатели могут присутствовать на избирательных участках только с момента начала работы участковой комиссии в день голосования, а также в дни досрочного голосования и до получения сообщения о принятии вышестоящей комиссией протокола об итогах голосования.¹

Международная практика применения института наблюдения свидетельствует о необходимости использования долгосрочного наблюдения. Так в «Руководстве по наблюдению за выборами» ОБСЕ производится четкое разграничение лиц, осуществляющих долгосрочное и краткосрочное наблюдение (долгосрочные наблюдатели – это те, кто работают в течение

¹Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации. Федеральный закон от 12.06.2002 №67-ФЗ // Собрание законодательства РФ. - 2002. - №24. - ст. 2253.

всех стадий выборов, а краткосрочные – только в день голосования)¹. «Выборы — это не событие одного дня. Чрезвычайно важно, чтобы миссия по наблюдению за выборами учитывала все элементы, которые в совокупности составляют избирательный процесс...» - гласит Предисловие «Руководства для долгосрочных наблюдателей за выборами», изданное Бюро ОБСЕ по демократическим институтам и правам человека.² Следовательно, долгосрочное наблюдение предполагает подготовку списков избирателей, формирование участковых избирательных комиссий, подготовку помещения для голосования (в том числе установку веб - камер и ящиков для голосования), наблюдение за ходом предвыборной кампании и наблюдение непосредственно в день выборов, наблюдение за подсчетом голосов, процессом подачи жалоб и другое.³

Перенимая осуществление долгосрочного наблюдения на выборах в Российскую Федерацию, с одной стороны, совершенно очевидно, что уровень доверия граждан Российской Федерации к выборам и их итогам значительно бы повысился. С другой стороны, долгосрочное наблюдение может создавать препятствия избирательной комиссии в осуществлении своей деятельности в период до дня голосования.

О возможной нецелесообразности долгосрочного наблюдения на выборах может свидетельствовать то, что помимо наблюдателей, кандидатами и избирательными объединениями могут быть назначены члены избирательных комиссий с правом совещательного голоса, которые осуществляют контроль за деятельностью комиссии, в том числе, до дня голосования. В правовом статусе наблюдателей и членов избирательных комиссий с правом совещательного голоса много общего. Можно сказать,

¹Руководство по наблюдению за выборами» // Бюро ОБСЕ по демократическим институтам и правам человека (БДИПЧ) // URL: <http://www.osce.org/ru/odhr/elections/78697?download=true>(дата обращения: 16.04.2018).

²Руководство для долгосрочных наблюдателей за выборами: наблюдение до и после дня выборов // Бюро ОБСЕ по демократическим институтам и правам человека (БДИПЧ) // URL: <http://www.osce.org/ru/odhr/elections/24678>(дата обращения:16.04.2018).

³Махиня И. В. К вопросу о необходимости модернизации института наблюдения в избирательном процессе РФ // Молодой ученый. — 2012. — №10. — С. 224.

что в Российской Федерации в настоящий момент времени возможность долгосрочного наблюдения в косвенной и несколько измененной форме реализована именно через институт членов избирательной комиссии с правом совещательного голоса. Однако, порядок их назначения (только зарегистрированными кандидатами, а также избирательными объединениями, выдвинувшими зарегистрированные списки кандидатов) сужает временные рамки осуществления функций наблюдения и может придавать им обозначенный выше характер достижения определенного политического результата.

В-шестых, некомпетентность наблюдателя. Федеральное законодательство Российской Федерации не предусматривает каких-либо обязательных курсов по изучению основ избирательного законодательства. Как показывает практика, кандидаты и политические партии зачастую ограничиваются инструктажем и памятками. В связи с этим возникает вопрос: а целесообразен ли тогда вообще институт наблюдателей?

Между тем, наблюдатели от иных общественных объединений в соответствии с международным стандартом, закрепленным в Декларации глобальных принципов непартийного наблюдения и мониторинга выборов общественными организациями, проходят обучение основам избирательного законодательства.

Не смотря на отсутствие законодательного закрепления обязанности субъектов делегирования наблюдателей на выборы, среди общественных объединений оно так или иначе проводится. Так, в Архангельской области при взаимодействии с Общественной палатой Российской Федерации, Общественной палатой и Молодежным Правительством Архангельской области на выборах Президента в 2018 году было организовано систематическое обучение заявленных наблюдателей посредством проведения вебинаров и открытых лекций в рамках общественного движения «Корпус «За чистые выборы».

В свою очередь, некоторые страны предусматривают обязательное обучение наблюдателей от общественных организаций. Так, в Республике Армения ст.41 Избирательного Кодекса Армении предусматривает допуск наблюдателей на выборы от общественных организаций только после прохождения специализированных курсов, по окончании которого сдается зачет и получается квалификационное свидетельство о включении в избирательную комиссию или по результатам зачета получили свидетельство об осуществлении наблюдательной миссии. Целью зачета для получения свидетельства об осуществлении наблюдательной миссии является проверка элементарных знаний избирательного законодательства и знания прав и обязанностей наблюдателя.¹

Думается, в целях повышения эффективности работы института наблюдения, необходимо закрепить обязательное обучение наблюдателей от всех субъектов делегирования. Только присутствие на участке квалифицированных наблюдателей способно свести к минимуму вероятность непреднамеренных организационных ошибок со стороны избирательной администрации, а также предотвратить фальсификации и нарушения процедур проведения выборов.

В-седьмых, неэффективное использование возможностей видеонаблюдения, включенного в инструментарий общественного контроля² на выборах. Наблюдение посредством веб-камер нельзя считать формой общественного наблюдения за выборами в принятом Федеральным Законом №67 смысле. Избиратель в таком случае не обладает всем комплексом прав наблюдателя, как участника избирательного процесса. В частности, он не может знакомиться со списками избирателей, протоколами соответствующей и нижестоящих комиссии, получать заверенную копию протокола.

¹Маркин А.А. Общее и особенное в подходах избирательного законодательства к правовому регулированию статуса наблюдателей в сравнительно-правовом контексте // Конституционное и муниципальное право. 2015. № 2. С.34.

²Научно-практический комментарий к Федеральному закону «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» (постатейный) / Под ред. А.А. Вешнякова, В.И. Лысенко — М.: «НОРМА», 2003 г. 880 с.

Однако записи видеонаблюдения, в качестве приложения к обращению участника избирательного процесса, могут выступать доказательствами при обжаловании действий (бездействий) избирательной комиссии.

Впервые видеонаблюдение было повсеместно использовано на выборах Президента Российской Федерации 4 марта 2012 года и совмещенных с ними выборах иных органов власти и должностных лиц. Впоследствии возможность его использования была утверждена Постановлением Центральной избирательной комиссии 26 сентября 2012 года. В рамках проекта «Вебконтроль», реализованного по поручению Минкомсвязи, трансляцию со всех избирательных участков страны наблюдали около 3,5 миллиона человек.¹ В 2016 году на выборах депутатов Государственной Думы Российской Федерации согласно письму председателя ЦИК РФ Эллы Памфиловой главе Совета при президенте РФ по развитию гражданского общества и правам человека (СПЧ) видеонаблюдение было организовано в 15 регионах из 85,² так как многие субъекты не предусмотрели финансирования видеонаблюдения при формировании бюджета.

На выборах Президента Российской Федерации в 2018 году видеонаблюдение³ не было организовано повсеместно в связи с тем, что некоторые помещения для голосования не соответствовали определенным ЦИК техническим стандартам.

Таким образом, о целесообразности видеонаблюдения можно говорить только при условии его повсеместного использования на выборах всех уровней на каждом избирательном участке, что в полной мере обеспечивает

¹ Началась установка камер видеонаблюдения на избирательных участках Архангельской области. Пресс-центр Правительства Архангельской области // URL: <http://dvinanews.ru/-9mbtem4t> (дата обращения: 12.04.2018).

² Кожохин А. ЦИК разъяснил порядок видеонаблюдения на выборах в Госдуму. РИА Новости // URL: <https://ria.ru/election2016/20160831/1475714604.html> (дата обращения: 10.04.2018).

³ О порядке применения средств видеонаблюдения и трансляции изображения, трансляции изображения в сети Интернет, а также хранения соответствующих видеозаписей на выборах Президента Российской Федерации 18.03.2018. Постановление ЦИК России от 20.12.2017 №116/943-7 // Вестник ЦИК России. - 2018. - №1.

открытость и гласность избирательного процесса. В ином случае, может быть распространена практика создания «показательных» избирательных участков, однако это не может свидетельствовать о работе всех избирательных комиссий в Российской Федерации. С другой стороны, обеспечение видеонаблюдением за выборами является затратным с точки зрения финансовой составляющей, в связи с чем не всегда объективно может обеспечиваться. Возможности технического оснащения веб-камерами избирательных участков зависят от уровня выборов и решения органов власти субъектов.

На наш взгляд более доступным инструментом наблюдателя является использование информационных ресурсов. Раньше наблюдатели могли руководствоваться лишь рекомендациями ЦИК, где разъяснялись выдержки из текста федеральных законов. Сейчас началась апробация сети независимых наблюдателей «Национальный общественный мониторинг». Создатели используют IT- технологии - инновационный портал - агрегатор NOM24.ru для поддержки инициатив общественного участия в реализации правовых форм непосредственной демократии. Такой подход к подготовке и организации деятельности наблюдателя позволяет обеспечить открытость выборов в ущерб ранжированию голосования посредством верификации данных, то есть подтверждения их самими наблюдателями.

Однако популяризирован портал лишь среди общественных наблюдателей, что бесспорно является недостатком. Необходимо обеспечить его использование наблюдателями от всех субъектов назначения для достижения большей открытости и прозрачности выборов всех уровней, чтобы любой желающий избиратель мог ознакомиться с протоколом избирательной комиссии. Такое размещение данных в сети «Интернет» значительно упрощает порядок проверки явки, ознакомления с процентом голосов, отданных за каждого кандидата.

Таким образом, в данной главе были рассмотрены проблемы совершенствования института наблюдения, которые требуют разрешения для

эффективного его функционирования. Первостепенной является проблема отсутствия единого законодательного закрепления института наблюдения. Создание кодифицированного нормативно-правового акта является отправной точкой к разрешению иных рассмотренных нами проблем. Именно поэтому данный вопрос требует особого внимания законодателя в настоящее время.

В исследовании также были затронуты проблемы, касающиеся организационной составляющей института наблюдения (например, введение «крепостного права» для наблюдателя) и таких субъективных факторов, как некомпетентность лиц, осуществляющих наблюдение на выборах и наличие у них политического интереса. Существует ряд и иных проблем, которые, в виду ограниченности объема работы, не представляется возможности осветить, однако они могут стать объектом для последующих научных изысканий.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

С точки зрения норм современной демократии, институт наблюдателей на выборах любого уровня является неотъемлемым элементом демократичности выборов. В любом гражданском обществе права наблюдателей не только зафиксированы в соответствующем законодательстве, но и являются частью гражданской политической культуры, которая соблюдается, в том числе, как дань традициям.

Зародившись в конце 80-х годов в России, институт наблюдателей подвергался серьёзным изменениям. Согласно исследованию Ю.А. Скоковой, законодательство, связанное с наблюдателями, с самого начала развивалось весьма противоречиво. «С одной стороны, имелась тенденция к расширению их прав. Например, изменения избирательного законодательства в 2005 г. позволили наблюдателям знакомиться с реестром открепительных удостоверений, заявлений о голосовании вне помещения для голосования и т.д. С другой стороны, если в период с 1994 по 2004 гг. организации гражданского общества имели право назначать наблюдателей на выборы, то в 2005 г. это право было отменено»¹.

В период с 2005 по 2016 год некоторые положения правового статуса наблюдателя были ликвидированы, однако в настоящее время обнаруживается тенденция к расширению его полномочий. Так, наблюдатели получили право осуществлять фото- и видеосъемку на избирательном участке со специально определенного председателем соответствующей избирательной комиссии места.² Кроме того, общественные объединения посредством субъектов общественного контроля получили право участвовать в наблюдении на выборах Президента Российской Федерации.

¹Скокова Ю. А. Наблюдатели на выборах в России // Социологические исследования. 2015. № 10. С. 63.

²О внесении изменений в Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации». Федеральный закон от 15.02.2016 N 29-ФЗ // Российская газета. - 2016. - №6901.

Правовой статус наблюдателей является весомой гарантией гласности и открытости выборов. Реализуя свои права, наблюдатель обеспечивает легитимность голосования, в том числе посредством направления обращений о выявленных нарушениях избирательного законодательства в вышестоящую избирательную комиссию, относительно той, на которой он осуществляет наблюдение.

Выявление проблем в области избирательного законодательства играет важную роль для его совершенствования и апробации новых проектов. В настоящее время институт наблюдения все ещё находится на стадии становления, так как с каждым годом вводятся все новые и новые дополнения в отечественное законодательство. Поэтому сейчас законодателю важно уделить большее внимание обеспечению легитимности выборов посредством института наблюдения.

Отсутствие единого законодательного закрепления правового положения наблюдателей препятствует его эффективному функционированию, в связи с этим мы предлагаем принять Избирательный Кодекс Российской Федерации, который послужит единой правовой базой, регламентирующей избирательный процесс.

Следующая выявленная нами проблема связана с определением общего количества наблюдателей на избирательном участке и количества наблюдателей от одного субъекта выдвижения. Анализируя преимущества и недостатки установления определенного числа наблюдателей, нами был сделан вывод о нецелесообразности такого решения, в связи с тем, что некоторые избирательные участки не обладают соответствующими ресурсами для размещения даже минимального количества наблюдателей от каждого возможного субъекта делегирования. Относительно «поочередности» осуществления наблюдения наблюдателями от одного субъекта делегирования своих полномочий, решение о времени нахождения на избирательном участке каждого из них, по нашему мнению, должен принять субъект назначения.

«Крепостное право» для наблюдателей, ограничивающее их мобильность, должно быть отменено на всех уровнях выборов, так как субъектам делегирования с меньшими человеческими и материальными ресурсами также должна быть предоставлена возможность организации наблюдения на всех избирательных участках.

Ещё одной немаловажной проблемой является заинтересованность наблюдателей в успешном участии в выборах субъекта их назначения. Решением этого может стать сужение круга субъектов делегирования лишь до общественных объединений, однако мы находим это нецелесообразным. В условиях сложившейся на сегодняшний день конкуренции политических сил в стране, каждый зарегистрированный кандидат и партия, выдвинувшая зарегистрированного кандидата или список кандидатов, должны убедиться в том, что их права не нарушаются. Тем не менее, мы положительно оцениваем практику осуществления общественного наблюдения посредством субъектов общественного контроля.

Наблюдение на выборах в Российской Федерации носит краткосрочный характер, что идет вразрез с международной практикой. Однако необходимость перенимать долгосрочное наблюдение отсутствует, о чем свидетельствует наличие в избирательном процессе такого субъекта, как член избирательной комиссии с правом совещательного голоса.

Некомпетентность наблюдателей является препятствием эффективного функционирования института наблюдения. С целью его устранения, предлагаем закрепить обязательное обучение наблюдателей от всех субъектов делегирования на законодательном уровне.

На сегодняшний день используется не весь потенциал такого инструмента общественного контроля, как видеонаблюдение, так как его повсеместная реализация не обеспечивается. С другой стороны, обеспечение видеонаблюдением за выборами является затратным с точки зрения финансовой составляющей, в связи с чем не всегда объективно может обеспечиваться. Возможности технического оснащения веб-камерами

избирательных участков зависят от уровня выборов и решения органов власти субъектов. На наш взгляд более доступным инструментом наблюдателя является использование информационных ресурсов.

Существующие на сегодняшний день проблемы совершенствования института наблюдения требуют разрешения для эффективного его функционирования. Создание кодифицированного нормативно-правового акта является отправной точкой к разрешению как организационных (введение «крепостного права» для наблюдателя), так и иных проблем (некомпетентность наблюдателя). Именно поэтому данный вопросы требуют особого внимания законодателя в настоящее время.

В основе функционирования демократического государства лежат свободные нефальсифицированные выборы. На данный момент влияние как государства, так и избирателей акцентировано на механизме обеспечения легитимности выборов. Посредством преодоления выявленных в ходе исследования проблем, законодательство может обеспечить эффективное осуществление наблюдателем своей деятельности, ведь как отмечал доктор юридических наук Баглай М. В., в развитых обществах выработаны определенные стандарты политического поведения, подкрепленные соответствующими требованиями закона.¹ Одним из таких незаменимых институт наблюдения.

¹Баглай М. В. Конституционное право Российской Федерации : учеб. Б14 для вузов / М. В.Баглай. — 3-е изд., изм. и доп. — М. : Норма, 2007. - 213 с.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ

1. Документ Копенгагенского совещания Конференции по человеческому измерению СБСЕ//Сов. гос. и право. 1990. N 11. С. 93-105.
2. Руководство для долгосрочных наблюдателей за выборами: наблюдение до и после дня выборов. Бюро ОБСЕ по демократическим институтам и правам человека (БДИПЧ) // URL: <http://www.osce.org/ru/odihr/elections/24678> (дата обращения:16.04.2018).
3. Руководство по наблюдению за выборами. Бюро ОБСЕ по демократическим институтам и правам человека (БДИПЧ) // URL: <http://www.osce.org/ru/odihr/elections/78697?download=true> (дата обращения: 16.04.2018).
4. О выборах Президента Российской Федерации. Федеральный закон от 17.05.1995 № 76-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 1995. № 21. ст. 1924.
5. Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации. Федеральный закон от 19.09.1997 №124-ФЗ // Собрание Законодательства РФ. 1997. - № 38. - Ст. 4339.
6. Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации. Федеральный закон от 12.06.2002 N67-ФЗ // Собрание законодательства РФ. - 2002. - N 24. - Ст. 2253.
7. О выборах Президента Российской Федерации. Федеральный закон от 10.01.2003 №19-ФЗ // Собрание законодательства РФ. - №2. - ст. 171.
8. Об Общественной палате Российской Федерации. Федеральный закон от 04.04.2005 № 32-ФЗ // Собрание законодательства РФ. - 2005. - №15. - Ст. 1277.

9. Об основах общественного контроля в Российской Федерации. Федеральный закон от 21.07.2014 №212-ФЗ. // Собрание законодательства РФ. - 2014. - №30. - ст. 4213.

10. О внесении изменений в Федеральный закон «О выборах Президента Российской Федерации». Федеральный закон от 05.12.2017 №374-ФЗ // Собрание законодательства РФ. - 2017. - №50. - Ст. 7545.

11. О поэтапной конституционной реформе в Российской Федерации. Указ Президента РФ от 21.09.1993 №1400 // Собрание законодательства РФ. – 1993. – № 39.

12. Об утверждении уточненной редакции Положения о выборах депутатов Государственной Думы в 1993 году и внесении изменений и дополнений в Положение о федеральных органах власти на переходный период. Указ Президента РФ от 1 октября 1993 года №1557// Собрание актов Президента и Правительства РФ. - 1993. - № 41. - Ст. 3907.

13. О поддержке мер правительства Москвы и Московского областного Совета народных депутатов по реформе органов государственной власти и органов местного самоуправления в г. Москве и Московской области. Указ Президента РФ от 24 октября 1993 года // Собрание актов Президента и Правительства РФ. - 1993. - № 44. - Ст. 4187.

14. По делу о проверке конституционности статей 3, 4, пункта 1 части первой статьи 134, статьи 220, части первой статьи 259, части второй статьи 333 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации, подпункта «з» пункта 9 статьи 30, пункта 10 статьи 75, пунктов 2 и 3 статьи 77 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», частей 4 и 5 статьи 92 Федерального закона «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» в связи с жалобами граждан А.В. Андропова, О.О. Андроновой, О.Б. Белова и других, Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации и регионального отделения политической партии СПРАВЕДЛИВАЯ РОССИЯ

в Воронежской области». Постановление Конституционного Суда РФ от 22.04.2013 N 8-П // Вестник ЦИК России. - 2013. - N 8.

15. О выборах депутатов Архангельского областного Собрания Депутатов. Областной Закон от 3.06.2003 №528 // Газета "Волна". - 2003. - №25-26. - Ст.836 – 837.

16. О выборах в органы местного самоуправления в Архангельской области. Областной закон от 08.11.2006 №268-13-ОЗ // Газета «Волна». - 2006. - №45. - Ст.100.

17. Кодекс Курской области о выборах и референдумах. Закон Курской области // «Курская правда». -2009 г. - №279-282.

18. О выборах народных депутатов Украины. Закон Украины от 17.11.2011 №4061-VI. // URL: <http://consultant.parus.ua/?doc=005CSC40BF> (дата обращения: 14.04.2018).

19. Избирательный кодекс Республики Беларусь. Закон Республики Беларусь от 11.02.2000 №370-3 // URL: <http://pravo.by/document/?guid=3871&p0=hk0000370> (дата обращения: 14.04.2018).

20. О выборах в Республике Казахстан. Конституционный закон Республики Казахстан от 28.09.1995 №2464 // URL: https://online.zakon.kz/document/?doc_id=1004029#pos=208;-99 (дата обращения: 04.04.2018).

21. Баглай М. В. Конституционное право Российской Федерации : учеб. Б14 для вузов / М. В.Баглай. — 3-е изд., изм. и доп. — М. : Норма, 2007. - 784 с.

22. Берлявский Л. Г. Проблемы регулирования и реализации полномочий наблюдателей в избирательных правоотношениях // Государственная власть и местное самоуправление. - 2011. - N 11. - С. 29-33.

23. Выдрин И.В. Институт общественных наблюдателей за выборами органов власти // Государство и право. -1996 г. - №6. - С. 29-45.

24. Дамаскин О.В. Легитимация результатов избирательного процесса в Российской Федерации // Журнал о выборах. 2008. №2. С. 22 - 26.
25. Маркин А.А. Общее и особенное в подходах избирательного законодательства к правовому регулированию статуса наблюдателей в сравнительно-правовом контексте // Конституционное и муниципальное право. 2015. № 2. С.34-39.
26. Махиня И. В. К вопросу о необходимости модернизации института наблюдения в избирательном процессе РФ // Молодой ученый. — 2012. — №10. — С. 224-225.
27. Научно-практический комментарий к Федеральному закону «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» (постатейный) / Под ред. А.А. Вешнякова, В.И. Лысенко — М.: «НОРМА», 2003 г. 880 с.
28. Скокова Ю. А. Наблюдатели на выборах в России // Социологические исследования. 2015. № 10. С. 57-63.
29. Соколова Е.П. Приемы политической манипуляции в период выборов президента российской Федерации 1996 года (по материалам региональной прессы) // Социум и власть. 2009. №4. С. 55-60.
30. Шерязова А.С. Участие общественных объединений в избирательном процессе // Вестник Челябинского Государственного Университета.- 2010. - №25. – 554 с.