



**Organization for Security and Co-operation in Europe
Secretariat**

PC.DEL/590/09
16 July 2009

Original: RUSSIAN

Conference Services

OSCE Chairmanship Expert Seminar on Electoral Management Bodies

Vienna, 16-17 July 2009
Neuer Saal, Hofburg Conference Centre

**WORKING SESSION II:
Ensuring the Integrity of Elections**

Please find the contribution by the Central Election Commission of the Russian Federation annexed hereto.

An English translation will be circulated later.



**ПОСТОЯННОЕ ПРЕДСТАВИТЕЛЬСТВО
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ ПРИ ОБСЕ**

**PERMANENT MISSION OF THE
RUSSIAN FEDERATION TO THE OSCE**

PC.DEL/590/09

16 July 2009

Original: RUSSIAN

**Материалы к выступлениям представителей
Центральной избирательной комиссии Российской Федерации
на семинаре под эгидой Действующего председательства ОБСЕ на тему:
«Органы, ответственные за организацию и проведение выборов»**

Вена, 16-17 июля 2009 года

**ВТОРАЯ РАБОЧАЯ СЕССИЯ
«Обеспечение целостности выборов»**

1. Эффективное разрешение избирательных споров

Законодательство Российской Федерации предусматривает два способа рассмотрения избирательных споров — административный (инстанционный) и судебный. Они имеют существенные отличия по кругу лиц, наделенных правом подачи соответствующей жалобы, по установленным процедурам рассмотрения жалоб, по юридическим последствиям принимаемых решений.

Вместе с тем административный и судебный порядок обжалования нарушений избирательных прав и разрешения электоральных споров дополняют друг друга в качестве относительно автономных, с юридической точки зрения, способов обеспечения гарантированных Конституцией Российской Федерации прав и свобод человека и гражданина. В Федеральном законе «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» заложены следующие требования:

избирательные комиссии обязаны в пределах своей компетенции рассматривать поступившие к ним в период избирательной кампании обращения о нарушении закона, проводить проверки по этим обращениям и давать лицам, направившим обращения, письменные ответы. Установлены сроки совершения таких действий, причем по обращениям, поступившим в день голосования или в день, следующий за днем голосования, — ответ дается немедленно;

избирательные комиссии вправе обращаться с представлениями о проведении соответствующих проверок и пресечении нарушений закона в правоохранительные органы, органы исполнительной власти. Указанные органы обязаны принять меры по пресечению этих нарушений в установленные сроки и незамедлительно проинформировать о результатах обратившуюся избирательную комиссию.

В случае нарушения кандидатом, избирательным объединением законодательства о выборах Российской Федерации соответствующая комиссия вправе вынести им предупреждение, которое доводится до сведения избирателей через средства массовой информации либо иным способом.

Избирательными комиссиями найдена мобильная, полезная и эффективная форма разрешения конфликтных ситуаций – создание рабочих групп (по информационным спорам; по предварительному рассмотрению жалоб (заявлений) на решения и действия (бездействие) избирательных комиссий и их должностных лиц, нарушающих избирательные права и право на участие в референдуме граждан Российской Федерации).

Создание рабочих групп и их деятельность укладываются в рамки избирательного законодательства, предусматривающего обязательность рассмотрения непосредственно избирательными комиссиями обращений, поступивших в период избирательной кампании, кампании референдума о нарушении закона. Рабочие группы наделяются полномочиями исключительно рекомендательного характера, их главная задача – предварительная подготовка материалов, необходимых для принятия соответствующей избирательной комиссией решения по существу обращения.

Дополнительной возможностью для обращения граждан в Центральную избирательную комиссию Российской Федерации, помимо почтовой связи и личного приема, является официальный Интернет-портал Комиссии. Обращения, поступившие в электронном виде, рассматриваются в соответствии с законодательством. Кроме того, членами Центральной избирательной комиссии Российской Федерации с правом решающего голоса ведется личный прием граждан.

Решения вышестоящей комиссии, принятые в пределах ее компетенции, обязательны для нижестоящих комиссий. Решение комиссии, противоречащее закону либо принятое с превышением установленной компетенции, подлежит отмене вышестоящей комиссией или судом. При этом вышестоящая комиссия вправе принять решение по существу вопроса или направить нижестоящей комиссии, решение которой было отменено, соответствующие материалы на повторное рассмотрение. В случае, если нижестоящая комиссия повторно не рассмотрит вопрос, решение по существу данного вопроса вправе принять вышестоящая комиссия.

Следует подчеркнуть, что гласность и открытость стали характерной чертой рассмотрения избирательных споров, что повышает ответственность избирательных комиссий, обязывает их принимать компетентные, основанные на законе решения.

Кроме того, имеет место увеличение срока для обращения с жалобой по избирательным действиям, имеющим значимые юридические последствия. Так, после официального опубликования результатов выборов жалоба на нарушение избирательных прав граждан, имевшая место в период избирательной кампании, может быть подана в суд в течение одного года со дня официального опубликования результатов соответствующих выборов.

Дополнительная гарантия устранения правонарушений – члены избирательной комиссии с правом решающего голоса, уполномоченные на то соответствующими избирательными комиссиями, составляют протоколы об административных правонарушениях в соответствии с Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях.

Следует подчеркнуть, что действующее федеральное российское законодательство и законодательство субъектов Российской Федерации не оперируют категорией «избирательные споры», а используют термин «обжалование нарушений избирательных прав граждан». Поскольку любой избирательный спор так или иначе затрагивает избирательные права граждан и других участников электоральных правоотношений, правовое регулирование порядка рассмотрения данного вида споров через институт обжалования в избирательном праве представляется вполне оправданным.

Значимость избирательных споров обусловлена особой важностью предмета спора (электоральные отношения входят в структуру конституционных правоотношений); особой защитой избирательных прав как составной части политических прав и свобод

гражданина от любых посягательств; особым значением выборов как властеобразующего, учредительного института в жизни общества; особенностями самого избирательного процесса, прежде всего четкими временными рамками осуществления конкретных избирательных действий, за пределами которых реализация избирательных прав, а равно их восстановление, не осуществимы.

Избирательные комиссии наделены большими правами и имеют реальную возможность восстановить избирательные права граждан в случае их нарушения. Однако основная нагрузка в сфере защиты избирательных прав ложится на суды, но предварительное обращение в вышестоящую избирательную комиссию не является обязательным условием для обращения в суд.

Согласно ст. 46 Конституции Российской Федерации, каждому гарантируется судебная защита его прав и свобод; такая судебная защита распространяется также на участие граждан и их объединений в выборах.

Органы судебной власти занимают центральное место в государственной защите избирательных прав на всех стадиях избирательного процесса, учитывая их независимость, максимальные объемы доказательственной базы, действенность механизма исполнения судебных решений, невозможность пересмотра судебных решений иными органами государственной власти, судебный контроль за решениями, действиями (бездействием) избирательных комиссий, действиями иных участников избирательных кампаний; своевременность рассмотрения жалоб и принятия по ним решений; возможность отмены любого без исключения решения избирательной комиссии. Указанные условия и юридическое значение судебных решений вносят свою лепту в усиление эффективности разрешения избирательных споров.

Серьезную роль в развитии избирательного права, совершенствовании правоприменительной практики сыграли решения Конституционного Суда Российской Федерации и Верховного Суда Российской Федерации. Шаг за шагом, разрешая конкретные правовые конфликты, а иногда и поправляя законодателя, судебная ветвь власти расширяет инструментарий защиты избирательных прав граждан.

В целом в России создана максимальная прозрачность и действенность рассмотрения жалоб: избирательные комиссии, правоохранительные органы, суды и надзорные органы (прокуратура).

4. Что такое честный подсчет голосов и определение результатов голосования?

Честный и точный подсчет голосов является настолько очевидным и неотъемлемым признаком демократичности выборов, что это понятие (или критерий) не фигурирует в Российском законодательстве о выборах. В России «честный подсчет голосов» (в терминологическом понимании методик анализа выборов БДИПЧ ОБСЕ) обеспечивается законодательно установленной процедурой подсчета, его открытостью и гласностью, ответственностью за неправомерные действия. Все эти компоненты присутствуют в российском избирательном законодательстве.

Российское законодательство достаточно жестко регламентирует процедуру подсчета голосов в участковых избирательных комиссиях. Так, начиная с 1997 г., действует норма, согласно которой сортировка бюллетеней при подсчете производится с оглашением содержания бюллетеня и предъявлением бюллетеня для визуального ознакомления, а с 2002 г. – норма, обязывающая производить подсчет рассортированных бюллетеней путем их перекладывания. Регламентированы процедуры погашения

неиспользованных бюллетеней, подсчета данных, содержащихся в списках избирателей, заполнения итогового протокола. Закон предусматривает необходимость выполнения в итоговых протоколах контрольных соотношений, характеризующих, в частности, баланс избирательных бюллетеней.

Государственная автоматизированная система Российской Федерации «Выборы» исключает возможности внешнего воздействия на сведения, передаваемые между избирательными комиссиями, о предварительных результатах выборов.

5. Российские подходы к обеспечению свободы СМИ в периоды проведения избирательных кампаний

Очевидно, что подлинные и демократические выборы могут считаться свободными при реальном гарантировании права на информацию и свободу выражения мнений в ходе избирательной кампании. Поэтому всякий законодатель призван обеспечить право граждан как на получение, так и на свободное распространение информации о выборах и референдумах. При этом должен соблюдаться некий баланс конституционно защищаемых ценностей – права на свободные выборы и свободу слова и информации, не должно допускаться неравенство и несоразмерность устанавливаемых ограничений.

Устанавливаемое Федеральным законом «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» ограничение информирования избирателей от предвыборной агитации направлено на обеспечение формирования свободного волеизъявления граждан и гласности выборов и отвечает требованиям Конституции Российской Федерации, поскольку только тогда, когда реально гарантировано право на объективную информацию и свободу выражения мнений, выборы могут считаться действительно свободными.

Действующее российское законодательство о выборах не налагает чрезмерных обременений на организации СМИ. Правовые требования к ним обусловлены необходимостью обеспечения публичных интересов при проведении выборов в Российской Федерации как высшего непосредственного выражения власти народа и приоритетом всестороннего обеспечения избирательных прав граждан. Нормы действующего избирательного законодательства и законодательства о СМИ в их взаимосвязи позволяют в достаточной степени гарантировать права и законные интересы организаций СМИ, участвующих в информационном обеспечении выборов.

Представители СМИ вправе присутствовать на заседаниях избирательных комиссий, знакомиться с протоколом участковой комиссии об итогах голосования, а также с протоколами иных комиссий об итогах голосования, результатах выборов, референдума; получать от соответствующей комиссии копии указанных протоколов и приложенных к ним документов; присутствовать на агитационных мероприятиях, освещать их проведение; находиться в помещении для голосования в день голосования, в дни досрочного голосования, а также проводить фото- и видеосъемку.

Деятельность организаций, осуществляющих выпуск СМИ, по информированию избирателей, участников референдума осуществляется свободно. То есть содержание информационных материалов, время их выпуска и тому подобные условия определяются ими самостоятельно, а не в соответствии с предписаниями органов государственной власти, местного самоуправления, и, главное, – не подлежат цензуре.

Одновременно осознание своей роли должно налагать на представителей медийного сообщества, участвующих в освещении избирательных кампаний, особую

моральную ответственность за беспристрастное, объективное доведение до сведения избирателей информации о выборах, за профессиональное поведение при участии в информационном обеспечении выборов, лежащее полностью в рамках правового поля. В последние годы все настойчивее высказывается мысль о необходимости возрастания роли этических и профессиональных норм саморегуляции журналистского сообщества в ходе отношений, возникающих в области информационного обеспечения избирательного процесса.

6. Прозрачность в вопросах финансирования избирательных кампаний

Сам факт наличия финансовых ресурсов (ограниченных, либо неограниченных, как государственных, так и негосударственных) как неизбежного элемента в избирательной кампании может создать существенные преимущества для тех или иных кандидатов, избирательных объединений на выборах. Регламентация на законодательном уровне порядка финансирования избирательных кампаний создает необходимые условия для выравнивания возможностей всех их участников.

В российском избирательном законодательстве нашли отражение важнейшие аспекты реализации принципа финансовой дисциплины. Кандидаты, избирательные объединения обязаны создавать собственные избирательные фонды в качестве единственного источника финансирования избирательной кампании; не допускается использование неограниченного финансового ресурса; средства избирательных фондов могут использоваться только на расходы, связанные с проведением избирательной кампании; осуществляется эффективный контроль за проводимыми финансовыми операциями; установлены меры юридической ответственности за нарушение порядка финансирования избирательной кампании.

В настоящее время правовой статус избирательных фондов определяется Федеральным законом «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации». На региональных и муниципальных выборах правовой статус избирательных фондов регулируется по ряду позиций законодательством субъектов Российской Федерации.

Федеральный закон «О политических партиях» наделяет Центральную избирательную комиссию Российской Федерации, избирательные комиссии субъектов Российской Федерации полномочиями по проверке финансовых потоков, осуществляемых политической партией, а именно: сводного финансового отчета; сведений о поступлении и расходовании средств, в том числе региональных отделений партии; источников формирования имущества; правомерности пожертвований, поступивших на расчетный счет партии и ее региональных отделений от граждан и юридических лиц.

Важнейшим реализуемым принципом финансового контроля (аудита) является прозрачность финансовой деятельности политических партий, включая финансирование их участия в выборах, что обеспечивается открытым информационным режимом. В соответствии с Федеральным законом «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», кредитные организации, в которых открыты специальные избирательные счета, обязаны информировать избирательные комиссии о поступлении и расходовании средств избирательных фондов. По запросу соответствующей комиссии, кредитная организация представляет заверенные копии первичных финансовых документов, подтверждающих соответствующие операции. Сведения о поступлении и расходовании средств

избирательных фондов направляются в средства массовой информации для публикации в установленном законодательством объеме. Еще одной формой информирования избирателей о финансировании избирательных кампаний является публикация финансовых отчетов кандидатов, избирательных объединений.

Сводный финансовый отчет политической партии размещается на официальном сайте Центральной избирательной комиссии Российской Федерации в сети Интернет. Результаты проверки указанных отчетов доводятся до сведения соответствующих политических партий и размещаются на указанном сайте, а также публикуются в общероссийских периодических печатных изданиях.

Усиление роли финансов для успешного проведения избирательной кампании, необходимость осуществления контроля за их использованием способствовали созданию важного и эффективного инструмента финансового контроля – контрольно-ревизионных служб при избирательных комиссиях различного уровня.

Основы правового статуса контрольно-ревизионных служб определены в соответствующих федеральных и региональных законах о выборах. Порядок их формирования и деятельности подробно регламентируются в соответствующих документах избирательных комиссий. Однако принимаемые ими решения носят рекомендательный характер. Окончательное юридически значимое решение по представленным материалам и документам принимается соответствующей избирательной комиссией.

В российском законодательстве установлены меры юридической ответственности за финансовые нарушения в ходе избирательных кампаний и механизм их реализации, что является одной из важных гарантий соблюдения избирательных прав граждан и других участников выборов.

7. Ответственность и отчетность членов избирательных комиссий

В российском избирательном законодательстве установлена юридическая ответственность за нарушение законодательства о выборах.

В части ответственности членов избирательных комиссий отметим, что Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях предусмотрена ответственность (наложение административного штрафа) за нарушение права гражданина на ознакомление со списками избирателей, нарушения порядка предоставления сведений об избирателях, незаконная выдача гражданину избирательного бюллетеня, нарушение установленного законом порядка подсчета голосов, определения результатов выборов; не предоставление сведений об итогах голосования и так далее.

Уголовным кодексом Российской Федерации предусмотрена ответственность за фальсификацию избирательных документов и фальсификацию итогов голосования.

Члены избирательных комиссий, работники аппаратов избирательных комиссий, имеющие право доступа к информационным ресурсам Государственной автоматизированной системы Российской Федерации «Выборы» и неправомерно вмешивающиеся в ее работу, несут дисциплинарную, административную, уголовную или материальную ответственность в соответствии с федеральными законами.

Формально отчетность членов избирательных комиссий российским законодательством о выборах не предусмотрена. Одновременно такая подотчетность

может иметь неформальный характер, например, членов избирательных комиссий перед обществом, избирателями, государством, или членов избирательных комиссий с правом решающего или совещательного голоса – перед политическими партиями или их региональными отделениями либо перед избирательными объединениями, направившими их в избирательные комиссии для работы в том или ином качестве, установленном в законах о выборах.

8. «Прозрачность» избирательного процесса, меры и механизмы обеспечения прав на национальное и международное наблюдение

Наблюдение за выборами может играть важную роль в повышении доверия к избирательному процессу, способствовать общей защите и поддержке гражданских и политических прав. Наблюдение за выборами повышает неформальную подотчетность организаторов выборов (перед обществом, избирателями, государством) и прозрачность избирательного процесса.

Роль международных гарантий прав человека и гражданина выполняют нормы международных договоров Российской Федерации, а также институт международного наблюдения за выборами. Внутригосударственные гарантии устанавливаются с учетом международных стандартов национальным избирательным законодательством и формируют в совокупности систему государственных мер по всестороннему обеспечению реализации прав граждан на выборах разных уровней.

а. Национальное наблюдение. При всей значимости международного наблюдения важно не оставить без внимания практику национального (внутреннего) наблюдения, которая также имеет перспективы развития на всех уровнях проведения выборов.

В действующем российском законодательстве о выборах право назначения наблюдателей предоставлено зарегистрированным кандидатам, избирательному объединению, выдвинувшему зарегистрированного кандидата, зарегистрированных кандидатов, избирательному объединению, зарегистрировавшему список кандидатов. Законом может быть предусмотрена возможность назначения наблюдателей иными общественными объединениями. Кроме того, согласно своему правовому статусу, члены избирательных комиссий с правом совещательного голоса, назначенные в комиссии кандидатами на выборные должности или избирательными объединениями, на практике осуществляют функции национальных (внутренних) наблюдателей.

В настоящее время институту национального наблюдения в Российской Федерации придается значение как в плане практической защиты избирательных прав граждан и иных участников избирательного процесса, так и повышения общественного статуса внутреннего наблюдения. В 2007 году Центральная избирательная комиссия Российской Федерации учредила памятную медаль имени известного правозащитника Н.М. Гиренко и Попечительский совет по награждению этой медалью. Дважды в год присуждением медали отмечается практический вклад наблюдателей, членов комиссий с правом совещательного голоса, иностранных (международных) наблюдателей в обеспечение свободных и справедливых выборов по итогам федеральных и региональных выборов в Российской Федерации, проявивших принципиальность и настойчивость в защите избирательных прав российских граждан.

За подготовкой и проведением выборов Президента Российской Федерации в 2008 году осуществляли наблюдение более 160 тысяч наблюдателей от кандидатов, политических партий; еще около 54 тысяч членов избирательных комиссий с правом совещательного голоса, назначенные кандидатами на выборную должность, также могли контролировать ход подготовки к голосованию, непосредственно голосование,

процедуру подсчета голосов избирателей и установление итогов голосования. На выборах в единый день голосования в девяти субъектах Российской Федерации 1 марта 2009 года на избирательных участках присутствовало около 24 тысяч наблюдателей, из них более 60% были назначенных избирательными объединениями, выдвинувшими и зарегистрировавшими списки кандидатов.

Неформально функцию наблюдения с позиций соблюдения принципов открытости и гласности берут на себя также непосредственно избиратели и средства массовой информации. «Горячие линии» телефонной связи, по которым любой человек может сообщить о нарушении избирательных прав, организуются в период федеральных выборов более чем в половине субъектов Российской Федерации, а также в Центральной избирательной комиссии Российской Федерации.

Информационная открытость избирательного процесса – один из сегментов неформального национального (внутреннего) наблюдения. С этой целью используется Интернет. Согласно международным нормам, на интернет-сайте избирательного органа любой страны должны быть размещены документы о законодательстве о выборах, информация о текущих выборах, архив предыдущих выборов и т.д. Официальный сайт Центральной избирательной комиссии Российской Федерации в Интернете по объему и качеству представляемой информации является одним из самых информационно открытых.

Центральная избирательная комиссия Российской Федерации, избирательные комиссии субъектов Российской Федерации открыты для общения с медийным сообществом.

На выборах Президента Российской Федерации в 2008 году в Информационном центре Центральной избирательной комиссии Российской Федерации «Выборы-2008» и Международном информационном центре «Выборы-2008» был аккредитован 2051 журналист, в том числе 183 зарубежных журналиста из 47 стран. В единый день голосования в субъектах Российской Федерации, состоявшийся 12 октября 2008 года, был аккредитован 3251 журналист, из них 2765 – в субъектах Российской Федерации; в единый день голосования в субъектах Российской Федерации, состоявшийся 1 марта 2009 года, были аккредитованы 4233 журналиста, из них 3906 – в субъектах Российской Федерации.

6. Международное наблюдение. Регламентация деятельности международных наблюдателей содержится в федеральных законах о выборах депутатов Государственной Думы и Президента Российской Федерации. Более 8 тысяч иностранных (международных) наблюдателей побывало в Российской Федерации за пять федеральных избирательных циклов, включавших парламентские и президентские выборы, в 1993-2008 годах. Законодательная основа международного наблюдения в Российской Федерации за весь период не претерпела существенных изменений.