

Лидия Алексеевна Нудненко

Принцип открытости и гласности в содержании и реализации пассивного избирательного права в Российской Федерации

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА:

*пассивное избирательное право, выборы, депутаты, выборные
должностные лица, избирательные комиссии, открытость,
гласность, доверенные лица, наблюдатели, журналисты,
члены избирательных комиссий*

В качестве нового принципа реализации пассивного избирательного права представляется возможным выделить принцип открытости и гласности. Неоднозначность выделения такого принципа вытекает из отсутствия в Федеральном законе «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» от 12 июня 2002 г. №67-ФЗ (ред. от 07 мая 2013 г.)¹ статьи, в которой он был бы прямо закреплен. Вместе с тем, принцип открытости и гласности реализации пассивного избирательного права можно вывести из содержания статей Федерального закона, закрепляющих ряд гарантий, обеспечивающих надлежащее информирование как кандидатов в депутаты, так и избирателей о ходе выборов в России.

В пользу выделения открытости и гласности как принципа проведения выборов свидетельствует наличие в Федеральном Законе «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» от 18 мая 2005 г. №51-ФЗ статьи 9, которая гласит, что подготовка и проведение выборов депутатов Государственной Думы осуществляются

¹ См. Собрание законодательства РФ, 2002, № 24, ст. 2253; Консультант плюс.

открыто и гласно². Аналогичная норма имеется в статье 10 Федерального закона «О выборах Президента Российской Федерации» от 10.01.2003 г. №19-ФЗ³.

Кроме того, Конвенция о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах – участниках Содружества независимых государств предусматривает, что организация избирательного процесса обеспечивается беспристрастными избирательными органами, работающими открыто и гласно под действенным общественным и международным наблюдением (пп. «д» п.2 статьи 10).

Чем обусловлено использование для обозначения сути обсуждаемого принципа двух слов: «гласность» и «открытость»? Обратимся к словарю русского языка. С.И. Ожегов раскрывает содержание слова «гласный» как доступный для ознакомления и обсуждения⁴, «открытый» – доступный для всех желающих, явный, не скрываемый⁵. Таким образом, видим, что совместное употребление в законодательстве слов «открыто и гласно» не случайно, а обусловлено однозначностью их содержания, их сути.

Открытость и гласность в реализации пассивного избирательного права позволяет устранять возможные ошибки и недочеты, ограничивать возможность фальсификации и подлога, укреплять доверие граждан к результатам выборов.

Анализ действующего законодательства позволяет выделить следующие условия, определяющие возможность реализации пассивного избирательного права открыто и гласно. Это деятельность:

- органов государственной власти, органов местного самоуправления и избирательных комиссий по информированию избирателей о порядке и сроках подготовки и проведения выборов;
- членов избирательных комиссий с правом совещательного голоса;
- доверенных лиц кандидатов в депутаты и на выборные государственные, муниципальные должности;
- наблюдателей в день голосования на избирательных участках;
- журналистов и средств массовой информации.

Прежде всего, следует отметить установление законодательством обязанности государства в целом обеспечить информирование избирателей о порядке и сроках подготовки и проведения выборов, о ходе избирательной кампании, об итогах голосования и о результатах выборов.

² См. Собрание законодательства РФ, 2005, № 21, ст. 1919.

³ Собрание законодательства РФ, 2003, № 2, ст. 171; Консультант плюс.

⁴ С.И. Ожегов, *Словарь русского языка*, Москва 1978, с. 122.

⁵ См. там же, с. 432.

С этой целью нормативные правовые акты органов государственной власти и органов местного самоуправления, нормативные акты Центральной избирательной комиссии Российской Федерации, касающиеся подготовки и проведения выборов депутатов, выборных должностных лиц государственной власти и местного самоуправления, обеспечения избирательных прав граждан, официально опубликовываются в государственных и муниципальных периодических печатных изданиях.

Другие решения названных органов, решения иных избирательных комиссий, непосредственно связанные с подготовкой и проведением выборов, публикуются в указанных периодических печатных изданиях либо доводятся до всеобщего сведения иным путем. Нормативные акты Центральной избирательной комиссии Российской Федерации, касающиеся подготовки и проведения выборов депутатов Государственной Думы, Президента Российской Федерации, размещаются на ее сайте в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» в течение пяти дней со дня принятия.

В. Кривцов, оценивая первоначальный этап развития законодательства об информационной открытости государственных органов, отмечает, что проблемы федерального регулирования в рассматриваемой сфере были характерны для органов власти в целом. Что же касается избирательных комиссий, деятельность которых в значительной степени регулируется избирательным законодательством, то они в плане информационной открытости опередили свое время.

Первые стандарты открытости были установлены еще в 1994 году Федеральным законом «Об основных гарантиях избирательных прав граждан Российской Федерации» №56-ФЗ⁶. С каждой последующей редакцией указанного закона гарантии прав граждан на получение информации все более расширились и детализировались.

Федеральный закон от 12.06.2002 г. № 67-ФЗ расширил круг лиц, имеющих право присутствовать на заседаниях избирательных комиссий, а также перечень их прав, был закреплен ряд обязанностей избирательных комиссий в этой сфере. Так, с конца 2003 года в соответствии с Постановлением Центральной избирательной комиссии России (ЦИК) от 12 сентября 2003 года № 25/176-4 «О порядке размещения данных Государственной автоматизированной системы Российской Федерации «Выборы» в сети Интернет», все избирательные комиссии субъектов Российской Федерации имеют собственные сайты в интернет-портале ЦИК России. С того же времени в Интернете доступна информация об итогах голосования по каждому избирательному

⁶ См. Собрание законодательства РФ, 1994, № 33, ст. 3406.

участку на всех федеральных и региональных выборах, а также на значительной части муниципальных⁷.

Начиная с президентских выборов 2012 года, на всех избирательных участках организовано видеонаблюдение. Средства видеонаблюдения устанавливаются таким образом, чтобы не нарушалась тайна голосования и отсутствовала возможность контроля за волеизъявлением избирателей. Трансляция полученного изображения осуществлялась в сети «Интернет» из помещения для голосования в режиме реального времени с момента включения средств видеонаблюдения и трансляции изображения. Заключалась трансляция после завершения всех действий участковой избирательной комиссии, связанных с установлением итогов голосования, включая проведение итогового заседания участковой избирательной комиссии, подписание, оглашение и демонстрацию в видеокамеру протокола об итогах голосования, выдачу копий протокола об итогах голосования⁸.

Открытости голосования также способствуют новые избирательные технологии. В числе таковых КОИБ – комплекс обработки избирательных бюллетеней, используемый для автоматизированного подсчета голосов избирателей, сохранения данных и печати протокола участковой избирательной комиссии об итогах голосования. Он представляет собой оптический сканер бюллетеней, расположенный над урной для голосования («накопителем бюллетеней») и интегрированный с компьютером. Избиратели обычным образом заполняют бюллетени, которые затем считываются сканером и попадают в урну для голосования. При голосовании с помощью КОИБ важно не сминать и не складывать бюллетени, а также опускать их в приемник бюллетеней по одному.

Применение КОИБ повышает объективность подсчета голосов за счет снижения влияния человеческого фактора, исключает возможность ошибок и подлогов при подсчете избирательных бюллетеней и фальсификацию итогов голосования на избирательных участках. На выборах 4 декабря 2011 года в 76 субъектах Российской Федерации применялось 5154 КОИБ⁹. Экспериментальное применение КОИБ на выборах в ряде регионов – Тульской, Рязанской областях, Ставропольском крае, показало перспективность их использования, надежность и целесообразность дальнейшего применения.

⁷ В. Кривцов, *Новые стандарты информационной открытости в деятельности избирательных комиссий*, «Журнал о выборах» 2011, № 3, с. 30–33.

⁸ В.В. Балучева, *Прозрачность и гласность – главные факторы доверия выборам*, газета «Наш Белгород» 25.12. 2012, № 76.

⁹ Информационный центр ЦИК РФ «Выборы – 2011», «Журнал о выборах» 2012, № 1, с. 16–17.

Избирательное законодательство ряда зарубежных стран допускает возможность электронного голосования, которое, однако, во многом пока носит экспериментальный характер. Практика применения электронного голосования выявила ряд недостатков, нарушающих принцип открытости и тайности голосования. Это, прежде всего: проблематичность обеспечения наблюдения и контроля над процедурой дистанционного электронного голосования со стороны, как участников избирательной кампании, так и общественности; необходимость вмешательства в системы обработки голосов избирателей, поданных при помощи дистанционных электронных способов голосования, и связанная с этим необходимость обеспечения неизменности информации о волеизъявлении.

В юридической литературе предложена следующая схема использования дистанционного электронного голосования в России. Если избиратель в день голосования не сможет прибыть в помещение для голосования того избирательного участка, где он включен в список избирателей, ему предоставляется право, получив средства доступа к электронному голосованию вне помещения для голосования, проголосовать дистанционно путем электронного голосования. Средство доступа к электронному голосованию вне помещения для голосования данный избиратель может получить исключительно в территориальной избирательной комиссии, которые имеют возможность доступа к средствам ГАС РФ «Выборы», которые используются для подведения итогов электронного голосования вне помещения для голосования¹⁰.

Полагаем, что в приведенной схеме необходимо продумать такой механизм голосования, который, во-первых, исключил возможность неоднократного голосования одного избирателя: во-вторых, установил учет избирателей, проголосовавших с использованием средства доступа к электронному голосованию вне помещения для голосования.

Отмечая достоинства новых технических средств в проведении выборов в России, следует заметить, что их не следует переоценивать. Правы авторы, полагающие, что они должны применяться наряду с обычными процедурами, то есть использоваться параллельно, а при расхождении результатов выборов, полученных электронными средствами и с помощью традиционной системы, результаты должны быть перепроверены. То есть должно существовать не только электронное, но и материальное подтверждение того, что победитель выборов определен верно¹¹.

¹⁰ К.М. Белицкая, *Перспективы электронного голосования в Российской Федерации*, [в:] *Выборы и иные формы непосредственной демократии в системе местного самоуправления: модернизация, эффективность, ответственность*, Самара 2012, с. 201.

¹¹ Е.О. Кудряшов, *Правовое регулирование парламентских выборов в зарубежных европейских странах Содружества Независимых Государств*, Автореферат диссертации на соискание ученой степени кандидата юридических наук, Москва 2010, с. 30.

Открытости и гласности работы избирательных комиссий для участников избирательной кампании, стремящихся реализовать пассивное избирательное право, способствует возможность последних назначить в избирательную комиссию, регистрирующую кандидата, список кандидатов и в нижестоящие избирательные комиссии члена избирательной комиссии с правом совещательного голоса. Субъектами этого права являются кандидат, избирательное объединение, выдвинувшие кандидатов, список кандидатов. Право на назначение члена избирательной комиссии с правом совещательного голоса возникает со дня представления документов для регистрации в избирательную комиссию.

Членами избирательных комиссий с правом совещательного голоса не могут быть назначены:

- лица, не имеющие гражданства Российской Федерации, а также граждане Российской Федерации, имеющие гражданство иностранного государства либо вид на жительство или иной документ, подтверждающий право на постоянное проживание гражданина Российской Федерации на территории иностранного государства;
- граждане Российской Федерации, не достигшие возраста 18 лет; судьи, прокуроры; граждане Российской Федерации, признанные решением суда, вступившим в законную силу, недееспособными;
- члены Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации;
- работники аппаратов комиссий;
- доверенные лица кандидатов, избирательных объединений, а также лица, замещающие командные должности в воинских частях, военных организациях и учреждениях (ст. 29 Федерального закона о гарантиях избирательных прав граждан). Это же правило действует и в отношении членов избирательных комиссий с правом решающего голоса.

Начиная с 2013 года участковые избирательные комиссии будут действовать на постоянной основе сроком на пять лет. До этого они собирались накануне избирательной кампании и распускались по ее окончании. Почти половина (48,9%) желающих стать членами участковых избирательных комиссий была предложена политическими партиями, причем не только парламентскими. В процессе приняли участие 44 из 62 зарегистрированных политических партий, 7,3% выдвинуты общественными объединениями, 3,8% – органами муниципальных образований, еще 40% – собраниями избирателей по месту жительства, работы, службы, учебы¹².

¹² К. Новиков, *Завершается формирование участковых комиссий. Миллион комиссаров*, «Российская газета» 28 марта 2013 г.

Норму о формировании участковых избирательных комиссий на постоянной основе нельзя оценить однозначно позитивно. С одной стороны, это позволит иметь подготовленные кадры для участия в избирательной кампании, проводить с ними лекции, семинары, практические занятия по вопросам организации избирательного процесса. С другой стороны, полагаем, что самостоятельность и независимость членов участковых избирательных комиссий с правом решающего голоса уменьшится.

Перечислив субъекты избирательного процесса, имеющих право предлагать кандидатуры членов избирательных комиссий с правом решающего голоса, следует отметить, что назначение таких членов осуществляют две ветви власти: законодательная (представительная) и исполнительная. А.А. Белкин в 2003 году писал, что «если следовать пресловутому разделению властей, то данный новый порядок формирования избирательных комиссий кажется вполне логичным. Но это логика административной власти, предохраняющей самое себя. В ракурсе иной логики, – логики народовластия, – избирательные комиссии должны находиться за пределами государственных и муниципальных структур, как по своему составу, так и по правовому положению»¹³.

Полагаем, что избирательные комиссии должны быть органами общественности. Именно такое положение дел с формированием избирательных комиссий имело место в советский период истории России. Избирательные комиссии составлялись из представителей трудовых коллективов, общественных организаций, органов общественной самодеятельности, коллективов учебных заведений, собраний избирателей по месту жительства и военнослужащих по воинским частям. Такие представители общественности слабо зависимы от государственных и муниципальных органов, что является предпосылкой их самостоятельности и независимости.

В юридической литературе неоднократно высказывалось сомнение в беспристрастности избирательных комиссий и их членов, так как граждане, входящие в состав избирательных органов, нередко непосредственно связаны с той или иной политической партией, представляют, прежде всего, ее интересы. Таким образом, установленный современным избирательным законодательством порядок формирования избирательных комиссий предполагает их политизированность. Кроме того, члены избирательных комиссий фактически несут политическую ответственность за свою деятельность перед субъектами, их назначившими. Исходя из данной позиции, предлагается передать некоторые полномочия по организации подготовки и про-

¹³ А.А. Белкин, *Избранные работы 90-х годов по конституционному праву*, Санкт-Петербург 2003, с. 261.

ведению выборов органам судебной власти, которые априори должны быть деполитизированными (следовательно, беспристрастными), компетентными и независимыми¹⁴. Именно судебные органы осуществляют руководство избирательной кампанией в Бразилии.

На участковые избирательные комиссии возложена обязанность информирования избирателей обо всех кандидатах, списках кандидатов, избирательных объединениях, внесенных в бюллетень. Подобная информация включает в себя: биографические данные кандидатов в объеме, установленном комиссией, организующей выборы, но не меньшем, чем объем биографических данных, внесенных в бюллетень; если кандидат, список кандидатов выдвинуты избирательным объединением, – слова «выдвинут избирательным объединением» с указанием наименования этого избирательного объединения; если кандидат сам выдвинул свою кандидатуру, – слово «самовыдвижение»; сведения о доходах и об имуществе кандидатов в объеме, установленном организующей выборы избирательной комиссией; информацию о фактах представления кандидатами недостоверных сведений, если такая информация имеется.

С целью гарантирования прав кандидатов в депутаты и на выборные должности, а также избирательных объединений, член избирательной комиссии с правом совещательного голоса наделен равными правами с членом избирательной комиссии с правом решающего голоса по вопросам подготовки и проведения выборов. Исключение из этого общего правила составляют права: выдавать и подписывать бюллетени, открепительные удостоверения; участвовать в сортировке, подсчете и погашении бюллетеней; составлять протокол об итогах голосования, о результатах выборов; участвовать в голосовании при принятии решения по вопросу, отнесенному к компетенции соответствующей комиссии, и подписывать решения комиссии; составлять протоколы об административных правонарушениях.

В интересах успешной реализации пассивного избирательного права, их представители – члены избирательной комиссии с правом совещательного голоса: заблаговременно извещаются о заседаниях соответствующей комиссии; вправе выступать на заседании комиссии, вносить предложения по вопросам, отнесенным к компетенции соответствующей комиссии, и требовать проведения по данным вопросам голосования; вправе задавать другим участникам заседания комиссии вопросы в соответствии с повесткой дня и получать на них ответы по существу; вправе знакомиться с документами и материалами, непосредственно связанными с выборами, включая документы и материалы, находящиеся на машиночитаемых носителях, соот-

¹⁴ Е.О. Кудряшов, *Правовое регулирование...*, с. 23.

ветствующей и нижестоящих комиссий и получать копии этих документов и материалов (за исключением бюллетеней, открепительных удостоверений, списков избирателей, подписных листов, иных документов и материалов, содержащих конфиденциальную информацию), требовать заверения указанных копий; вправе удостовериться в правильности подсчета по спискам избирателей, числа лиц, принявших участие в голосовании, в правильности сортировки бюллетеней по кандидатам, избирательным объединениям; вправе обжаловать действия (бездействие) комиссии в соответствующую вышестоящую комиссию или в суд.

Перечисленные права членов избирательных комиссий с правом совещательного голоса призваны гарантировать информированность кандидатов в депутаты, на выборные государственные и муниципальные должности, избирательных объединений, списки которых зарегистрированы, о ходе подготовки и проведения выборов, о вопросах, обсуждаемых на заседаниях избирательных комиссий. Это позволяет кандидату в депутаты, на выборные государственные и муниципальные должности, политическим партиям, избирательным объединениям своевременно защищать свои интересы в избирательных комиссиях.

В науке конституционного права было высказано сомнение в целесообразности института членов избирательных комиссий с правом совещательного голоса. Причина состоит в том, что институт членов избирательных комиссий с совещательным голосом способен нарушить желательный здесь «баланс» конкурирующих сторон. Будучи необязательным, членство с совещательным голосом может оказаться по разным причинам невостребованным определенными кандидатами, а это уже создает внутри комиссии известный «совещательный» перевес в пользу части кандидатов. Поэтому А.А. Белкин полагает, что членство с совещательным голосом, при всей его привлекательности, все же является излишним для избирательного процесса. Задачи, выполняемые им, гораздо рациональнее закрепить за институтом доверенных лиц¹⁵.

Обеспечению открытости и гласности в реализации пассивного избирательного права способствует право кандидатов в депутаты и на выборные государственные и муниципальные должности, а также избирательных объединений назначить доверенных лиц, представляющих их интересы, защищающих их права.

В целях не допущения использования административного ресурса избирательное законодательство ограничивает круг лиц, которые могут быть назначены доверенными лицами. Так, доверенными лицами кандидатов,

¹⁵ А.А. Белкин, *Избранные работы 90-х годов...*, с. 276.

избирательных объединений не могут быть: кандидаты; лица, замещающие государственные или выборные муниципальные должности; главы местных администраций; работники аппаратов избирательных комиссий. Государственные и муниципальные служащие могут быть назначены доверенными лицами при условии их освобождения от исполнения служебных обязанностей на период исполнения полномочий доверенного лица. Регистрация доверенного лица, являющегося государственным или муниципальным служащим, осуществляется при условии представления в соответствующую избирательную комиссию приказа об освобождении его от исполнения служебных обязанностей (в том числе на период отпуска).

Согласно статье 43 Федерального закона об основных гарантиях избирательных прав граждан полномочия доверенных лиц прекращаются вместе с утратой статуса назначившим их кандидатом или с утратой статуса кандидатами, включенными в список кандидатов, который выдвинут избирательным объединением, назначившим этих доверенных лиц. Однако, в современной России появилось новое явление – контакты доверенных лиц с кандидатом, ставшим выборным должностным лицом, то есть уже после окончания избирательной кампании. Так, десятого декабря 2012 года состоялась встреча Президента Российской Федерации В.В. Путина с доверенными лицами. Накануне встречи Президента Российской Федерации и его доверенных лиц ключевые члены Правительства Российской Федерации, администрации Президента и депутаты Государственной Думы информировали доверенных лиц о состоянии дел в стране и отвечали на довольно острые вопросы.

Первый заместитель главы администрации Кремля, Вячеслав Володин, открывая дискуссионную панель по теме «Демократия и качество государства», объявил, что формат встреч Путина с доверенными лицами будет постоянным. Он также отметил, что неправильно заканчивать подобные встречи по окончании выборной кампании и нужно постоянно поддерживать контакт, узнавая, как решаются те или иные проблемы, как обстоят дела с вопросами, беспокоящими людей.

«Кто бы что ни говорил, но доверенные лица – это основной коммуникатор между кандидатом и избирателем, между кандидатом и обществом» – сказал Володин.

Пресс-секретарь главы государства Дмитрий Песков заявил, что институт доверенных лиц будет действовать в течение всего президентского срока Путина, поскольку власти необходима критика профессионалов. «Кто лучше вас сможет донести то, что делает Путин? Кто лучше вас сможет объяснить, с какими проблемами сталкивается Путин, почему что-то получается, а что-то нет? Кто лучше вас сможет критиковать Путина, не заниматься критиканством, а критиковать. Путину нужна критика. Всем, кто работает

с ним, нужна критика, потому что и Путин неидеален, и все, кто работает с ним, абсолютно не идеальны» – сказал он¹⁶.

В опросе РИА «Новости» директор Центра политической информации Алексей Мухин отметил, что встреча Владимира Путина с доверенными лицами имеет вполне прагматичную цель – показать, что данный формат есть один из необходимых рабочих инструментов Президента в управлении страной. Он выразил уверенность, что через действующий в постоянном формате институт доверенных лиц Владимир Путин будет развивать «альтернативные, параллельные механизмы воздействия общественного мнения на властные вертикали»¹⁷.

Полагаем, что такого рода контакты с доверенными лицами и после окончания избирательной кампании будут полезны и другим выборным должностным лицам, а также депутатам. Однако для этого нужно внести соответствующие изменения в статью 43 Федерального закона о гарантиях избирательных прав граждан.

Открытости и гласности выборов в интересах реализации пассивного избирательного права способствует право политической партии, зарегистрировавшей федеральный список кандидатов, зарегистрированного кандидата назначить наблюдателя. Значимость деятельности наблюдателей подчеркивается в ряде международных документов¹⁸.

Наличие наблюдателей позволяет кандидатам в депутаты и политическим партиям владеть информацией о том, как проходит голосование. Наблюдателем может быть гражданин Российской Федерации, обладающий активным избирательным правом. С целью исключить административный ресурс, наблюдателями не могут быть выборные должностные лица, депутаты, высшие должностные лица субъектов Российской Федерации, главы местных администраций, лица, находящиеся в их непосредственном подчинении, судьи, прокуроры, члены избирательных комиссий с правом решающего голоса (ст. 30 Федерального закона «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» от 18.05.2005 г. № 51-ФЗ)¹⁹.

Следует отметить, что в советский период истории России термин «наблюдатели» в законодательстве отсутствовал, а круг лиц, имеющих

¹⁶ Доверенные лица Путина получили «добро на критику от Кремля, РИА Новости <http://ria.ru/politics/20121209/914053863.html#ixzz2PHNnGdB8>

¹⁷ Доверенные лица Путина – новый инструмент кремлевской пропаганды, <http://www.km.ru/v-rossii/2012/12/11/vladimir-putin/699339-doverennye-litsa-putina-novyi-instrument-kremlevskoi-propa>

¹⁸ Документ Копенгагенского совещания Конференции по человеческому измерению СБСЕ (ст. 8), Консультант плюс.

¹⁹ Собрание законодательства РФ, 2005, № 21, Ст. 1919, Консультант плюс.

право наблюдать за ходом выборов, определялся законодательством более широко. Так, в соответствии со статьей 8 Закона РСФСР «О выборах народных депутатов РСФСР» от 27 октября 1989 г. «на заседаниях избирательных комиссий, в том числе при регистрации кандидатов в депутаты, пломбировании и опечатывании избирательных ящиков перед началом голосования, подсчете голосов на избирательном участке, определении результатов выборов по округу, подведении общих итогов выборов, а также на всех других собраниях и заседаниях, связанных с выборами, вправе присутствовать представители трудовых коллективов, общественных организаций, коллективов средних специальных и высших учебных заведений, собраний избирателей по месту жительства и военнослужащих по воинским частям, окружных избирательных комиссий, органов государственной власти, доверенные лица, представители печати, телевидения, радио»²⁰.

Таким образом, наблюдение рассматривалось Законом как общепубличная функция, которую вправе были осуществлять представители общественности независимо от наличия или отсутствия юридически оформленных отношений с кандидатами в депутаты. И это было весьма существенной гарантией открытости и гласности реализации пассивного избирательного права. В настоящее время функция наблюдения из «общепубличной» переведена в разряд «персонально-субъектной»²¹, так как она осуществляется доверенными лицами и наблюдателями кандидатов в депутаты и избирательных объединений.

С целью удобства дежурства в день голосования политическая партия, зарегистрированный кандидат могут назначить в каждую участковую избирательную комиссию несколько наблюдателей, которые имеют право поочередно осуществлять наблюдение в помещении для голосования. Не допускается одновременное осуществление полномочий наблюдателя в помещении избирательной комиссии, помещении для голосования двумя и более наблюдателями, представляющими интересы одной политической партии. Очень важно наличие нормы ст. 30 Федерального закона «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» о том, что установление иных, кроме указанных в данном Федеральном законе, ограничений, касающихся присутствия наблюдателей в помещении избирательной комиссии, помещении для голосования, наблюдения за голосованием, подсчетом голосов избирателей, составлением протоколов об итогах голосования, а также выдачи копий этих протоколов, не допускается.

²⁰ См. Ведомости Верховного Совета РСФСР, 1989, № 44, Ст. 1305.

²¹ А.А. Белкин, *Избранные работы 90-х годов...*, с. 274–275.

Федеральный закон наделяет наблюдателя широким кругом прав:

- знакомиться со списком избирателей; с реестром выдачи открепительных удостоверений;
- находящимися в избирательной комиссии открепительными удостоверениями; реестром заявлений (обращений) о голосовании вне помещения для голосования; находиться в помещении для голосования соответствующего избирательного участка в день голосования, в дни досрочного голосования в любое время в период, предусмотренный Законом;
- наблюдать за выдачей избирательных бюллетеней избирателям;
- присутствовать при голосовании вне помещения для голосования;
- наблюдать за подсчетом числа избирателей, внесенных в список избирателей, избирательных бюллетеней, выданных избирателям, погашенных избирательных бюллетеней, открепительных удостоверений;
- наблюдать за подсчетом голосов избирателей на расстоянии и в условиях, которые обеспечивали бы ему возможность видеть содержащиеся в избирательных бюллетенях отметки избирателей;
- визуально знакомиться при подсчете голосов избирателей с любым заполненным или незаполненным избирательным бюллетенем, а также наблюдать за составлением избирательной комиссией протокола об итогах голосования и иных документов;
- обращаться с предложениями и замечаниями по вопросам организации голосования к председателю участковой избирательной комиссии, а в случае его отсутствия к лицу, его замещающему;
- знакомиться с протоколом избирательной комиссии, в которую он направлен, и протоколами непосредственно нижестоящих избирательных комиссий об итогах голосования, о результатах выборов, с документами, приложенными к протоколам об итогах голосования, о результатах выборов, получать от соответствующей избирательной комиссии заверенные копии указанных протоколов;
- обжаловать решения и действия (бездействие) избирательной комиссии, в которую он направлен, в непосредственно вышестоящую избирательную комиссию или в суд; присутствовать при повторном подсчете голосов избирателей в соответствующих избирательных комиссиях.

В тоже время Закон в целях недопущения нарушений избирательного законодательства устанавливает ограничения для деятельности наблюдателя в день голосования на избирательном участке. Так, наблюдатель не вправе:

- выдавать избирателям избирательные бюллетени; расписываться за избирателя, в том числе по его просьбе, в получении избирательного бюллетеня;
- заполнять за избирателя, в том числе по его просьбе, избирательный бюллетень; совершать действия, нарушающие тайну голосования;

- принимать непосредственное участие в подсчете избирательных бюллетеней, проводимом членами избирательной комиссии с правом решающего голоса;
- совершать действия, препятствующие работе избирательной комиссии;
- проводить предвыборную агитацию среди избирателей; участвовать в принятии решений избирательной комиссией.

Присутствие на выборах наблюдателей, активно выполняющих свои полномочия, позволяет обеспечить гласность и открытость проведения избирательной кампании, а значит и повышает доверие граждан и общества к результатам выборов. Однако, на практике нередко ситуации нарушения принципа открытости и гласности проведения выборов. В день голосования наиболее распространенным способом нарушения принципа открытости является отказ членами избирательных комиссий в просьбе наблюдателя ознакомиться со списком избирателей или с другими документами комиссии, содержащими персональные данные под предлогом, что данное требование нарушает Федеральный закон «О персональных данных» от 27 июля 2006 года № 152-ФЗ²².

Такой отказ прямо нарушает предписания п.10 ст. 30 Закона об основных гарантиях избирательных прав, предусматривающего право наблюдателя знакомиться со списками избирателей, реестром выдачи открепительных удостоверений, находящимися в комиссии открепительными удостоверениями, реестром заявлений о голосовании вне помещения для голосования. Закон о персональных данных не распространяется на ситуацию выполнения наблюдателем прямо возложенной на него обязанности Федеральным законом о гарантиях избирательных прав.

Нарушение принципа открытости и гласности в деятельности избирательных комиссий отметил Уполномоченный по правам человека Российской Федерации В. Лукин в докладе за 2012 год. Так, в декабре 2011 года Московская городская избирательная комиссия отказалась предоставить Уполномоченному информацию о проголосовавших по открепительным удостоверениям безосновательно ссылаясь на недопустимость вмешательства в деятельность избирательных комиссий. В целом подобная позиция избирательных комиссий в России, по мнению В. Лукина, стала уже традиционной²³.

Одной из важнейших гарантий открытости и гласности в реализации пассивного избирательного права в России являются иностранные наблюдатели. Таким образом, национальные контрольные механизмы проведения выборов в России подкрепляются максимально объективным и непредвзятым взглядом извне в виде участия пользующихся доверием международных структур.

²² См. Собрание законодательства РФ, 2006, № 31 (1ч.), ст. 3451.

²³ Доклад Уполномоченного по правам человека за 2012 г. «Российская газета», 29 марта 2013 г., с. 22.

Иностранные наблюдатели присутствовали на выборах в парламент России, начиная с 1993 года, года первых выборов в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации и на всех последующих выборах депутатов Государственной Думы, а также Президента Российской Федерации. Они получают разрешение на въезд при наличии приглашения и аккредитуются Центральной избирательной комиссией Российской Федерации.

Избирательные комиссии, органы государственной власти, иные государственные органы, органы местного самоуправления, должностные лица обязаны оказывать иностранному наблюдателю необходимое содействие в пределах своей компетенции. Иностранный наблюдатель осуществляет свою деятельность самостоятельно и независимо.

Иностранные наблюдатели вправе встречаться с кандидатами, представителями политических партий и иных общественных объединений, наблюдателями. Они вправе публично излагать свое мнение о законодательстве Российской Федерации о выборах, о подготовке и проведении выборов депутатов Государственной Думы, проводить пресс-конференции и обращаться к представителям средств массовой информации только после окончания времени голосования на всей территории Российской Федерации.

В тоже время иностранные наблюдатели не вправе использовать свой статус для осуществления деятельности, не связанной с наблюдением за подготовкой и проведением выборов депутатов Государственной Думы. Центральная избирательная комиссия Российской Федерации вправе отозвать аккредитацию иностранного наблюдателя в случае нарушения им общепризнанных принципов и норм международного права, настоящего Федерального закона, иных федеральных законов.

Об итогах наблюдения за ходом голосования иностранные наблюдатели информируют средства массовой информации России, а также те международные организации, чьими представителями они на выборах были. Бывший вице-президент ПАСЕ Анна Чурдова, присутствовавшая в качестве иностранного наблюдателя на выборах Президента России отметила, что демократические выборные процессы проходят по законодательству России, больших нарушений не было. Иностранные наблюдатели отметили прозрачность избирательных процедур в Российской Федерации. Наблюдатель из Словакии С. Хелемендик положительно оценил опыт России по установке на избирательных участках видеокамер²⁴.

Соблюдению принципа открытости и гласности проведения выборов в России способствует предписание Федерального закона об основных гарантиях избирательных прав о том, что помещение для голосования должно

²⁴ А. Закатнова, *Всем смотреть!*, «Российская газета», 5 марта 2012 г.

быть оборудовано таким образом, чтобы места выдачи бюллетеней, места для тайного голосования и ящики для голосования, технические средства подсчета голосов при их использовании одновременно находились в поле зрения не только членов участковой комиссии, но и наблюдателей.

При подсчете голосов избирателей вправе присутствовать члены участковой комиссии с правом совещательного голоса и наблюдатели, которым должен быть обеспечен обзор действия членов комиссии с правом решающего голоса. При этом Федеральный закон о гарантиях избирательных прав прямо закрепляет право членов комиссии с совещательным голосом и наблюдателей ознакомиться с рассортированными бюллетенями под контролем членов участковой комиссии с правом решающего голоса (п. 21 ст. 68).

По требованию наблюдателя участковая комиссия немедленно после подписания протокола об итогах голосования (в том числе составленного повторно) обязана выдать заверенную копию протокола об итогах голосования. Названные нормативные предписания призваны предотвратить нарушение пассивного избирательного права на данной стадии избирательного процесса, которые имеют место на практике.

Гарантией принципа открытости и гласности в реализации пассивного избирательного права является деятельность представителей средств массовой информации. О важности их роли в избирательной кампании, в реализации принципа открытости и гласности выборов свидетельствует регулирование их правового статуса в этой сфере международными документами²⁵.

На выборах 4 декабря 2011 года в Информационном центре ЦИК России «Выборы – 2011» и в субъектах Российской Федерации было аккредитовано 3221 СМИ и 7294 журналиста, в том числе в Информационном центре ЦИК России: СМИ – 175, в том числе зарубежных – 95, журналистов – 389, в субъектах Российской Федерации – 4146, журналистов – 5707²⁶.

Федеральный закон об основных гарантиях избирательных прав граждан наделяет представителей средств массовой информации рядом важных полномочий. В их числе, права: присутствовать на заседаниях избирательных комиссий; знакомиться с протоколом участковой избирательной комиссии об итогах голосования, а также с протоколами иных избирательных комиссий об итогах голосования, о результатах выборов, в том числе составляемыми повторно; получать от соответствующей избирательной комиссии копии указанных Законом протоколов и приложенных к ним документов; присутствовать на предвыборных агитационных мероприятиях, освещать их

²⁵ Бюллетень международных договоров, 2006, № 2, с. 18–34.

²⁶ Информационный центр ЦИК РФ «Выборы- 2011», «Журнал о выборах» 2012, № 1, с. 16–17.

проведение; находиться в помещении для голосования в день голосования, в дни досрочного голосования, а также производить фото- и видеосъемку.

Реализация принципа открытости и гласности в реализации пассивного избирательного права предполагает, по мнению Дж. Наполитано, прохождение трех этапов: «Первый заключается в том, чтобы определить суть обращения кандидата к избирателям. Второй этап – выбор механизма общения с избирателями. Третий этап – непосредственное осуществление связи с избирателями (коммуникативный процесс)»²⁷.

Стремление кандидатов депутаты, на выборные государственные и муниципальные должности найти «свою» часть электората требовало решения ряда задач: привлечение избирателей на свою сторону; «организация» общественного мнения; преодоление абсентеизма избирателей; противодействие нигилизму.

Все эти задачи решаются через средства массовой информации в рамках тех правил, которые закреплялись в действующем правовом поле. Но, как показала практика, фактически данные задачи были перенесены на политическом поле, зачастую с игнорированием правовых норм. Нередки ситуации, когда средства массовой информации стремились не донести до избирателя информацию, а оказать прямое воздействие на его сознание. В условиях сознательного искажения информации, ее обилия российскому избирателю проблематично ориентироваться в ней.

Хотя Федеральный закон запрещает участие средств массовой информации в агитации на стороне одного кандидата, на практике доказать, что средство массовой информации поддерживает определенного кандидата очень трудно, так как такие сведения выдаются за информацию. Особенно часто это распространено, когда кандидат является политическим деятелем федерального, регионального масштаба, и средство массовой информации постоянно рассказывает, показывает, освещает избирателям его служебную деятельность на этом посту. Нередко средство массовой информации по согласованию с поддерживаемым кандидатом увеличивает тираж, например, газеты с информацией о таком кандидате и разносят по квартирам избирателей.

В российской политической жизни, связанной с избирательными процессами, возникло направление избирательных технологий, когда многие политтехнологи откровенно предлагают услуги по обучению искусству обмана избирателей²⁸.

Манипулирование человеческим сознанием через средства массовой информации в ходе выборов для избрания депутатом, выборным должностным лицом рассматривается как психологическое воздействие на человека,

²⁷ Дж. Наполитано, *Электоральная игра*, Пер. с англ., Москва 2002, с. 15.

²⁸ С. Соковнин, *Фасцинология*, Екатеринбург 2005, с. 373–374.

призванное обеспечить негласное получение манипулятором односторонних преимуществ, но при этом у адресата должна сохраняться иллюзия самостоятельности при принятии им решений. Природа такого поведения лежит в раздвоенности человеческой психики, отсутствии устойчивых представлений и желания самостоятельно принимать решения и нести за них ответственность. Еще в 1980 г. была опубликована книга американского профессора Герберта Шиллера «Манипуляторы сознанием», где в критической форме рассматривалось то, как, благодаря средствам массовой информации, фабрикуются сообщения, искажающие реальную социальную действительность²⁹.

Негативными явлениями, искажающими суть принципа гласности и открытости, является опубликование сведений, компрометирующих кандидатов в депутаты и на выборные государственные, муниципальные должности. При этом такие действия осуществляются, как правило, анонимно, через подставное лицо или даже от имени самого конкурента. Довольно часто такие действия осуществляются в последний день перед выборами или непосредственно в день голосования. Это лишает кандидата возможности дать объяснения избирателям, привлечь виновного к ответственности за клевету.

Встречаются махинации со списками граждан (включение в них «мертвых душ», голосование членами избирательных комиссий за избирателей, не пришедших на выборы и т.п.). Способом искоренения подобного рода явлений может быть законодательное закрепление обязанности опубликования после выборов списков избирателей (как проголосовавших, так и не проголосовавших с указанием улицы и номера дома их проживания и основания допуска для голосования не по месту жительства открепительного талона) в средствах массовой информации, а также размещением их на сайтах избирательных комиссий или органов местного самоуправления, для возможного ознакомления с ними гражданами. Это будет реально способствовать выявлению «мертвых душ» и фальсификаторов, сделать процесс голосования реально контролируемым со стороны гражданского общества. Кроме того, такая законодательная норма будет дополнительной гарантией соблюдения принципов избирательного права в обеспечении пассивного избирательного права.

РЕЗЮМЕ

В статье рассмотрены актуальные проблемы правовой регламентации и практики реализации принципа открытости и гласности пассивного избирательного права в Российской Федерации. В их числе деятельность: органов государственной власти, органов местного самоуправления и избирательных комиссий по информированию

²⁹ Г. Шиллер, *Манипуляторы сознанием*, Пер. с англ., Москва 1980, с. 325.

избирателей о порядке и сроках подготовки и проведения выборов; членов избирательных комиссий с правом совещательного голоса; доверенных лиц кандидатов в депутаты и на выборные государственные, муниципальные должности; наблюдателей в день голосования на избирательных участках; журналистов и средств массовой информации.

Lidia Alekseyevna Nudnienko

**THE PRINCIPLE OF OPENNESS AND PUBLICITY IN THE CONTENT
AND IMPLEMENTATION OF PASSIVE SUFFRAGE IN THE RUSSIAN FEDERATION**

The article deals with the actual problems of legal regulation and practice of realization of a principle of openness and publicity of passive suffrage in the Russian Federation.

Key words: *passive suffrage, election, deputies, elected officials, election commission, openness, publicity, proxies, observers, journalists, members of election commissions*

Библиография

- К.М. Белицкая, *Перспективы электронного голосования в Российской Федерации*, [в:] *Выборы и иные формы непосредственной демократии в системе местного самоуправления: модернизация, эффективность, ответственность*, Самара 2012.
- А.А. Белкин, *Избранные работы 90-х годов по конституционному праву*, Санкт-Петербург 2003.
- Доклад Уполномоченного по правам человека за 2012 г. «Российская газета», 29 марта 2013 г.
- Е.О. Кудряшов, *Правовое регулирование парламентских выборов в зарубежных европейских странах Содружества Независимых Государств*, Автореферат диссертации на соискание ученой степени кандидата юридических наук, Москва 2010.
- В. Кривцов, *Новые стандарты информационной открытости в деятельности избирательных комиссий*, «Журнал о выборах» 2011, № 3.
- Дж. Наполитано, *Электоральная игра*, Пер. с англ., Москва 2002.
- С. Соковнин, *Фасцинология*, Екатеринбург 2005.
- Г. Шиллер, *Манипуляторы сознанием*, Пер. с англ., Москва 1980.