

# §1 ГОСУДАРСТВЕННЫЕ ИНСТИТУТЫ И ПРАВОВЫЕ СИСТЕМЫ

Кравченко О.А.

## КОНСТИТУЦИОННЫЙ ПРИНЦИП ДОСТОВЕРНОСТИ ОПРЕДЕЛЕНИЯ ВОЛЕИЗЪЯВЛЕНИЯ НАРОДА

**Аннотация:** Статья посвящена выявлению конституционного принципа достоверности определения волеизъявления народа, даётся понятие этого принципа и выявляются его особенности. Отмечается, что никакой из принципов перечисленных в законодательстве по своему содержанию не поглощает конституционный принцип достоверности определения волеизъявления народа и делается вывод о необходимости закрепления такого принципа в законодательстве. Указываются условия обосновывающие необходимость закрепления названного принципа в законодательстве.

**Abstract:** The article is devoted to the constitutional principle of authenticity of the determination of the expression of the will of the people, the author explains the concept of this principle and identifies its specific features. It is noted that none of the principles, which are provided for in the legislation include the constitutional principle of authenticity of expression of the will of the people and there is need to provide for this principle legislatively. The author also mentions the conditions substantiating the need to provide for this principle legislatively.

**Ключевые слова:** Достоверность, волеизъявление народа, конституционный принцип, народ, волеизъявление, выборы, народное представительство, принципы выборов, власть, конституция.

**Keywords:** Authenticity, will of the people, constitutional principle, people, expression of will, elections, representation of the people, election principles, power, constitution.

Венецианская комиссия в 2002 году сформулировала принципы выборов и указала, что в основе избирательного наследия Европы лежат следующие пять принципов: всеобщее, равное, свободное, тайное и прямое избирательное право, при регулярном проведении выборов.<sup>1</sup>

Согласно ст. 3 Федерального закона от 12 июня 2002 года № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» гражданин Российской Федерации участвует в выборах на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании, причем его участие в выборах является свободным и добровольным.

Как видно из названной нормы, законодательство выделяет следующие принципы выборов: всеобщности, равного и прямого избирательного права, тайны голосования на основе всеобщего равного и прямого избирательного права, свободного и добровольного участия в выборах.

Автором поддерживается мнение Е.И. Колюшина о том, что в той части, в которой споры о системе

принципов избирательного права, принципах выборов, принципах избирательного процесса имеют терминологический характер, они оказывают слабое влияние на правовое регулирование выборов и судебную практику.<sup>2</sup>

В законодательстве нет указания на такой конституционный принцип выборов как достоверность определения волеизъявления народа.

Однако, правовые основы конституционного принципа достоверности определения волеизъявления народа predeterminedены нормами права закрепленными в Конституции Российской Федерации.

Так, в соответствии с ч. 3 ст. 3 Конституции Российской Федерации высшим непосредственным выражением власти народа являются референдум и свободные выборы.

В связи с чем, указанная власть осуществляется выражением волеизъявления на выборах путем голосования, результаты которого должны быть достоверно определены, поскольку иное положение, не означало бы выражения власти народа.

<sup>1</sup> Международные избирательные стандарты: сб. документов. М.: 2004. С. 625.

<sup>2</sup> Колюшин Е.И. Выборы и избирательное право в зеркале судебных решений: монография. 2-е издание переработанное и дополненное. М.: Норма: ИНФРА-М, 2012. С. 22.

## Государственные институты и правовые системы

Никакой из принципов перечисленных в законодательстве по своему содержанию не поглощает принцип достоверности определения волеизъявления народа. Необходимость закрепления такого принципа в законодательстве предопределена следующим.

Конституционный принцип достоверности определения волеизъявления народа предполагает такое проведение выборов и подсчет голосов, при которых результат волеизъявления каждого избирателя должен отражаться в официальных документах об итогах голосования без какого-либо искажения.

Как известно, результаты волеизъявления граждан устанавливаются избирательными комиссиями и находят отражение в документах избирательных комиссий об итогах голосования, члены избирательных комиссий тоже люди и могут допускать искажение волеизъявления избирателей, как умышленно, то есть допуская фальсификацию, так и неумышленно, по неосторожности, а также по ошибке, в том числе технической.

Согласно ч. 3 ст. 21 Всеобщей декларации прав человека принятой Генеральной Ассамблеей Организации Объединенных Наций от 10 декабря 1948 года воля народа должна быть основой власти правительства; эта воля должна находить себе выражение в периодических и нефальсифицированных выборах, которые должны проводиться при всеобщем и равном избирательном праве, путем тайного голосования или же посредством других равнозначных форм, обеспечивающих свободу голосования.

Данная международная норма направлена, в том числе, на то, чтобы не допустить искажение волеизъявления граждан путем фальсифицированности выборов.

Но, искажение результатов волеизъявления граждан может произойти, например, и по технической ошибке избирательной комиссии, то есть без соответствующего умысла лиц составляющих документ об итогах голосования.

В сложившихся правовых условиях у гражданина отсутствует возможность проверки того, правильно ли в избирательном документе об итогах голосования учтен результат его волеизъявления. Ведь, при подведении итогов голосования учитываются только избирательные документы, которые не позволяют идентифицировать результат волеизъявления конкретного гражданина, даже при его желании и согласии на раскрытие тайны голосования.

В том случае, если избирательный документ об итогах голосования составлен неправильно, то есть искажает результат волеизъявления гражданина, то подведение итогов голосования на его основе,

ставит под сомнение как легитимность выборов, так и власть народа.

Доверие граждан к выборам должно основываться на достоверности результатов волеизъявления. В свою очередь, оценка достоверности выборов дается общественным мнением.

Такие авторы, как А.Ю. Бузин, А.Е. Любарев оценивая результаты общероссийских социологических опросов проведенных тремя основными социологическими центрами: ВЦИОМ, ФОМ и «Левада-центр» в 2007-2008 годах сделали вывод о недоверии граждан к нашим выборам.<sup>3</sup>

По данным ВЦИОМ, среди тех, кто не собирается идти на выборы, 31% считают, что они «наверняка будут сфальсифицированы».<sup>4</sup>

По данным «Левада-центр» большинство граждан (45%) считают, что выборы 4 декабря 2011 года прошли совершенно нечестно или не очень честно.<sup>5</sup>

Не случайно исследователи указывают, что важным критерием оценки состояния демократии в обществе, а в частности в государстве является уровень доверия народа к власти, непосредственным проводником к чему могут выступать подлинные выборы, то есть такие выборы которые обеспечивают реальное выявление свободно выраженной воли народа, и её непосредственное осуществление, посредством прозрачных избирательных процедур.<sup>6</sup>

Некоторые авторы, например, Л. Берлявский, отмечают, что достоверность подсчета голосов обеспечивается только лишь законодательно установленной процедурой подсчета, открытостью и гласностью подсчета, ответственностью за неправильный подсчет.<sup>7</sup>

Однако, представляется, что отсутствие у гражданина механизма проверки достоверности отражения результата его волеизъявления в избирательном документе об итогах голосования, может спровоцировать

<sup>3</sup> Бузин А.Ю., Любарев А.Е. Преступление без наказания: Административные избирательные технологии федеральных выборов 2007-2008 годов. – М.: ЦПК «НИККОЛО М»; Центр «Панорама», 2008. С. 50.

<sup>4</sup> <http://wciom.ru>.

<sup>5</sup> Цитата по: Насыбуллин А. Административно-правовая система защиты прав избирателей. Издатель: LAP LAMBERT AV Akademiker Verlag GmbH & Co. KG, 2012. С. 4.

<sup>6</sup> Ковлер А.И. Избирательные права российских граждан: нормы и политическая практика. М.: 2001. С. 89-90.

<sup>7</sup> Берлявский Л. Проблемы избирательного права. Правовое регулирование электоральных отношений. Издатель: LAP LAMBERT AV Akademiker Verlag GmbH & Co. KG, 2012. С. 507.

недоверие граждан к институту выборов и к представительной демократии в целом.

По словам, А.Ю. Бузина, А.Е. Любарева при определенных условиях нечестные выборы могут стимулировать серьезные массовые волнения.<sup>8</sup>

Как известно, принципы выборов – это руководящие идеи, пронизывающие выборы. Такой руководящей идеей в законодательстве должен стать принцип достоверности волеизъявления народа. Ведь, целью любых выборов должно быть выявление достоверного, а не искаженного волеизъявления народа и именно для достижения этой цели должно существовать все избирательное законодательство. Тогда, когда такой руководящей идеи нет, нет и власти народа, поскольку только при достоверном определении волеизъявления можно говорить о том, что народ является источником власти.

Некоторые авторы, обращают внимание на необходимость установления при проведении выборов такого принципа, который по своему содержанию предполагал бы подсчет голосов избирателей соответствующий их истинному волеизъявлению.

Так, Ю.А. Веденеев и В.И. Лысенко разделяя принципы избирательного права и избирательного процесса относят к последним, в том числе и принцип подлинных выборов.<sup>9</sup>

Такие авторы, как А.С. Автономов, А.Ю. Бузин, А.В. Иванченко, В.И. Кривцов, А.В. Кынев, А.Е. Любарев указывают, что один из главных принципов демократии заключается в том, что результаты выборов должны соответствовать воле народа.<sup>10</sup>

Указание на необходимость соответствия результатов выборов воле народа имеется в ряде международных документов.

Согласно п. 3 ст. 21 Всеобщей декларации прав человека утвержденной Генеральной Ассамблеей ООН от 10 декабря 1948 года воля народа должна быть основой власти правительства; эта воля должна находить свое выражение в периодических и несфальсифицированных выборах.

Документ Копенгагенского совещания Конференции по человеческому измерению СБСЕ указывает, что: в

п. 6 воля народа, выражаемая свободно и честно в ходе периодических и подлинных выборов, является основой власти и законности любого правительства; в п. 7 подсчет голосов должен быть честным.

В соответствии с разделом 1 Декларации о критериях свободных и справедливых выборах в любом государстве полнота власти может проистекать только из волеизъявления народа выраженного на подлинных свободных и справедливых выборах.

В Конвенции о стандартах демократических выборов избирательных прав и свобод в государствах – участниках Содружества Независимых государств (Кишинев, 7 октября 2002 года) указано на принципы честных и чистых выборов, справедливых и подлинных выборов, которые можно рассматривать как близкие к принципу достоверности волеизъявления народа, а в её п. 2 ст. 10 указано на обязанность обеспечения честности при голосовании и подсчете голосов.

Российское законодательство не содержит указания на принципы точного и честного подсчета голосов избирателей, справедливых и подлинных выборов. Во всех редакциях Федерального закона от 12 июня 2002 года № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» указания на эти принципы отсутствуют.

Такие авторы как А.Ю. Бузин и А.Е. Любарев указывают, что выборы должны быть справедливыми, что означает, в том числе честные голосование и подсчет голосов.<sup>11</sup> На принцип справедливых выборов обращает внимание Л. Берлявский, который говорит, что такой принцип должен быть обеспечен, в том числе честностью при голосовании и подсчете голосов.<sup>12</sup>

По словам А.Ю. Бузина честный и правильный подсчет голосов является очевидной нормой, которая из-за такой очевидности не только отсутствует в качестве принципа в российском законодательстве, но даже не упоминается в некоторых международных документах по избирательным стандартам. При этом, А.Ю. Бузин указывает, что такой принцип подразумевается и честный подсчет гарантируется п. п. 14, 18 ст. 68 Федерального закона от 12 июня 2002 года № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской

<sup>8</sup> Бузин А.Ю., Любарев А.Е. Преступление без наказания: Административные избирательные технологии федеральных выборов 2007-2008 годов. – М.: ЦПК «НИККОЛО М»; Центр «Панорама», 2008. С. 45.

<sup>9</sup> Избирательное право и избирательный процесс в Российской Федерации: учебник / под ред. А.А. Вешнякова. С. 287.

<sup>10</sup> Российские выборы в контексте международных избирательных стандартов: Материалы международной конференции / Под ред. А.В. Иванченко и А.Е. Любарева. М.: Аспект Пресс, 2006. С. 52.

<sup>11</sup> Бузин А.Ю., Любарев А.Е. Преступление без наказания: Административные избирательные технологии федеральных выборов 2007-2008 годов. – М.: ЦПК «НИККОЛО М»; Центр «Панорама», 2008. С. 66.

<sup>12</sup> Берлявский Л. Проблемы избирательного права. Правовое регулирование электоральных отношений. Издатель: LAP LAMBERT AV Akademikerverlag GmbH & Co. KG, 2012. С. 99.

## Государственные институты и правовые системы

Федерации», где сказано что подсчет голосов в участковых избирательных комиссиях должен проводиться следующим образом: сначала гласная сортировка при предъявлении избирательных бюллетеней, а потом пересчет бюллетеней путем переключивания.<sup>13</sup>

Действительно, в некоторых международных избирательных стандартах имеется указание на честный подсчет голосов, однако указание на правильный подсчет голосов ни в одном международном акте нет.

Указание А.Ю. Бузина на то обстоятельство, что честный подсчет гарантируется п. п. 14, 18 ст. 68 Федерального закона от 12 июня 2002 года № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» несостоятельно, поскольку действия избирательной комиссии по гласной сортировке при предъявлении избирательных бюллетеней и пересчет бюллетеней путем переключивания никакого отношения к правильному подсчету голосов не имеют, а относятся к принципу открытости и гласности выборов. Указанный принцип реализуется только при наличии очень хорошо подготовленных наблюдателей, да и то не всегда.

Такие авторы, как А.С. Автономов, А.Ю. Бузин, А.В. Иванченко, В.И. Кривцов, А.В. Кынев, А.Е. Любарев указывают, что честный подсчет голосов обеспечивается законодательной процедурой подсчета, открытостью и гласностью подсчета, ответственностью за неправильный подсчет голосов.<sup>14</sup>

Как указывают исследователи, из международных документов следует, что государство должно стремиться установить для выборов законодательных органов власти такую избирательную систему, которая позволила бы адекватно отражать волю избирателей в составе избранного органа.<sup>15</sup>

Однако, такой автор как Е.И. Колюшин правильно отмечает, что практика выборов, в особенности негативная, связанная с соблюдением формы при разрушении, искажении содержания, влечет расширение со второй половины XX века круга принципов выборов в

международно-правовых документах, которые становятся обязательными для признавших их государств. В итоге появляются, например, принципы честных и чистых выборов, справедливых выборов. Однако проблема состоит в том, что эти принципы в российском избирательном праве не имеют определенного содержания, а судебная практика нередко их вообще не признает. Безусловно, характеристики выборов как честных или нечестных, чистых или грязных, справедливых или несправедливых есть их оценки с позиций морали и нравственности. В свою очередь, придание правового значения моральным положениям может дать и обратный эффект, то есть снизить вследствие утраты определенности значение правового фактора в регулировании выборов.<sup>16</sup>

Кроме того, Е.И. Колюшиным отмечается, что толкования принципа справедливых выборов в судебных решениях Верховного Суда РФ и Европейского Суда по правам человека не содержится.<sup>17</sup>

В правовых позициях Конституционного Суда Российской Федерации содержится толкование такого принципа как принцип свободных и справедливых выборов. Так, в п. 2.2 Постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 7 июля 2011 года № 15-П «По делу о проверке конституционности положений части 3 статьи 23 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и частей 2 и 3 статьи 9 Закона Челябинской области «О муниципальных выборах в Челябинской области» в связи с жалобами Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации и граждан И.И. Болтушенко и Ю.А. Гурмана» указано, что по смыслу ст. ст. 3 (ч. 3), 15 (ч. 4), 17 (ч. 1) и 130 (ч. 2) Конституции Российской Федерации и корреспондирующих им положений международно-правовых актов, являющихся составной частью правовой системы Российской Федерации, принцип свободных и справедливых выборов предполагает, что их проведение в городских, сельских поселениях и на других территориях, где осуществляется местное самоуправление, должно обеспечивать подлинное, без искажения волеизъявление избирателей, выраженное в результатах голосования, – иное ста-

<sup>13</sup> Российские выборы в контексте международных избирательных стандартов: Материалы международной конференции / Под ред. А.В. Иванченко и А.Е. Любарева. М.: Аспект Пресс, 2006. С. 289-290.

<sup>14</sup> Российские выборы в контексте международных избирательных стандартов: Материалы международной конференции / Под ред. А.В. Иванченко и А.Е. Любарева. М.: Аспект Пресс, 2006. С. 88.

<sup>15</sup> Российские выборы в контексте международных избирательных стандартов: Материалы международной конференции / Под ред. А.В. Иванченко и А.Е. Любарева. М.: Аспект Пресс, 2006. С. 53.

<sup>16</sup> Колюшин Е.И. Выборы и избирательное право в зеркале судебных решений: монография. 2-е издание переработанное и дополненное. М.: Норма: ИНФРА-М, 2012. С. 23.

<sup>17</sup> Колюшин Е.И. Выборы и избирательное право в зеркале судебных решений: монография. 2-е издание переработанное и дополненное. М.: Норма: ИНФРА-М, 2012. С. 31.

вило бы под сомнение легитимность формирования выборных органов местного самоуправления.

Представляется, что принцип свободных и справедливых выборов, это нечто большее чем проведение выборов без искажения избирателей. Да и по правильным словам Карла Ясперса: «Справедливость остается задачей, не имеющей завершения»<sup>18</sup>.

Предлагаемый принцип достоверности определения волеизъявления народа строго конкретен и при его соблюдении недопустим вброс избирательных бюллетеней, а голос, то есть волеизъявление избирателя учитывается и достоверно отражается в избирательных документах избирательных комиссий.

В избирательном законодательстве прямо на необходимость соблюдения названных условий не указывается.

Единый принцип отраженный в законодательстве, который хотя бы и косвенно но направлен на обеспечение достоверности выборов – это принцип открытости и гласности выборов.

Однако, он в настоящее время не обеспечивает прозрачность выборов, тем более, что законодательство пошло по пути сужения гарантий этого принципа.

Сложившийся в законодательстве порядок проведения выборов не позволяет гражданам контролировать достоверность своего волеизъявления, а установленные в законе принципы открытости и гласности не позволяют гражданам гарантировать контроль за достоверностью отражения в протоколах об итогах голосования действительного волеизъявления избирателей.

В ч. 5 ст. 3 Федерального закона от 12 июня 2002 года № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» указано, что деятельность комиссий при подготовке и проведении выборов, референдума, подсчете голосов, установлении итогов голосования, определении результатов выборов, референдума осуществляется открыто и гласно.

Законодательством подробно регламентирована процедура подсчета голосов в участковых избирательных комиссиях, установлены правила погашения неиспользованных бюллетеней, подсчета данных содержащихся в списках избирателей, составления итогового протокола.

Вместе с тем, существует мнение, которое ничем не подтверждено, о том, что предписанные законом процедуры не соблюдаются значительным числом участковых комиссий.<sup>19</sup>

<sup>18</sup> Карл Ясперс. Цель – свобода // Новое время. 1990. № 6. С. 43.

<sup>19</sup> Российские выборы в контексте международных избирательных стандартов: Материалы международной конференции / Под ред. А.В. Иванченко и А.Е. Любарева. М.: Аспект Пресс, 2006. С. 88.

По данным Ассоциации «Голос» на всех избирательных участках на которых работали её наблюдатели на выборах депутатов Государственной Думы Российской Федерации 7 декабря 2003 года, избирательные комиссии нарушали порядок подсчета голосов.<sup>20</sup>

По данным миссии ОБСЕ в 27% наблюдаемых участках процесс подсчета голосов был оценен отрицательно, в 31% были отмечены существенные процедурные ошибки или упущения, в 48% посещенных избирательных участках содержание бюллетеней не оглашалось.<sup>21</sup>

Если указанные нарушения происходят при подсчете голосов, то поправить избирательную комиссию никто не вправе, любые замечания об устранении таких нарушений могут трактоваться избирательной комиссией как воспрепятствование её деятельности.

Принимая во внимание названные нарушения при подсчете голосов, эксперты отметили, что нет уверенности в том, что на всех избирательных участках подсчет голосов был произведен точно и честно.<sup>22</sup>

Открытость и гласность в виде присутствующих наблюдателей могут сдерживать членов избирательных комиссий от искажения волеизъявления избирателей, но при этом полностью исключать такое искажение не могут.

Как отмечают исследователи, покрытие избирательных участков наблюдателями на выборах 2007-2008 годов, было не очень значительным, и зачастую они не обладали достаточной квалификацией, чтобы обнаружить нарушение, а также не все из них решились написать жалобу на замеченное ими нарушение.<sup>23</sup>

Кроме того, российское законодательство ограничило открытость и гласность в деятельности избирательных комиссий путем запрета общественным объединениям назначать наблюдателей.

Так, Федеральный закон от 12 июня 2002 года № 67-ФЗ в редакции от 29 июня 2005 года «Об основных

<sup>20</sup> Факты и комментарии по результатам мониторинга выборов депутатов Государственной Думы Федерального собрания Российской Федерации IV созыва. М.: 2004. С. 22.

<sup>21</sup> Российская Федерация. Выборы в Государственную Думу Федерального собрания Российской Федерации 7 декабря 2003 года. Отчет миссии ОБСЕ по наблюдению за выборами. Варшава, 27 января 2004 года. С. 22-23.

<sup>22</sup> Российские выборы в контексте международных избирательных стандартов: Материалы международной конференции / Под ред. А.В. Иванченко и А.Е. Любарева. М.: Аспект Пресс, 2006. С. 89.

<sup>23</sup> Бузин А.Ю., Любарев А.Е. Преступление без наказания: Административные избирательные технологии федеральных выборов 2007-2008 годов. – М.: ЦПК «НИККОЛО М»; Центр «Панорама», 2008. С. 50.

## Государственные институты и правовые системы

гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» предоставлял право назначения наблюдателей не только непосредственным участникам избирательного процесса: зарегистрированным кандидатам, избирательным объединениям, избирательным блокам, зарегистрировавшим списки кандидатов, но и всем иным общественным объединениям, зарегистрированным в соответствии со ст. 21 Федерального закона «Об общественных объединениях» на соответствующем либо более высоком относительно уровня выборов, референдума уровне.

В связи с чем, правом назначать наблюдателей на выборах Президента Российской Федерации и Государственной Думы Российской Федерации пользовались только общероссийские общественные объединения.

Действующая же в настоящее время редакция Федерального закона от 12 июня 2002 года № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» лишила граждан и названного права, был введен запрет на назначение общественными объединениями не участвующими в выборах наблюдателей в избирательные комиссии.

Так, в п. 29 ст. 9 Федерального закона от 21 июля 2005 года № 93-ФЗ «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации о выборах и референдумах и иные законодательные акты Российской Федерации» указывается на внесение в Федеральный закон от 12 июня 2002 года № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» следующих изменений: в статье 30 (Гласность в деятельности комиссий) пункт 4 изложить в следующей редакции: «4. При проведении выборов наблюдатель может быть назначен зарегистрированным кандидатом, избирательным объединением, выдвинувшим зарегистрированного кандидата, зарегистрированных кандидатов, избирательным объединением, зарегистрировавшим список кандидатов. Законом может быть предусмотрена возможность назначения наблюдателей иными общественными объединениями. При проведении референдума наблюдатель может быть назначен инициативной группой по проведению референдума, общественным объединением, которое должно быть создано и зарегистрировано на уровне, соответствующем уровню референдума, или на более высоком уровне. Наблюдателями не могут быть назначены выборные должностные лица, депутаты, высшие должностные лица субъектов Российской Федерации

(руководители высших исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации), главы местных администраций, лица, находящиеся в их непосредственном подчинении, судьи, прокуроры, члены комиссий с правом решающего голоса».

Таким образом, в настоящее время, при проведении выборов наблюдателей назначают зарегистрированный кандидат, избирательное объединение, выдвинувшее зарегистрированного кандидата, зарегистрированных кандидатов, избирательное объединение, зарегистрировавшее список кандидатов.

Каким-либо федеральным законом не предусмотрена возможность назначения наблюдателей иными общественными объединениями, кроме избирательных объединений, выдвинувших зарегистрированного кандидата, зарегистрированных кандидатов, избирательных объединений, зарегистрировавших список кандидатов.

Так, в соответствии с п. 8 ст. 23 Федерального закона от 10 января 2003 года № 19-ФЗ «О выборах Президента Российской Федерации» наблюдателей вправе назначить каждый зарегистрированный кандидат, каждая политическая партия, выдвинувшая зарегистрированного кандидата.

Согласно ч. 1 ст. 30 Федерального закона от 18 мая 2005 года № 51-ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» наблюдателей вправе назначить каждая политическая партия, зарегистрировавшая федеральный список кандидатов.

Таким образом, возможность назначения наблюдателей на федеральных выборах иными общественными объединениями не участвующими в избирательном процессе не предусмотрена.

Как тут не привести слова Питера Новотны представляющего Европейскую сеть Международной организации наблюдения за выборами, которые ни чем не подтверждены: «если правительство или политические партии не хотят, чтобы граждане следили за избирательным процессом, значит, есть что скрывать».<sup>24</sup>

Значение общественных организаций при производстве выборов огромно. Как правильно отмечает М.С. Матейкович: «Наряду с государственной защитой избирательных прав граждан необходимо развитие и поддержка общественного правозащитного движения, в том числе в сфере реализации права участвовать в свободных, демократических выборах. Общественные

<sup>24</sup> Российские выборы в контексте международных избирательных стандартов: Материалы международной конференции / Под ред. А.В. Иванченко и А.Е. Любарева. М.: Аспект Пресс, 2006. С. 335.

правозащитные объединения, средства массовой информации, другие организации, именуемые в международном праве неправительственными, не могут самостоятельно восстановить нарушенные избирательные права или устранить препятствия их реализации. Иное противоречило бы сущности гражданского общества как системы самостоятельных и независимых от государства общественных институтов и отношений».<sup>25</sup>

Лишение общественных объединений права назначать наблюдателей противоречит следующим международным нормам: п.1 ст. 14 Конвенции о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах – участниках Содружества Независимых Государств заключенной в городе Кишиневе 7 октября 2002 года о том, что каждый кандидат, каждая политическая партия (коалиция), иное общественное объединение (общественная организация), группа избирателей, другие субъекты выборов, указанные в конституции, законах, вправе в порядке, установленном законами или нормативными актами, принимаемыми органами, организующими выборы, назначить национальных наблюдателей, которые в день голосования, в том числе в день проведения досрочного голосования, имеют право осуществлять наблюдение в помещении для голосования; п. 8 Документа копенгагенского совещания конференции по человеческому измерению СБСЕ подписанному в городе Копенгагене 29 июня 1990 года о том, что государства – участники считают, что присутствие наблюдателей, как иностранных, так и национальных, может повысить авторитетность избирательного процесса для государств, в которых проводятся выборы, поэтому они приглашают наблюдателей от любых других государств – участников СБСЕ и любых соответствующих частных учреждений и организаций, которые пожелают этого, наблюдать за ходом их национальных выборов в объеме, допускаемом законом, они также будут стремиться содействовать такому же доступу к избирательным процессам, проводимым на более низком, чем общенациональный, уровне.

Существует мнение, которое ничем не подтверждено, согласно которому отсутствие у общественных объединений возможности направлять своих наблюдателей существенно ослабило возможности контроля и тем самым способствовало манипуляциям.<sup>26</sup>

<sup>25</sup> Матейкович М.С. Защита избирательных прав граждан в Российской Федерации: проблемы теории и практики: дис. д-ра юрид. наук. Тюмень, 2003. С. 198.

<sup>26</sup> Бузин А.Ю., Любарев А.Е. Преступление без наказания: Административные избирательные технологии федеральных выборов

Сужение возможности общественного контроля за выборами существенно ограничило гласность выборов, поскольку подготовленных и грамотных наблюдателей, могущих не только заметить нарушение, но и принять меры к его фиксации очень мало. По словам А.Ю. Бузина и Любарева А.Е.: «реальный контроль на избирательных участках могут вести только политически мотивированные и грамотные наблюдатели. В противном случае наблюдение, как показывает опыт, не только вырождается в фикцию, но и становится одним из инструментов имитации выборов».<sup>27</sup>

Подход законодателя, при котором общественные объединения, не участвующие в выборах, не допускаются к возможности контроля за выборами, представляется неправильным. Нельзя исключать сговор между политическими партиями или кандидатами направленный на искажение волеизъявления народа. В том случае если такой сговор произойдет, у избирателей отсутствуют какие-либо правовые средства реагирования в такой ситуации.

В настоящее время закон, при использовании при голосовании комплексов обработки избирательных бюллетеней не допускает осуществлять контрольный ручной пересчет голосов, что также не способствует открытости и гласности при проведении выборов.

Также при использовании государственной автоматизированной системы «Выборы» возникают вопросы связанные с обеспечением открытости и гласности. Члены избирательных комиссий и наблюдатели не имеют доступа к автоматизированным рабочим местам, где происходит ввод данных в систему ГАС «Выборы», документов подтверждающих соответствие сведений представленных участковыми избирательными комиссиями и внесенных в указанную систему, не выдается.

Кроме того, сама избирательная комиссия может ограничивать гласность своей деятельности по собственному усмотрению, то есть принять решение об удалении наблюдателя из помещения для голосования где подводится подсчет голосов.

Как отмечает Е.И. Колюшин, к основаниям фактического лишения полномочий наблюдателя и удаления его с избирательного участка согласно п. 12 ст. 64 Федерального закона об основных гарантиях избирательных прав относится любое нарушение за-

2007-2008 годов. – М.: ЦПК «НИККОЛО М»; Центр «Панорама», 2008. С. 42.

<sup>27</sup> Бузин А.Ю., Любарев А.Е. Преступление без наказания: Административные избирательные технологии федеральных выборов 2007-2008 годов. – М.: ЦПК «НИККОЛО М»; Центр «Панорама», 2008. С. 160.

## Государственные институты и правовые системы

кона о выборах, а поскольку квалификацию поведения наблюдателя как нарушение избирательного закона осуществляют избирательные комиссии, то на практике это дает им, а фактически председателям комиссий, чрезмерно большие возможности по выдворению безотносительно наличия или отсутствия нарушения неугодных наблюдателей и даже членов избирательных комиссий с правом решающего голоса из помещения, в котором осуществляется голосование.<sup>28</sup>

Исследователи отмечают, что на федеральных выборах 2007-2008 годов, нарушение прав наблюдателей приобрело всероссийский масштаб, удаление наблюдателей производилось в основном по надуманным предлогам, а в некоторых случаях вообще без объяснения причин.<sup>29</sup>

Исследователи приводят следующий пример. На депутатских выборах на одном из участков в районе Арбат города Москвы наблюдатели заметили вброс бюллетеней, а на следующих выборах Президента Российской Федерации из участковых комиссий были удалены все «потенциально опасные» наблюдатели – 18 человек из 10 участковых избирательных комиссий.<sup>30</sup>

Избирательные комиссии часто пользуются предоставленным им правом, а значит существенно ограничивают по своему субъективному усмотрению принцип гласности и открытости выборов, а значит и процедуру прозрачности и достоверности выборов.

Такой автор, как Б.Л. Вишневский указывает, что организация выборов поручена избирательным комиссиям, механизм формирования которых гарантирует их полную зависимость от исполнительной власти.<sup>31</sup>

В литературе отмечается, что если формальными организаторами выборов являются избирательные комиссии, то их подчинение властной корпорации является одним из условий самопроизводства этой корпорации.<sup>32</sup>

Также, в юридической литературе говорится, что на практике сильны традиции отстранения избирательных комиссий от реальной деятельности и превращения их в машины для формального голосования заранее решенных по существу вопросов.<sup>33</sup>

Кроме того, такой автор как Е.И. Колюшин отмечает, что в настоящее время проблема самостоятельности избирательных комиссий – одна из ключевых, причем резко возросло влияние на их деятельность со стороны политической партии «Единая Россия», руководителей органов исполнительной власти и органов местного самоуправления, которые нередко подменяют деятельность избирательных комиссий.<sup>34</sup>

Автор А.Ю. Бузин указывает, что сложилась ситуация, когда, с одной стороны, органы, которые по закону должны формировать участковые комиссии, не имеют возможностей и навыков для их формирования, а с другой – у граждан отсутствует мотивация для работы в участковых избирательных комиссиях. В такой ситуации заботу о формировании участковых избирательных комиссий реально берут на себя органы исполнительной власти. Результатом является зависимость избирательных комиссий от администрации и возможность манипуляции итогами голосования.<sup>35</sup>

Как видно из приведенных выводов указанных исследователей, существуют проблемы связанные с ненадлежащей организацией и проведением выборов избирательными комиссиями.

Вопросам обеспечения равных возможностей для всех участников выборов уделялось внимание и в международных актах.

В соответствии с п. 2 ст. 10 Конвенции о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах участниках Содружества Независимых Государств при проведении выборов обеспечивалась организация избирательного процесса беспристрастными избирательными органами, работающими открыто и гласно под действенным общественным и международным наблюдением.

---

2007-2008 годов. – М.: ЦПК «НИККОЛО М»; Центр «Панорама», 2008. С. 52.

---

<sup>28</sup> Колюшин Е.И. Выборы и избирательное право в зеркале судебных решений: монография. 2-е издание переработанное и дополненное. М.: Норма: ИНФРА-М, 2012. С. 59-60.

<sup>29</sup> Бузин А.Ю., Любарев А.Е. Преступление без наказания: Административные избирательные технологии федеральных выборов 2007-2008 годов. – М.: ЦПК «НИККОЛО М»; Центр «Панорама», 2008. С. 162-163.

<sup>30</sup> Бузин А.Ю., Любарев А.Е. Преступление без наказания: Административные избирательные технологии федеральных выборов 2007-2008 годов. – М.: ЦПК «НИККОЛО М»; Центр «Панорама», 2008. С. 166.

<sup>31</sup> Российские выборы в контексте международных избирательных стандартов: Материалы международной конференции / Под ред. А.В. Иванченко и А.Е. Любарева. М.: Аспект Пресс, 2006. С. 329.

<sup>32</sup> Бузин А.Ю., Любарев А.Е. Преступление без наказания: Административные избирательные технологии федеральных выборов

<sup>33</sup> Колюшин Е.И. Выборы и избирательное право в зеркале судебных решений: монография. 2-е издание переработанное и дополненное. М.: Норма: ИНФРА-М, 2012. С. 43.

<sup>34</sup> Колюшин Е.И. Выборы и избирательное право в зеркале судебных решений: монография. 2-е издание переработанное и дополненное. М.: Норма: ИНФРА-М, 2012. С. 116.

<sup>35</sup> Бузин А.Ю. Составы участковых избирательных комиссий как зеркало российских выборов // Конституционное и муниципальное право, 2006, № 12.

Согласно п. 2 раздела 4 Декларации о критериях свободных и справедливых выборах необходимо установление нейтрального, беспристрастного и сбалансированного механизма организации и проведения выборов.

Таким образом, международные правовые акты исходят из того, что государство и его органы должны отстраняться от деятельности избирательных органов, то есть государство обязано соблюдать политический нейтралитет.

Существует мнение, которое ничем не подтверждено, авторов А.С. Автономова, А.Ю. Бузина, А.В. Иванченко, В.И. Кривцова, А.В. Кынева, А.Е. Любарева, которые указывают, что система избирательных комиссий находится в сильной зависимости от исполнительных органов власти, при этом исполнительная власть не является беспристрастной. Эти же авторы указывают, что такая зависимость обусловлена, в том числе персональным составом избирательных комиссий, формирование которых в значительной степени осуществляется исполнительной властью.<sup>36</sup>

Для того, чтобы отстранить исполнительную власть от формирования избирательных комиссий, необходимо закрепить в законодательстве правило согласно которому избирательные комиссии должны формироваться в равных долях исключительно из представителей тех политических партий, которые участвуют в выборах. Причем, должности председателя, заместителя председателя и секретаря избирательной комиссии должны распределяться по жребию.

Представляется, что развитие принципа гласности и открытости выборов должно идти по пути расширения, а не сужения возможностей общественного контроля.

Необходимо не только разрешить присутствовать каждому избирателю по собственному усмотрению в качестве наблюдателя в избирательных комиссиях, но наделить наблюдателей полномочиями не только препятствующими его удалению из помещения для голосования избирательными комиссиями, но и препятствующими его выдворению из помещения для голосования другими представителями власти.

Для того, чтобы предотвратить вброс бюллетеней в урны до начала голосования необходимо в законе предусмотреть правило о том, что участковая избирательная комиссия не может допустить избирателей к голосованию и приступить к работе,

без присутствия наблюдателей от всех зарегистрированных избирательных объединений и от всех зарегистрированных кандидатов.

В Федеральном законе от 12 июня 2002 года № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» отсутствует указание на то, что бы голоса избирателей были подсчитаны правильно и без искажения волеизъявления и без вбросов бюллетеней, поэтому в него необходимо внести изменения закрепив в нем принцип достоверности волеизъявления народа, который под собой подразумевает следующее: процесс голосования должен быть точным и проверяемым; каждый избиратель имел возможность убедиться, что никто не проголосовал больше одного раза; отданный избирателем голос и другие голоса учтены правильно и достоверно отражены в протоколе об итогах голосования; вброса бюллетеней не было, они не были уничтожены или подменены; голосовали только зарегистрированные избиратели.

В настоящее же время заявитель по делам об искажении волеизъявления народа, не обладает какими-либо возможностями для представления доказательств такого искажения. Невозможно представить доказательства искажения волеизъявления хотя бы одного избирателя. Избирательные бюллетени обезличены. Исследуя бюллетень невозможно установить искажение волеизъявления избирателя. Допустим при голосовании был осуществлен незаконный вброс бюллетеней, который остался незаметным для наблюдателей и общественного контроля. Какие доказательства нужно привести, чтобы защитить народное волеизъявление и откуда их взять, если все первичные избирательные документы находятся только у одной стороны избирательного процесса – у избирательных комиссий. Все остальные стороны избирательного процесса, а именно избиратели, политические партии, кандидаты в представительные органы власти, каких-либо первичных избирательных документов не имеют и доступа к таким документам у них нет.

Несправедлива ситуация, при которой только одна сторона избирательного процесса в лице избирательных комиссий, обладает доступом к первичной избирательной документации, а именно к избирательным бюллетеням и спискам избирателей и другим документам.

Так, из решения Промышленного районного суда г. Ставрополя от 12 июля 2012 года<sup>37</sup> оставленным без

<sup>36</sup> Российские выборы в контексте международных избирательных стандартов: Материалы международной конференции / Под ред. А.В. Иванченко и А.Е. Любарева. М.: Аспект Пресс, 2006. С. 58.

<sup>37</sup> Архив Промышленного районного суда города Ставрополя. Гражданское дело № 2-2202/2012-М-1795/2012.

## Государственные институты и правовые системы

изменения судебной коллегией по гражданским делам Ставропольского краевого суда 5 марта 2013 года следует, что заявитель ссылаясь на: «факт «вброса» бюллетеней в переносные урны для голосования, вместе с тем не привел в своем заявлении обоснований тому, каким образом указанные нарушения (при предполагаемом условии, что они в действительности были допущены), повлияли на итоги голосования и стали причиной искажения действительной воли избирателей. Суд, оценивая данные доводы на предмет их возможного влияния на определение действительной воли избирателей, приходит к выводу о том, что нарушения избирательного законодательства не было допущено, доводы на которые ссылается заявитель, не повлияли и не могли повлиять на результаты волеизъявления избирателей. Разрешая заявленные требования и оценив в совокупности по правилам ст. 67 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации представленные доказательства, суд пришел к выводу о том, что при проведении выборов Президента Российской Федерации, подсчете голосов, оформлении протокола итогов голосования нарушений, которые бы не позволяли выявить действительную волю избирателей, не было допущено».

Суд в указанном решении отказывая заявителю в удовлетворении его требований, сослался на то обстоятельство, что им не приведено каких-либо доказательств в обоснование своих требований.

При этом, заявитель неоднократно заявлял суду ходатайства об истребовании реестров избирателей проголосовавших вне помещения для голосования, а также заявлений этих избирателей в участковую комиссию, которые не могли быть получены заявителем самостоятельно, однако в удовлетворении этих ходатайств судом было отказано.

Таким образом, суду не было представлено доказательств того, что произошло волеизъявление избирателей проголосовавших вне помещения для голосования, а ведь, именно это должны были доказать заинтересованные лица, но уклонились от лежащей на них обязанности доказывания.

Заинтересованные лица должны были, но не представили доказательства устраняющие сомнения в законности оспариваемых избирательных решений: 1) реестры заявлений (обращений) о голосовании вне помещения для голосования и заявления (обращения) о голосовании вне помещения для голосования с избирательных участков протоколы об итогах голосования, которых обжалуются; 2) доказательства что указанные реестры и заявления предъявлялись до подсчета голосов избирателей указанным в законе лицам.

У заявителя указанные документы отсутствуют и им не могли быть представлены. Вся избирательная документация, которая могла бы служить доказательством нарушения избирательного законодательства находится не у него, а у заинтересованных лиц.

Сторона заявителя неоднократно обращалась к суду с просьбой предоставить всю избирательную документацию со спорных избирательных участков, в том числе реестров избирателей проголосовавших на дому и списков избирателей.

Однако, судом в удовлетворении этих просьб стороне заявителя неоднократно отказывалось.

В решении суда указывается, что в заявлении заявитель не обосновал почему факт «вброса» бюллетеней в переносные урны для голосования мог повлиять на итоги голосования и стать причиной искажения воли избирателей.

Из анализа предыдущих выборов Президента РФ в 2004 году, на дому в Промышленном районе г. Ставрополя проголосовало на выборах депутатов Государственной Думы 2011 года – 6568 избирателей. В то же время на выборах Президента РФ 04.03.2012 на дому в Промышленном районе указано в качестве проголосовавших 27289 избирателей, что на 20121 избирателя больше.

Таким образом, заинтересованными лицами не было представлено доказательств того, что более 20000 избирателей проголосовало. Ни один реестр заявлений (обращений) о голосовании вне помещения для голосования в суд не был представлен.

Не представлено ни одно заявление из более чем 20000 избирателей о голосовании вне помещения для голосования.

Тем самым не представлено доказательств того, что более чем 20000 избирателей проголосовали вне помещения для голосования, а значит их действительного волеизъявления не имелось.

В связи с чем, необходима прозрачная система установления достоверности волеизъявления избирателей. С тем, чтобы каждый проголосовавший избиратель при соблюдении принципа тайны голосования, мог проверить правильно ли учтен его голос избирательной комиссией и нашло ли его волеизъявление достоверное отражение в протоколе об итогах голосования.

Таким образом, конституционный принцип достоверности определения результатов волеизъявления народа вытекает из положений ст. 3 Конституции Российской Федерации о суверенитете народа, под которым понимается общее начало, определяющее организацию голосования, подведение его итогов и

определение результатов голосования, при которых результат волеизъявления народа отражается в официальных документах об итогах голосования и определении результатов голосования без какого-либо искажения, то есть официальные результаты голосования соответствуют волеизъявлению народа.

Предлагаю законодательно закрепить принцип достоверности определения волеизъявления избирателей и в ст. 3 Федерального закона «Об основных

гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», которая называется «Принципы проведения в Российской Федерации выборов и референдумов» п. 1 изложить в следующей редакции: «Гражданин Российской Федерации участвует в выборах на основе всеобщего, равного и прямого избирательного права при тайном голосовании и достоверном определении результата его волеизъявления».

#### **Библиография:**

1. Бuzин А.Ю., Любарев А.Е. Преступление без наказания: Административные избирательные технологии федеральных выборов 2007-2008 годов. – М.: ЦПК «НИККОЛО М»; Центр «Панорама», 2008. С. 50.
2. <http://wciom.ru>.

#### **References (transliteration):**

1. Buzin A.Yu., Lyubarev A.E. Prestuplenie bez nakazaniya: Administrativnye izbiratel'nye tekhnologii federal'nykh vyborov 2007-2008 godov. – M.: TsPK «NIKKOLO M»; Tsentr «Panorama», 2008. S. 50.
2. <http://wciom.ru>.