

подхода оказались в большинстве. Особый шарм ситуации придавала откровенно проявляемая сторонниками такой позиции забота о том, чтобы избиратели, получившие старые бюллетени, считались проголосовавшими.

В этом эпизоде очень ярко проявилось доминирующее в сознании организаторов выборов представление об активном избирательном праве как о праве избирателя получить избирательный бюллетень, поставить в нем некую отметку в определенном месте и опустить его в ящик для голосования. Дальнейшая судьба такого бюллетеня, то есть голоса избирателя, уже к праву избирателя как будто бы отношения не имеет.

Вспоминаются два эпизода четырехлетней давности. В одном случае члены участковой комиссии проявили головотяпство, вскрыв

стационарный ящик до окончания времени голосования, после чего вышестоящая комиссия заставила их признать все бюллетени, находившиеся в том ящике (315 штук), недействительными. В другом – участковая комиссия позволила одному избирателю проголосовать за восьмерых своих соседей. А потом вышестоящая комиссия на этом основании заставила признать недействительными все 770 бюллетеней, поданных избирателями этого участка.

Начиная с 1995 г. наше избирательное законодательство содержит норму, согласно которой, если в переносном ящике окажется больше бюллетеней, чем имеется заявлений на голосование вне помещения, все бюллетени в этом ящике признаются недействительными. Постоянно раздаются предложения распространить эту норму и на стационарные ящики:

если в них окажется больше бюллетеней, чем выдано избирателям, надо, мол, признавать недействительными и все бюллетени, извлеченные из этих ящиков.

Между тем даже в отношении переносных ящиков такая норма представляется излишне жесткой. Одно дело, когда выдано, скажем, 10 бюллетеней, а в ящике обнаружили сотню. И другое дело – когда вместо 10 оказалось 11. Оправданно ли лишение голоса этих 10 избирателей? Если же пытаться распространить данный принцип на стационарные ящики, то получится, что из-за одного неизвестно откуда взявшегося бюллетеня можно лишиться права голоса две тысячи избирателей.

Беда в том, что понятие «избирательные права граждан» в законе, который, судя по его названию, должен эти права гарантировать, по сути никак не расшифровывается.

О СТАТУСЕ



Артур ЖИЛЯЕВ,
Омская академия МВД РФ

В ходе последних парламентских и президентских выборов в России институт международного наблюдения за ходом голосования получил свое развитие. Это подтверждается как активностью самих наблюдателей, так и деятельностью Центральной избирательной комиссии РФ, обеспечившей необходимые условия для свободной реализации ими полномочий, предусмотренных российскими законами.

В целом отечественное законодательство о выборах соответствует принципам и нормам международного права и гарантирует этой категории участников избирательного процесса возможность осуществления независимого наблюдения и объективного выражения личного и коллективного мнения по итогам своей работы. Вместе с тем в ходе подготовки и проведения голосования выяви-

лась потребность в уточнении их правового статуса.

Прежде всего, следует переосмыслить само понятие иностранного (международного) наблюдателя, содержащееся в Федеральном законе «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации». Согласно статье 2 Закона иностранный (международный) наблюдатель – это лицо, представляющее иностранную или международную организацию, приобретающее право на осуществление наблюдения за подготовкой и проведением выборов и референдумов в Российской Федерации в соответствии с установленным законом порядком.

Проблема заключается в том, что оба понятия – иностранный и международный – рассматриваются как тождественные, хотя

Включает ли данное понятие право избирателя на то, что его голос будет учтен в соответствии с его волеизъявлением?

Могут ли юристы ответить на один простой вопрос? Представим, что десять бюллетеней, поданных за одного кандидата, были подсчитаны как поданные за другого. Чьи права при этом оказались нарушены? Этих десяти избирателей? Всех избирателей, проголосовавших за «обиженного» кандидата? Или всех избирателей данного избирательного округа?

По-видимому, Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» выстроен неправильно. Оставим в стороне вопрос, стоит ли в одном законе объединять *избирательные права* и *право на участие в референдуме*. Главное – логика изложения норм закона должна

иметь в качестве отправной точки определение избирательных прав. И далее уже устанавливать, какие *избирательные процедуры* должны гарантировать конкретные избирательные права.

В новой редакции закона названия большей части глав начинаются со слов «гарантии прав граждан». Но суть от этого не изменилась. Возьмем, к примеру, главу 7, в которой говорится, в частности, о праве граждан на получение информации о выборах. Заметим, что право на получение информации в понятие «избирательные права», которое дано в статье 2, не включено. Между тем право гражданина избирать должно обязательно включать в себя его право получать достоверную и объективную информацию о кандидатах. И гарантиям этого права должна быть посвящена отдельная глава.

Не меньше проблем и с *пассивным избирательным правом*. Если бы законодатели рассматривали отказ в регистрации и отмену регистрации кандидата как действия, ограничивающие его пассивное избирательное право, очевидно, перечень оснований для таких действий оказался бы намного короче.

Закон включает в понятие «избирательные права» помимо активного и пассивного права также право граждан участвовать в выдвижении кандидатов, в предвыборной агитации и в наблюдении за проведением выборов. Эти права не являются конституционными, но они важны для обеспечения свободных, честных и справедливых выборов. И об этих правах тоже должно быть написано отдельно.

Вот на какие размышления наводит короткий эпизод из заседания избирательной комиссии.

НАБЛЮДАТЕЛЕЙ

сопоставление их значений, закрепленных в законодательстве о выборах, с нормами законодательства, регулирующего другие сферы общественных отношений, позволяет сделать вывод, что таковую можно выявить не всегда. Два критерия могут служить основанием для деления наблюдателей на иностранных и международных: чьи интересы представляет данный субъект и каков его собственный статус.

Рассматривая второй критерий, следует признать, что статус лиц, относящихся к категории «иностранцы», косвенно регулируется российским законодательством и основывается на определении, которое дается в Законе СССР «О правовом положении иностранных граждан в СССР» от 24 июня 1981 года. Безусловно, к ним относятся только те лица,

которые не являются гражданами Российской Федерации и имеют доказательства принадлежности к гражданству иностранного государства. Они могут получить разрешение на въезд в Российскую Федерацию и впоследствии быть аккредитованы Центральной избирательной комиссией РФ (для граждан некоторых государств разрешение на въезд не требуется, так как у России с этими странами имеются соглашения о безвизовом режиме пересечения границы). Вместе с тем из смысла понятия «международные» (с учетом первого критерия) следует, что к таковым могут быть отнесены не только иностранцы, но и граждане Российской Федерации, лица с двойным гражданством и, теоретически, лица без гражданства. Например, в случаях, когда иностран-

ная неправительственная организация вносит в Центризбирком предложение о направлении приглашения для получения аккредитации от ее имени гражданину России, обладающему достаточным авторитетом для осуществления такого рода деятельности.

Еще одним аспектом рассматриваемой проблемы является то, что на основании Федерального закона «Об общественных объединениях» от 19 мая 1995 г. российское общественное объединение может приобрести статус международного, если в соответствии с его уставом в иностранных государствах создано и осуществляет свою деятельность хотя бы одно его структурное подразделение. Исходя из этого оно будет иметь право предлагать свои кандидатуры для аккредитации в качестве международных наблюдателей при

проведении любой федеральной избирательной кампании. При этом уместно предположить, что значительное их количество будет все же российскими гражданами, а не иностранцами.

В подтверждение этого предположения можно обратиться к практике выборов в федеральные органы государственной власти. Например, в ходе последней президентской избирательной кампании Центральной избирательной комиссией РФ были аккредитованы представители от российских общественных объединений «Московский международный дискуссионный клуб» и «Федерация мира и согласия». На предыдущих выборах главы государства в 1996 г. в Центризбирком также обращались некоторые российские правозащитные организации, имеющие статус международных, в частности «Мемориал», «Международное общество прав человека» (их просьбы об аккредитации были удовлетворены). Кроме того, при проведении последних парламентских и президентских выборов аккредитацию получили лица, делегированные органами двух межгосударственных объединений, в состав которых входят представители от Российской Федерации, то есть наши граждане (речь идет о Межпарламентской ассамблее государств-участников СНГ, Парламентском Собрании Союза Беларуси и России и Исполнительном секретариате СНГ).

Все это свидетельствует о том, что не любой международный наблюдатель может считаться иностранным и, соответственно, наблюдение могут осуществлять не только лица, прибывающие к нам из-за рубежа, но и представители, проживающие в России.

Вместе с тем во всех трех основных избирательных законах, регулирующих порядок проведения выборов в федеральные органы государственной власти (помимо рассматриваемого это федеральные законы «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» и «О выборах Президента Российской Федерации»), предусмотрен только один порядок получения аккредитации, а именно – по факту въезда на территорию нашей страны при наличии соответствующего приглашения. Для устранения противоречия

необходимо дополнить указанные законы новыми нормами, гарантирующими получение аккредитации и иностранными (международными) наблюдателями, постоянно или преимущественно проживающими на территории Российской Федерации. При этом следует отметить, что данные лица будут в основном рассматриваться в качестве приглашенных стать участниками избирательной кампании и только в некоторых случаях – в качестве приглашенных прибыть для этой

Практика применения закона свидетельствует о необходимости переосмысления некоторых аспектов правового статуса международных наблюдателей.

цели на территорию Российской Федерации.

Помимо этого федеральные законы о выборах Президента Российской Федерации и депутатов Государственной Думы целесообразно дополнить новым принципом, который был сформулирован в Решении Верховного Суда России от 4 октября 1999 г. по делу о рассмотрении жалобы Ф.Ф.Степаненко на отказ Центральной избирательной комиссии РФ в аккредитации его в качестве иностранного (международного) наблюдателя.

Суть конфликта заключалась в том, что некоторые требования закона относительно процедуры получения аккредитации оспаривающая сторона пыталась толковать как дающие возможность получения таковой в безусловном порядке только на основании представленных документов. Верховный Суд подтвердил правомерность отказа Центризбиркома Ф.Ф.Сте-

паненко, установив, что им и делегировавшей его стороной не были выполнены все требования, предъявляемые к данной процедуре. Сам же принцип был сформулирован следующим образом: подача предложений о направлении приглашений органами и лицами, имеющими право предлагать свои кандидатуры в качестве международных наблюдателей, не является безусловным основанием направления таких приглашений.

Кроме того, необходимо конкретизировать и само понятие иностранного (международного) наблюдателя, о чем упоминалось выше. В связи с тем, что новые законы о выборах Президента Российской Федерации и депутатов Государственной Думы расширили перечень субъектов, которые имеют право подавать предложения о направлении приглашений для участия в выборах в качестве международных наблюдателей, получилось своеобразное «отставание от жизни» Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», принятого двумя годами ранее. По этой причине в указанную статью 2 Закона необходимо добавить в качестве самостоятельного субъекта, чьи интересы может представлять иностранный (международный) наблюдатель, частное лицо, имеющее признанный авторитет в области защиты прав и свобод человека и гражданина.

Еще одним дополнением, которое устранил некоторые противоречия между нормами из разных источников, должно стать упоминание во всех трех избирательных законах общественного объединения как одного из субъектов, чьи интересы также могут представлять определенные лица в роли международных наблюдателей. Современные формулировки предусматривают в качестве таковых только иностранные или международные организации, а в соответствии с Федеральным законом «Об общественных объединениях» общественная организация – это только одна из пяти организационно-правовых форм, в которых могут создаваться общественные объединения. При этом не следует ограничиваться упоминанием только тех

общественных объединений, которые ставят перед собой политические цели. Это имеет принципиальное значение, так как различного рода правозащитные и исследовательские организации как раз к таковым не относятся. Данное формальное изменение законов исключит двойное толкование указанных норм и предотвратит конфликты, которые могут произойти в будущем.

Одной из основных предпосылок для свободного и объективного наблюдения за выборами является осуществление такового по возможности на всей территории страны. Не подвергая сомнению саму необходимость повсеместного присутствия международных наблюдателей в ходе проведения избирательной кампании (в том числе при осуществлении долгосрочного наблюдения), следует признать, что некоторые нормы российского законодательства о выборах в федеральные органы государственной власти до сих пор находятся в противоречии с нормами законов, устанавливающих особый режим нахождения иностранных граждан на территории Российской Федерации.

Более того, в некоторых случаях запреты и ограничения, установленные для иностранцев, вообще не нашли отражения ни в одном из трех избирательных законов. Речь, в частности, идет о нормах, регламентирующих порядок посещения международными наблюдателями избирательных участков и иных избирательных комиссий. Попробуем на примере Федерального закона «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального

Собрания Российской Федерации» рассмотреть актуальность обозначенных проблем.

В соответствии с пунктами 5 и 6 статьи 29 Закона с момента начала работы участковой избирательной комиссии в день голосования, в том числе в день досрочного голосования, и до получения сообще-

ния о принятии вышестоящей избирательной комиссией протоколов об итогах голосования, а также при повторном подсчете голосов избирателей иностранные (международные) наблюдатели вправе присутствовать на избирательных участках, а при установлении итогов голосования, определении результатов выборов, составлении протоколов об итогах голосования, а также при повторном подсчете голосов избирателей также и в иных избирательных комиссиях.

Исходя из того, что данные нормы не содержат никаких ограничений, их следует толковать, как предоставляющие международным наблюдателям возможность присутствовать на любом без исключения избирательном участке и в избирательной комиссии, находящейся в любой точке страны. Более того, они могут реализовывать это право свободно, в уведомительном порядке, что, на наш взгляд, недопустимо как с точки зрения обеспечения государственной безопасности, так и, в некоторых случаях, с позиции обеспечения безопасности самих наблюдателей.

В подтверждение приведем норму пункта 7 статьи 2. В ней косвенно (отсутствие в перечне субъектов иностранных (международных) наблюдателей) указывается, что для данной категории участников избирательного процесса все же имеются некоторые изъятия из общего правила относительно свободного доступа в помещение участковой избирательной комиссии, сформированной на избирательном участке, образованном в воинской части,

закрытом административно-территориальном образовании, больнице, санатории, доме отдыха, следственном изоляторе и изоляторе временного содержания. То есть в данном случае можно предположить, что это правило не рассматривается как абсолютное и должно ограничиваться в первую очередь особым разрешением компетентных органов на посещение указанных территорий или помещений.

Сомнения в правомерности данного предположения отпадают, если обратиться к некоторым источникам, регулирующим общественные отношения в других сферах. В качестве иллюстрации можно сослаться, например, на Закон Российской Федерации «О закрытом административно-территориальном образовании» от 14 июля 1992 г. и на конкретизирующее его «Положение об обеспечении особого режима в закрытом административно-территориальном образовании, на территории которого расположены объекты Министерства обороны Российской Федерации», утвержденное Постановлением Правительства Российской Федерации от 26 июня 1998 года. В частности, в пункте 25 последнего устанавливается, что въезд на территорию закрытого административно-территориального образования иностранных граждан осуществляется по решению Министерства обороны Российской Федерации, согласованному с Федеральной службой безопасности Российской Федерации или территориальным органом безопасности по месту нахождения закрытого

образования. Иными словами, здесь закрепляется разрешительный характер посещения указанных территорий, что в свою очередь предполагает невозможность решения в одностороннем порядке Центральной избирательной комиссией РФ вопроса о присутствии там междуна-



родных экспертов. Вместе с тем несоответствие норм разных источников может привести к конфликтной ситуации.

Во избежание такой возможности следует изменить существующие в законах о выборах правила с тем, чтобы они предусматривали особый порядок решения данного вопроса, и в том числе предполагали возможность отказа в посещении любого рода территорий, которые могут носить особый статус относительно присутствия иностранцев. В связи с этим целесообразно закрепить данные правила отдельными нормами, а также разграничить порядок посещения международными наблюдателями избирательных участков и избирательных комиссий, образованных на указанных территориях, с порядком посещения избирательных участков, образованных в местах временного пребывания граждан (в больницах, домах отдыха, местах предварительного заключения и т.д.).

Кроме того, нужно учитывать еще ряд ограничений для иностранцев, которые в настоящее время вообще не нашли своего отражения в избирательных законах.

Так, в соответствии с Постановлением Правительства Российской Федерации «Об утверждении Перечня территорий Российской Федерации с регламентированным посещением для иностранных граждан» от 4 июля 1992 г. Министерство безопасности Российской Федерации (ныне – Федеральная служба безопасности Российской Федерации) или его органы на местах принимают решение о допуске иностранных граждан для посещения этих территорий по согласованию с заинтересованными министерствами и ведомствами или их территориальными органами. В случае возникновения разногласий между заинтересованными организациями решение о въезде иностранных граждан на территории с регламентированным посещением принимается Государственной технической комиссией при Президенте Российской Федерации. Такого рода участки местности имеются на территории 19 регионов и к ним могут быть отнесены целые города (например, Комсомольск-на-Амуре) и даже целые субъекты Российской Федерации (Чукотский автономный округ).

Поскольку такие предписания могут повлиять на порядок осуществления международного наблюдения, они также должны быть предусмотрены в избирательных законах.

В ряде случаев может возникнуть необходимость в обеспечении безопасности самих международных наблюдателей и, как следствие, – в некотором ограничении их права на передвижение. Речь, в первую очередь, идет о ситуациях, когда на определенных территориях вводится режим карантина или в их пределах проводится контртеррористическая операция. Вместе с тем следует согласиться с предположением о том, что закреплять конкретные ограничения на работу международных экспертов в данных условиях в самих избирательных законах пока нецелесообразно. С нашей точки зрения, вопрос об их присутствии должен решаться на основании специальных законов, регулирующих отношения в этих сферах для каждой избирательной кампании в отдельности.

Особый интерес вызывает вопрос о международном наблюдении за ходом голосования в Вооруженных Силах. В процессе регулирования такого рода общественных отношений нужно найти «золотую середину», которая гарантировала бы соответствие международных обязательств Российской Федерации ее интересам в сфере обеспечения государственной безопасности.

Согласно Руководству по наблюдению за выборами Бюро по демократическим институтам и правам человека Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе процесс выборов в Вооруженных Силах также подлежит наблюдению, так как военные представляют собой часть электората, наиболее уязвимую в отношении оказания возможного давления. В основном данное положение гарантировано тем, что за основу принято правило, по которому военнослужащие голосуют на общих избирательных участках. Вместе с тем это не следует рассматривать как абсолютное право наблюдателей присутствовать на любом избирательном участке, образованном в самих воинских частях.

Определенные ограничения, как уже отмечалось, в избирательных законах имеются, однако они нуждаются в конкретизации и

уточнении. В частности, на наш взгляд, следует дополнить законы о выборах новым понятием «воинская часть, расположенная за пределами Российской Федерации» и рассматривать режим голосования на избирательном участке, сформированном на ее территории, как допускающий ограничения на присутствие международных наблюдателей. Актуальность проблемы заключается в том, что в настоящее время недостаточно определено, под какую категорию избирательных участков они должны подпадать – тех, которые формируются на территории воинской части (к ним применимы ограничения), или тех, которые формируются на территории иностранного государства (к ним можно применять общие правила).

Еще один аспект, нуждающийся в уточнении, – закрепленное в законе право международных наблюдателей на присутствие на избирательных участках, образованных на судах, которые в день голосования находятся в плавании. На практике проблемы могут возникнуть из-за отсутствия формального деления судов на гражданские и военные. Поскольку в отношении военных судов нельзя применить понятие «воинская часть», получается, что для данной категории участников избирательного процесса нет никаких ограничений на присутствие на их борту во время голосования. На наш взгляд, вопрос можно решить законодательным путем, приравняв избирательные участки, образуемые на такой категории судов, к избирательным участкам, образуемым на территориях с особым правовым статусом для посещения иностранцами.

В заключение хотелось бы отметить, что статус международных наблюдателей в российском законодательстве о выборах урегулирован на достаточно высоком уровне. Это позволяет им осуществлять свою деятельность самостоятельно и независимо на протяжении практически всей избирательной кампании. Вместе с тем правоприменительная практика свидетельствует о необходимости переосмысления некоторых аспектов их правового статуса и, как следствие, внесения изменений в основные законы, регулирующие порядок проведения выборов в федеральные органы государственной власти.