

НАЦИОНАЛЬНЫЙ ЦЕНТР МОНИТОРИНГА  
ДЕМОКРАТИЧЕСКИХ ПРОЦЕДУР

*Андрей Бузин*

**Административные  
избирательные технологии  
и  
борьба с ними**

Москва  
Центр «Панорама»  
2007

УДК 324(470)  
ББК 66.3(2Рос)68  
Б 90

**Бузин А. Ю.**

**Б 90** Административные избирательные технологии и борьба с ними. – М.: Центр «Панорама», 2007. – 271 с.

**ISBN 978-5-94420-029-7**

Книга посвящена анализу использования административного ресурса на российских выборах и мерам борьбы с этим явлением. Основное внимание уделено способам противодействия административным избирательным технологиям через участие в деятельности избирательных комиссий.

Книга содержит практические рекомендации и будет полезна членам избирательных комиссий, кандидатам, активистам политических партий и общественных объединений, политтехнологам и специалистам по избирательному праву, всем, интересующимся выборами в России.

Автор обложки: А.Петрушин

Издано при поддержке  
National Endowment for Democracy  
и Национального центра мониторинга  
демократических процедур

<http://www.scilla.ru/>

**ISBN 978-5-94420-029-7**

© Бузин А. Ю., 2007

## Краткое оглавление

От издателя.....	11
От редактора .....	12
Предисловие .....	16
<b>Часть 1. Теория и практика российских выборов .....</b>	<b>20</b>
Зачем нашему государству нужны выборы? .....	20
Немного истории .....	21
Избирательное законодательство и избирательная практика .....	25
Организация выборов в России: теория и практика .....	43
<b>Часть 2. Административные избирательные технологии: понятие, типы, формы, инструменты .....</b>	<b>65</b>
Понятие и типология .....	65
Формы административных избирательных технологий .....	68
Инструменты административных избирательных технологий .....	90
Избирательные комиссии как инструмент административных избирательных технологий.....	106
<b>Часть 3. Противодействие административным избирательным технологиям .....</b>	<b>117</b>
Формы противодействия административным избирательным технологиям .....	117
Участие в работе избирательных комиссий .....	119
Начало избирательной кампании .....	132
Выдвижение и регистрация кандидатов, списков кандидатов .....	149
Организационные вопросы избирательной кампании.....	168
Об использовании должностного или служебного положения .....	179
Агитационный период.....	183
Голосование и подведение итогов.....	202
<b>Приложения (практические рекомендации и образцы документов).....</b>	<b>223</b>

<i>Приложение 1.</i>	
<i>Образец уведомления о назначении члена избирательной комиссии с правом совещательного голоса .....</i>	<i>223</i>
<i>Приложение 2.</i>	
<i>Проект решения о сводных плакатах.....</i>	<i>224</i>
<i>Приложение 3.</i>	
<i>Проект договора со СМИ .....</i>	<i>226</i>
<i>Приложение 4.</i>	
<i>Назначение наблюдателя в участковую избирательную комиссию от кандидата, избирательного объединения.....</i>	<i>232</i>
<i>Приложение 5.</i>	
<i>Проект Рекомендаций по наблюдению в участковой комиссии в день голосования и при подсчете голосов .....</i>	<i>233</i>
<i>Приложение 6.</i>	
<i>Образец заявления о нарушении избирательного законодательства .....</i>	<i>266</i>
<i>Приложение 7.</i>	
<i>Образец заявления о нарушении п.18 ст.68 (порядка подсчета голосов).....</i>	<i>268</i>
<i>Приложение 8.</i>	
<i>Проект Порядка приема протоколов участковых избирательных комиссий в вышестоящей избирательной комиссии .....</i>	<i>269</i>
<b>Об авторе.....</b>	<b>271</b>

# Оглавление

От издателя.....	11
От редактора .....	12
Предисловие .....	16
<b>Часть 1. Теория и практика российских выборов .....</b>	<b>20</b>
Зачем нашему государству нужны выборы? .....	20
Немного истории .....	21
Избирательное законодательство и избирательная практика .....	25
<i>Российское избирательное законодательство         и источники избирательного права.....</i>	<i>25</i>
<i>Адаптация избирательной практики.....</i>	<i>28</i>
<i>Адаптация избирательного законодательства .....</i>	<i>33</i>
Организация выборов в России: теория и практика .....	43
<i>Система избирательных комиссий в РФ.....</i>	<i>43</i>
Центральная избирательная комиссия Российской Федерации .....	45
Избирательные комиссии субъектов Федерации.....	46
Территориальные комиссии .....	48
Избирательные комиссии муниципальных образований .....	50
Окружные избирательные комиссии .....	52
Участковые избирательные комиссии .....	53
Что такое «временная избирательная комиссия»? .....	54
<i>Иерархия комиссий.....</i>	<i>54</i>
<i>«Приручение» избирательных комиссий.....</i>	<i>56</i>
<i>Администрация и выборы .....</i>	<i>61</i>
<b>Часть 2. Административные избирательные технологии: понятие, типы, формы, инструменты.....</b>	<b>65</b>
Понятие и типология .....	65
Формы административных избирательных технологий .....	68
<i>Административные избирательные технологии         в период между избирательными кампаниями .....</i>	<i>68</i>
<i>Манипулирование волеизъявлением         посредством СМИ .....</i>	<i>70</i>
<i>«Стерилизация» избирательного бюллетеня .....</i>	<i>72</i>
<i>Активизация деятельности администрации.....</i>	<i>76</i>

<i>Давление на «неадминистративных» претендентов .</i>	77
<i>Помощь и создание благоприятных условий «административным» претендентам .....</i>	79
<i>Обеспечение явки и принуждение к голосованию.....</i>	83
<i>Прямые фальсификации итогов голосования .....</i>	86
<b>Инструменты административных избирательных технологий .....</b>	<b>90</b>
<i>Администрация и аппарат администрации .....</i>	<i>91</i>
<i>Курируемые администрацией отрасли (жкх, предпринимательство, образование, здравоохранение, социальное обеспечение).....</i>	<i>95</i>
<i>Органы административного надзора.....</i>	<i>96</i>
<i>Милиция, прокуратура, фсб.....</i>	<i>97</i>
<i>Суд.....</i>	<i>98</i>
<i>Армия.....</i>	<i>99</i>
<i>Средства массовой информации .....</i>	<i>99</i>
<i>Квазиобщественные объединения.....</i>	<i>102</i>
<i>Влияние на партийную систему.....</i>	<i>103</i>
<i>Политтехнологи .....</i>	<i>105</i>
<b>Избирательные комиссии как инструмент административных избирательных технологий .....</b>	<b>106</b>
<i>Администрация и избирательные комиссии .....</i>	<i>106</i>
<i>Роль различных типов избирательных комиссий в административных избирательных технологиях..</i>	<i>110</i>
Комиссия, организующая выборы.....	110
Регистрирующая комиссия.....	112
ЦИК РФ.....	112
Комиссии субъектов Федерации.....	113
Избирательная комиссия муниципального образования .....	113
Территориальные избирательные комиссии.....	114
Окружные избирательные комиссии.....	115
Участковые избирательные комиссии.....	116
<b>Часть 3. Противодействие административным избирательным технологиям .....</b>	<b>117</b>
Формы противодействия административным избирательным технологиям.....	117
Участие в работе избирательных комиссий.....	119
<i>Формы участия в работе избирательных комиссий.....</i>	<i>119</i>

<b>Общие правила работы</b>	
<b>в избирательных комиссиях.....</b>	<b>122</b>
Адаптация .....	122
Первое заседание избирательной комиссии.....	124
Административная рабочая группа .....	124
Подготовка к заседаниям комиссии.....	125
Главные правила бюрократического общения .....	126
Документы комиссии.....	126
Ознакомление с документами и снятие копий.....	127
Регламент комиссии .....	128
<b>Назначение члена с правом совещательного голоса...</b>	<b>129</b>
Начало избирательной кампании .....	132
<b>Назначение выборов.....</b>	<b>132</b>
Сроки проведения выборов .....	132
Выборы основные, повторные и дополнительные ...	134
Органы, уполномоченные назначать выборы .....	136
Сроки назначения выборов.....	137
<b>Нарезка избирательных округов и участков.....</b>	<b>137</b>
<b>Период избирательной кампании .....</b>	<b>139</b>
<b>Календарный план избирательной кампании .....</b>	<b>140</b>
<b>Смета расходов избирательной комиссии .....</b>	<b>141</b>
<b>Государственные и муниципальные сми.....</b>	<b>143</b>
<b>Расценки на размещение и изготовление</b>	
<b>агитационных материалов.....</b>	<b>145</b>
<b>Счет для избирательного залога.....</b>	<b>146</b>
<b>Правила финансирования</b>	
<b>избирательной кампании .....</b>	<b>146</b>
<b>Необходимое для регистрации</b>	
<b>количество подписей.....</b>	<b>148</b>
Выдвижение и регистрация кандидатов,	
списков кандидатов .....	149
Сроки выдвижения кандидатов .....	150
Самовыдвижение кандидатов .....	151
Выдвижение списков кандидатов.....	153
Избирательный счет .....	156
Первый финансовый отчет .....	159
Избирательный залог.....	160
Сбор и проверка подписей.....	162
Регистрация кандидатов, списков кандидатов.....	167

Организационные вопросы	
избирательной кампании .....	168
<i>Списки и количество избирателей</i> .....	168
<i>Формирование нижестоящих комиссий</i> .....	172
<i>Избирательные бюллетени</i>	
<i>и открепительные удостоверения</i> .....	173
<i>Сводные плакаты избирательной комиссии</i> .....	175
<i>Обучение руководителей нижестоящих комиссий</i> ...	178
Об использовании должностного	
или служебного положения.....	179
Агитационный период .....	183
<i>Понятие агитации, сроки агитации</i> .....	183
<i>Мониторинг СМИ</i> .....	187
Мониторинг газет.....	189
Мониторинг телевидения и радио .....	190
<i>Заказ печатных площадей и эфирного времени</i> .....	190
<i>Получение печатной площади и эфирного времени</i>	
<i>после восстановления регистрации</i> .....	193
<i>Нарушение законодательства</i>	
<i>об интеллектуальной собственности</i> .....	193
<i>Использование изображений</i>	
<i>и высказываний физических лиц</i> .....	194
<i>Печатные агитационные материалы</i> .....	195
Выходные данные .....	196
Представление экземпляров	
в избирательную комиссию .....	197
Размещение агитационных материалов .....	197
<i>Размещение наружной рекламы</i> .....	198
<i>Массовые мероприятия</i> .....	199
Встречи с избирателями .....	199
Родительские собрания.....	200
Праздники, торжества и рабочие встречи.....	200
Собрания общественных организаций .....	201
Пикеты .....	202
Голосование и подведение итогов .....	202
<i>Досрочное голосование</i> .....	204
<i>Кураторство в день голосования</i> .....	207
<i>Контроль в участковых комиссиях</i> .....	208
Наблюдатели .....	208
Заманивание избирателей на голосование .....	209

Голосование, подсчет, составление протокола.....	210
Об электронном голосовании .....	213
<b>Обработка итогов голосования в комиссиях, принимающих протоколы</b>	
<b>от участковых комиссий.....</b>	<b>215</b>
Погашение остатков бюллетеней, открепительных удостоверений .....	216
Прием и проверка протоколов .....	216
Ввод в ГАС «Выборы».....	219
Подготовка комиссии к приему протоколов.....	220
<b>Хранение документов.....</b>	<b>221</b>
<b>Приложения.....</b>	<b>223</b>
<b>Приложение 1.</b>	
<b>Образец уведомления о назначении         члена избирательной комиссии         с правом совещательного голоса .....</b>	<b>223</b>
<b>Приложение 2.</b>	
<b>Проект решения о сводных плакатах.....</b>	<b>224</b>
<b>Приложение 3.</b>	
<b>Проект договора со СМИ.....</b>	<b>226</b>
<b>Приложение 4.</b>	
<b>Назначение наблюдателя         в участковую избирательную комиссию         от кандидата, избирательного объединения.....</b>	<b>232</b>
<b>Приложение 5.</b>	
<b>Проект Рекомендаций по наблюдению         в участковой комиссии в день голосования         и при подсчете голосов.....</b>	<b>233</b>
<b>Часть 1. Подготовка к наблюдению.....</b>	<b>233</b>
Правовые и неправовые основы проведения выборов.....	233
Кому предназначены эти рекомендации .....	234
Специфика текущих выборов.....	236
Основная цель наблюдения.....	236
Нарушения и их фиксация.....	237
Назначение наблюдателей и членов УИК с ПСГ .....	240
Чем отличается наблюдатель от члена УИК с ПСГ?	
Полномочия члена УИК с ПСГ .....	242
Полномочия наблюдателя .....	243
Если Вас пытаются удалить с участка.....	245

Психологическая и организационная подготовка наблюдателя .....	246
Подготовьтесь морально .....	246
Что надо иметь при себе.....	247
<b>Часть 2. Этапы наблюдения .....</b>	<b>248</b>
Знакомство с комиссией .....	248
Начало наблюдения в день голосования .....	248
Наблюдение в ходе голосования .....	251
Выдача бюллетеней	
в помещении для голосования .....	251
Голосование по открепительным удостоверениям.....	253
Голосование вне помещения.....	253
Агитация и подкуп в ходе голосования .....	255
Закрытие участка	
и подведение итогов голосования .....	256
О заполнении Протоколов .....	256
Этап 1: Погашение неиспользованных и испорченных избирательных бюллетеней.....	257
Этап 2: Работа со списками избирателей.....	258
Этап 3: Непосредственный подсчет голосов .....	259
Этап 4: Заполнение остальных строк Протокола; проверка контрольных соотношений.....	263
Этап 5: Упаковка документов, окончательное оформление Протоколов и выдача заверенных копий .....	263
Передача протоколов в вышестоящую комиссию ...	264
<b>Приложение 6.</b>	
<b>Образец заявления о нарушении избирательного законодательства .....</b>	<b>266</b>
<b>Приложение 7.</b>	
<b>Образец заявления о нарушении п.18 ст.68 (порядка подсчета голосов).....</b>	<b>268</b>
<b>Приложение 8.</b>	
<b>Проект Порядка приема протоколов участковых избирательных комиссий в вышестоящей избирательной комиссии .....</b>	<b>269</b>
<b>Об авторе .....</b>	<b>271</b>

## От издателя

Об использовании административного ресурса на российских выборах сейчас не говорит только ленивый. С ним (также как и с коррупцией) борются все: избирательные комиссии, общественные организации за честные выборы, все без исключения партии и администрации от мала до велика. Но, похоже, чем больше с ним бьются, тем он больше крепчает.

Год назад Панорама выпустила книгу Андрея Бузина «**Административные избирательные технологии: московская практика**». Она заканчивалась неутешительным предсказанием: *«Можно ожидать, что описанные административные избирательные технологии будут использованы в ближайшие несколько лет в общероссийском масштабе»*. Возможность для этого пришла вместе с новыми федеральными выборами.

В новой книге того же автора за теоретическим разделом – о все тех же административных технологиях – следует практический – о том, как с ними можно бороться. Хотя, судя по книге, борьба эта нелегкая, требующая квалификации и отваги.

Самые детальные советы наблюдателю на участке, основанные на практическом опыте автора и его коллег, можно найти в Приложении №5 (вплоть до того, что на избирательный участок следует захватить фонарик – ведь нередко во время подсчета бюллетеней «совершенно неожиданно» отключается электрическое освещение).

Панорама надеется, что нынешняя книга А.Ю.Бузина поможет наблюдателям, членам избиркомов с совещательным голосом, а также допущенным к таинству подсчета голосов журналистам сделать будущие выборы чуточку более честными и более справедливыми, насколько это возможно в условиях существующего режима «управляемой демократии».

## **От редактора**

Вниманию читателя представляется своеобразное пособие по российскому избирательному процессу. Своеобразие его в том, что нормы избирательного законодательства в нем рассматриваются не только с точки зрения того, как они записаны в тексте закона, а так, как они трактуются и используются правоприменительными органами. При этом главный акцент делается на то, как эти нормы способствуют или препятствуют проведению честных и справедливых выборов.

Через эту призму автор рассматривает и такую специфическую черту российских выборов как административный ресурс. В литературе нет единства взглядов ни в отношении того, что же такое административный ресурс, ни в оценке его воздействия на институт российских выборов. И тем более не систематизированы методы противодействия использованию административного ресурса. Все это обуславливает чрезвычайную актуальность и практическую ценность предлагаемой книги.

Мы, как и автор книги, полагаем, что суть использования административного ресурса – во вмешательстве органов власти в избирательный процесс на стороне отдельных кандидатов и политических партий. Такое вмешательство формально запрещено российским законодательством и международными избирательными стандартами, однако оно процветает на российских выборах. Иногда оно принимает форму прямого нарушения закона (которое, к сожалению, обычно трудно выявить), но часто используется и несовершенство законодательства, пробелы в нем (в том числе сознательно оставленные), а также общие недостатки российской правовой культуры.

Отрицательная роль административного ресурса состоит в том, что в результате его использования искажается действительная воля избирателей. Это искажение при массированном использовании административного ресурса

может достичь такого уровня, когда результат выборов вообще перестанет как-либо зависеть от позиции граждан, и выборы превратятся в чистую декорацию (как это было в советские годы). Тем самым будет полностью разрушена обратная связь между властью и гражданами, между властью и обществом, что обычно приводит к катастрофическим последствиям.

Автор данной книги поставил перед собой задачу в первую очередь систематизировать методы противодействия административному ресурсу. Для этого ему пришлось предварить практические рекомендации теоретическими главами, в которых анализируется суть административного ресурса и его проявления. Такой подход, с нашей точки зрения, представляется оправданным, поскольку, как отмечалось выше, подобный анализ в литературе отсутствует, а без него остается непонятным и основная направленность данной книги.

Серьезный анализ позволил автору трансформировать не вполне четкое понятие «использование административного ресурса» в более конкретное понятие «административные избирательные технологии». Использование последнего понятия является более продуктивным, поскольку позволяет анализировать данное явление именно как технологии, сопоставить административные избирательные технологии с другими известными политтехнологиями, исследовать отдельные методы и, в конечном итоге, противопоставить им методы правового контроля и противодействия.

Можно ли эффективно противодействовать административным избирательным технологиям? В последнее время был создан миф о всемогуществе административного ресурса, и даже автор данной книги в какой-то мере оказался под его воздействием, что иногда находит отражение на страницах книги. Не преуменьшая силу административных избирательных технологий, мы все же хотим выразить уверенность в том, что они не всемогущи. Как и любые технологии, они опираются на ограниченные

ресурсы: финансовые, людские, интеллектуальные, временные и т.п. И любое противодействие снижает их эффективность.

Важно однако, чтобы противодействие административным избирательным технологиям было грамотным и умелым, опирающимся на знание законодательства, российских традиций и опыта, в том числе накопленного опыта контроля на выборах. Очень часто оказывается, что кандидаты и политические партии, становящиеся жертвами административного ресурса, просто не были соответствующим образом подготовлены, допустили досадные ошибки, которых можно было легко избежать. Именно для того, чтобы вооружить всех, кто заинтересован в проведении честных выборов, эффективными методами противодействия административным избирательным технологиям, и написана эта книга.

Большое внимание в книге уделяется методам противодействия использованию административного ресурса через избирательные комиссии. И это не случайно. Согласно российскому законодательству, именно на избирательные комиссии возложены организация и проведение выборов. Кроме того, по закону избирательные комиссии – коллегиальные органы, формируемые при участии гражданского общества и действующие на основе принципа открытости и гласности. Реальное воплощение этих важных законодательных норм в жизнь позволило бы в значительной степени снизить роль административного ресурса на выборах.

Автор книги имеет уникальный опыт работы (с правом решающего или совещательного голоса) в избирательных комиссиях всех уровней – от участковой до Центральной. Он принимал участие в избирательных кампаниях во многих регионах страны, имеет также большой опыт участия в судебных процессах по защите избирательных прав граждан. Книга написана на основании его собственного опыта, а также материалов, собранных Независимым институтом

выборов и другими организациями, занимающимися контролем за избирательным процессом.

Остается пожелать, чтобы книга нашла своего заинтересованного читателя и содействовала борьбе за честные и справедливые выборы в России.

Любарев А.Е., кандидат юридических наук,  
руководитель Дирекции программ  
мониторинга избирательных кампаний  
Независимого института выборов

## ***Предисловие***

Всенародные выборы органов власти принято считать необходимым атрибутом демократии. Это общепринятое положение заставляет проводить выборы не только в странах, обладающих широким спектром демократических механизмов (таких как разделение и баланс властей, развитое гражданское общество, децентрализованная собственность и охраняемые государством гражданские свободы), но и в странах, далеких от реальной демократии, по крайней мере, – от классической демократии западноевропейского образца.

В Советской России и СССР выборы органов власти формально существовали всегда (за исключением короткого периода Великой Отечественной войны), но они представляли собой лишь имитацию одного из демократических институтов. Советские выборы позволяли сохранять у власти одну и ту же политическую корпорацию. Основой, стержнем той корпорации была организация, называвшая себя партией (вопреки классическим политологическим определениям). На партийной платформе базировались все остальные органы: исполнительные, законодательные, профсоюзные и пр. В обновленной перестройкой политической корпорации произошло замещение партии на администрацию, изменился способ управления общенациональными ресурсами (способ «привязки» власти к собственности), но в главном российский государственный организм сумел восстановиться и опять занять позицию над гражданами.

Советские выборы не были и не могли быть движущим фактором перестройки политической системы, но углубление перестройки потребовало от ее инициаторов приближения процедуры выборов к классическому виду. И к середине 90-х годов российское избирательное законодательство приобрело вполне демократический вид. Однако после восстановления российской бюрократической

корпорации, последняя озаботилась тем, чтобы приспособить новую избирательную систему к задаче собственного самовоспроизводства. Параллельно с процессом совершенствования избирательного законодательства шел процесс отладки технологий административного управления выборами. Этот процесс значительно ускорился с началом строительства «властной вертикали». А с 2004-го года началось массивное наступление и на избирательное законодательство.

К настоящему времени российские выборы совершили эволюционный виток и вновь приблизились к имитации, но теперь уже с элементом альтернативности. Властные корпорации различного уровня (от федеральной до местных) имеют на выборах собственный интерес, и они стремятся управлять процессом выборов с целью удовлетворения этого интереса. В результате российские выборы превратились в соревнование, организатором и судьей которого является один из участников. Вмешательство власти в выборы существенно снижает значимость этого важного демократического института.

Понятно, что наилучшим способом противодействия административным избирательным технологиям является использование другого административного ресурса. С региональным административным ресурсом можно бороться ресурсом федеральным. Например, прокуратура, как известно, является «единой федеральной централизованной системой органов», и региональный прокурор может быть эффективным федеральным ресурсом в борьбе против губернатора. У федеральных властей всегда в распоряжении находится мощная и закрытая структура ФСБ. А вот милиция может быть эффективным административным ресурсом даже против ресурса более высокого уровня.

Обычно, ресурс более высокого уровня побеждает ресурс более низкого уровня, но иногда верхний уровень бывает нейтрален по отношению к результатам выборов. В некоторых случаях у администрации более высокого уровня

не хватает сил для влияния на более низкий уровень. Это, в частности, явилось одним из факторов, которые привели к отмене выборов губернаторов и к переходу на полностью пропорциональную систему выборов в Госдуму.

Но эта книга – не об использовании одного административного ресурса против другого. Мы также не рассматриваем здесь такие незаконные методы противодействия административному ресурсу, которые называются «черными» или «грязными» избирательными технологиями<sup>1</sup>. Эта книга адресована гражданам, не обладающим административным ресурсом, а лишь гражданской позицией, активностью, личными ресурсами. Возможности противодействия граждан административным избирательным технологиям ограничены: это – участие в работе избирательных комиссий, сбор и обнародование информации, обжалование нарушений в судах, наконец, – массовые акции.

Пока у других участников выборов остаются некоторые возможности если не предотвращать, то хотя бы выявлять и «смягчать» нарушения правил игры.

Одним из принципов российских выборов, закрепленных в статье 3 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» является то, что выборы организуют и проводят избирательные комиссии. Следование этому принципу дает возможность снизить степень вмешательства администрации в выборы.

Избирательные комиссии, с одной стороны, являются де-юре организаторами выборов, а с другой стороны, они представляют собой «полуобщественные» организации. В их

---

<sup>1</sup> Помимо книг об избирательных технологиях в целом, о незаконных избирательных технологиях повествуют книги: А.В.Лукашев «Черный PR», Санкт-Петербург, 2001; Н.М.Мальцева «Грязные избирательные технологии», Москва, 2003; Д.О.Парамонов, В.В.Кириченко "Методы фальсификации выборов", Ростов-на-Дону,2003.

работе могут участвовать представители кандидатов и избирательных объединений в статусе членов с совещательным голосом, доверенных и уполномоченных лиц, наблюдателей. Через избирательные комиссии проходит довольно большой поток информации о выборах. Поэтому в этой книге многие рекомендации касаются методов противодействия административным избирательным технологиям через избирательные комиссии.

### ***Благодарности***

Благодарю председателя Совета директоров Независимого института выборов А.Иванченко за поддержку инициативы написания этой книги.

С благодарностью я воспринял ценные замечания по тексту книги, сделанные В.Акаевичем.

Особая моя признательность А.Любареву, взявшему на себя труд редактирования книги и, как обычно, сделавшему ряд очень ценных поправок и замечаний.

Я очень признателен Григорию Белонучкину, который много сделал, чтобы эта книга вовремя увидела свет, а также А.Петрушину, помогавшему мне в оформлении книги.

---

## **Часть 1. Теория и практика российских выборов**

---

### **Зачем нашему государству нужны выборы?**

Конституция Российской Федерации, принятая в 1993 году, устанавливает, что «высшим выражением власти народа являются свободные выборы и референдум». Это конституционное положение делает выборы необходимым элементом общественной жизни. Однако, как и всякое конституционное положение, оно достаточно общо, поэтому предоставляет возможность широкой интерпретации. В Конституции РФ конкретно упоминаются выборы только двух органов власти: Президента Российской Федерации и одной из палат Федерального Собрания РФ – Государственной Думы. Это дает законодателю возможность определять, какие органы власти избираются, а какие формируются другим способом.

Так, например, без особых усилий были отменены выборы высших должностных лиц регионов – самостоятельных по Конституции государственных образований, объединенных в Российскую Федерацию. Не стоит вопрос об избрании судебных органов – органов одной из трех конституционно независимых ветвей власти. Одна из палат высшей законодательной власти также не избирается общим голосованием, поскольку ее избрание не предусмотрено Конституцией напрямую.

Тот факт, что главы исполнительной власти местного самоуправления еще кое-где избираются населением, связан с международными обязательствами России, а не с ее Конституцией. Наличие выборов в представительные органы на региональном и муниципальном уровне также не закреплено в Конституции РФ, хотя обусловлено

международными нормами, федеральными законами и подкреплено советской традицией.

## **Немного истории**

Выборы, установленные конституцией как обязательное массовое мероприятие, должны быть обеспечены государственными ресурсами и, в частности, должны организовываться органами власти (государственными или муниципальными органами). В мире наблюдается значительное разнообразие способов организации выборов. Во многих странах с давно устоявшимися демократическими традициями выборы организует исполнительная власть (администрация). Так, например, в Германии и Великобритании этим занимается министерство внутренних дел, в Швеции важнейшую роль в организации выборов играют налоговые органы. В Бразилии и Польше организация выборов возложена на органы, состоящие из судей. Но это не означает, что к организации выборов не привлекаются общественные организации и отдельные граждане: для работы на избирательных участках в день голосования требуется довольно много людей.

Для России со времен выборов в Учредительное собрание в 1917 году характерна система организации выборов через структуру избирательных комиссий. Избирательные комиссии – это специальные органы, на которые возложены полномочия по организации выборов и установлению итогов голосования. Совершенно очевидно, что для исполнения этих полномочий избирательные комиссии должны быть наделены немалыми ресурсами и должны быть независимы от других органов власти. И почти в каждой стране, где существуют избирательные комиссии, указанные условия закреплены за ними законодательством.

Одно существенное обстоятельство отличает избирательные комиссии от других органов власти. Дело в том, что выборы не являются постоянным мероприятием и проводятся время от времени. Избирательные комиссии в

полном своем составе не могут быть постоянно действующими органами. Поэтому система избирательных комиссий вынуждена быть полугосударственным-полуобщественным институтом. При таких обстоятельствах чрезвычайно сложно соблюсти принцип независимости избирательных комиссий от исполнительной власти.

История избирательных комиссий в Советской России начинается с расформирования Всероссийской по выборам в Учредительное собрание комиссии «ввиду отказа работать совместно с комиссаром, назначенным СНК». Вплоть до 1937 года выборы, как по закону, так и на практике проводились, главным образом, исполкомами, тем не менее, избирательные комиссии сохранялись как формальный атрибут выборов. С 1925 года избирательное законодательство содержало положение о том, что избирательные комиссии создаются «при исполкомах». Даже формальные полномочия избирательных комиссий в этот период были крайне урезаны. Несмотря на это, советская власть строго следила за составами избирательных комиссий. Вот, например, выдержка из журнала «Советское государство и революция права» (№1,1930):

«В отдельных районах наблюдалась засоренность избирательных комиссий чуждым элементом, вследствие невнимательности ряда местных советских и общественных организаций к персональному подбору членов избиркомов и несвоевременного изучения состава избиркомов со стороны вышестоящих исполкомов и избирательных комиссий». «Выявление засоренности (избирательных комиссий) производилось работниками, посланными в деревню для проверки выполнения директив вышестоящих органов». Работа, судя по всему, была проведена значительная: например, из 127 проверенных избиркомов Северного Кавказа «вычищено» 267 человек, из 4422 избиркомов Сибирского края – 1657 человек, из 351 сельизбиркома Средневолжской области было полностью распущено 127

комиссий, в Чеченской автономной области состав сельизбиркомов был обновлен на 35% и т.д.

Как известно, в 1936-1937 годах в СССР была проведена конституционная реформа: выборы стали всеобщими. Избирательные комиссии формально перестали числиться «при исполкомах», было построено некоторое подобие «вертикали» избирательных комиссий, но их роль от этого не повысилась. Избирательные комиссии, хотя и были объявлены основными организаторами выборов, формировались исполкомами, их руководители назначались также исполкомами. Все избирательные комиссии создавались исключительно на период выборов и не имели собственного аппарата. В таком виде избиркомы просуществовали до начала 90-х годов.

Ситуация с избиркомами в послевоенный период (впрочем, как и с выборами в целом) представляется явно искусственной. Например, в 1977 году было образовано 2 254 869 избирательных комиссий, в состав которых входило 9 228 397 человек. Большинство избирательных комиссий были окружными, единственная практическая функция которых заключалась в том, чтобы «зарегистрировать» одного безальтернативного кандидата. Размер большинства избирательных округов по выборам в местные Советы был меньше размера избирательного участка.

Стоит заметить, что в соответствии с существовавшей в СССР иерархией, идеологическими организаторами выборов и «высшей инстанцией» были не исполкомы, а располагавшиеся над ними райкомы КПСС.

В перестроечный период произошли радикальные изменения всей избирательной системы. Коснулось это и собственно процесса организации выборов. Главными организаторами выборов по закону остались специальные органы – избирательные комиссии, но роль их была повышена. Постепенно формировалась более самостоятельная и более обеспеченная ресурсами система

избирательных комиссий (см. раздел «Система избирательных комиссий в РФ»). Эта система, несомненно, играет определенную роль на российских выборах. Но в целом можно сказать, что эта система фактически встроена в исполнительную ветвь власти, и, с учетом российской специфики – собственных политических амбиций исполнительной власти – не позволяет в полной мере реализовать честные справедливые выборы.

Важнейшим фактором повышения роли избирательных комиссий стало то, что «костяк» системы избирательных комиссий – Центральная избирательная комиссия РФ, избирательные комиссии субъектов Федерации, территориальные комиссии – стали постоянно действующими. Точнее говоря, важно то, что у этих комиссий появились собственные аппараты, а в составах комиссий появились штатные руководители (что, впрочем, не относится ко многим территориальным комиссиям).

Следует отметить, что российские реформаторы целенаправленно стремились к повышению роли избирательных комиссий, поскольку они надеялись, что эти, сформированные из новых, не имеющих советского аппаратного опыта, людей органы смогут честно организовать выборы. В перестроечный период была законодательно укреплена самостоятельность комиссий: они могли сами выбирать своего председателя; полномочия по их формированию были переданы представительным органам или вышестоящим комиссиям. Существенно расширились и полномочия избирательных комиссий. Все это заставило крепнущую российскую бюрократию обратить внимание на составы избирательных комиссий и вернуться к участию в формировании комиссий.

Другая ярко выраженная тенденция 90-х годов – привлечение к административной избирательной кампании коммерческих политтехнологов. Администрации, располагавшей организационными, информационными и

финансовыми ресурсами, не хватало опыта проведения агитационных кампаний. И она воспользовалась опытом коммерческих политехнологических и рекламных фирм. Соединение административного ресурса с профессиональным опытом рекламщиков сделало мало успешной работу тех политехнологов, которые действовали без «административной крыши».

Важнейшую роль в становлении административных избирательных технологий сыграло осознание влияния СМИ на результаты выборов. Бесплатно распространяемые огромными тиражами государственные и муниципальные СМИ стали массовыми агитаторами «административных» кандидатов. Постепенно под контроль государства переходили крупнейшие телекомпании и издательства, возникали СМИ, не учрежденные государством, но курируемые и косвенно спонсируемые им. Увеличивалось административное давление на нелояльные СМИ.

Правоприменительная практика выборов конца 90-х и начала века все больше и больше расходилась с законом. После выборов послушной Государственной Думы в 2003 году началось активное реформирование избирательного законодательства в направлении приведения его в соответствие с практикой.

## **Избирательное законодательство и избирательная практика**

### **РОССИЙСКОЕ ИЗБИРАТЕЛЬНОЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО И ИСТОЧНИКИ ИЗБИРАТЕЛЬНОГО ПРАВА**

Хотя при рассмотрении некоторых вопросов, связанных с выборами и избирательными спорами, может потребоваться умение ориентироваться во всей системе российского законодательства, собственно проведение выборов регулируется в первую очередь совокупностью законов, которые можно назвать «избирательными законами» или

«законами о выборах». Совокупность избирательных законов называется избирательным законодательством в узком смысле слова, а совокупность всех юридических норм, регулирующих проведение выборов, называется избирательным законодательством в широком смысле слова.

Главным среди избирательных законов является Федеральный закон **«Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»** №67-ФЗ от 12.06.2002 с изменениями и дополнениями (далее – Закон «Об основных гарантиях...»). К настоящему времени в первоначальную версию этого закона внесены сотни поправок. Если Вы всерьез занимаетесь выборами, то Вам обязательно надо иметь текст этого закона. Постарайтесь приобрести самую последнюю версию закона.

Закон «Об основных гарантиях...» регламентирует все выборы в российские органы государственной власти и местного самоуправления. Однако любые конкретные выборы дополнительно регламентируются конкретными избирательными законами. Так, выборы Президента РФ регулируются Федеральным законом «О выборах Президента Российской Федерации»; выборы депутатов Государственной Думы – Федеральным законом «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации».

Выборы в региональные парламенты и органы местного самоуправления регулируются законами субъекта Федерации. В каждом субъекте Федерации имеются свои один или несколько законов, которые уточняют порядок проведения выборов в законодательные органы субъекта Федерации, в представительные органы местного самоуправления, глав местного самоуправления, а также порядок проведения регионального и местного референдумов. Тексты региональных законов в основном дублируют текст Закона «Об основных гарантиях...»;

одновременно с этим они обязательно содержат и специальные нормы.

Закон «Об основных гарантиях...» считается главным, поскольку «если федеральный закон, конституция (устав), закон субъекта Российской Федерации, иной нормативный правовой акт о выборах и (или) референдуме противоречат настоящему Федеральному закону, применяются нормы настоящего Федерального закона» (процитирован п.6 ст.1 Закона «Об основных гарантиях...»).

К федеральному избирательному законодательству также относят Федеральный закон «О государственной автоматизированной системе Российской Федерации «Выборы». В некоторых субъектах Федерации существуют специальные законы, регулирующие работу избирательной комиссии региона.

Нормы, касающиеся выборов, содержатся также в Конституции РФ, в Уставах и Конституциях субъектов Федерации, в законах, связанных с местным самоуправлением, в законе о партиях, в законе о СМИ и некоторых других.

Санкции за нарушения избирательных прав содержатся в Кодексе об административных правонарушениях РФ и в Уголовном кодексе РФ, порядок судебного рассмотрения избирательных споров – в Гражданском процессуальном кодексе РФ.

Избирательное законодательство также включает в себя имеющие нормативный характер Постановления Центральной избирательной комиссии РФ и решения избирательной комиссии субъекта Федерации. Другие комиссии тоже могут принимать обязательные для исполнения решения.

Российское избирательное законодательство постоянно изменяется (см. раздел «Адаптация избирательного законодательства»). Для отслеживания изменений удобно пользоваться базами данных и сайтами фирмы «Консультант Плюс» ([www.consultant.ru](http://www.consultant.ru)), Автоматизированной системы

обеспечения законодательной деятельности (asozd.duma.gov.ru), фирмы «Гарант» (www.garant.ru).

## **АДАПТАЦИЯ ИЗБИРАТЕЛЬНОЙ ПРАКТИКИ**

Как известно, чрезвычайная строгость российских законов смягчается необязательностью их выполнения. Российское избирательное законодательство в том виде, в котором оно сложилось к 1997 году, когда был принят Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», оказалось достаточно демократичным и очень подробным. Закон «Об основных гарантиях...» 1997 года содержал около двухсот страниц, таких же объемов достигли Федеральные законы «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» и «О выборах Президента Российской Федерации», а также большинство региональных избирательных законов.

Можно утверждать, что некоторое время – приблизительно с 1997 по 2004 год – российское избирательное законодательство в основном удовлетворяло международным избирательным стандартам, отраженным во Всеобщей декларации прав человека (ООН, 1948), в Документе Копенгагенского Совещания конференции по человеческому измерению СБСЕ (1990), в Декларации Межпарламентского союза о критериях свободных и справедливых выборов (Париж, 1994), в Конвенции о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах – участниках Содружества Независимых Государств (Кишинев, 2002).

Кратко рассмотрим российское избирательное законодательство с точки зрения его соответствия международным избирательным стандартам и декларированным принципам выборов<sup>2</sup>.

---

<sup>2</sup> См. также сборник «Российские выборы в контексте международных избирательных стандартов: Материалы

Во Всеобщей декларации прав человека устанавливается (п.3 ст.21), что «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». Можно утверждать, что голосование на российских выборах в настоящее время действительно является всеобщим, равным и тайным. Выборы действительно являются периодическими, если не считать нарушением периодичности возможность досрочного роспуска законодательного (представительного) органа. Указанные свойства выборов закреплены и в Законе «Об основных гарантиях ...» (статьи 4-9).

Заметим, что эти качества выборов, за исключением нефальсифицированности, были декларированы еще Конституцией СССР 1936 года, и они были присущи даже советским выборам (впрочем, на тайное голосование решались немногие). Гораздо хуже дело обстояло с честностью (нефальсифицируемостью) выборов и реализацией главного принципа – «воля народа должна быть основой власти правительства». Эти качества выборов менее формализованы и юридически гарантируются широкой совокупностью норм. В 90-е годы были сделаны попытки более точно закрепить эти качества в международных избирательных стандартах.

Так, копенгагенский документ содержит требования о том, чтобы официальные результаты выборов публиковались, чтобы политическим партиям были обеспечены «гарантии, позволяющие им соревноваться друг с другом на основе равенства перед законом и органами власти», чтобы «никакие административные действия не удерживали партии и кандидатов от свободного изложения своих взглядов»,

---

международной конференции» под ред. А.В.Иванченко и А.Е.Любарева.- М.: Аспект Пресс, 2006.

чтобы «не устанавливались административные барьеры для беспрепятственного доступа к средствам массовой информации на недискриминационной основе для всех политических группировок и отдельных лиц, желающих принять участие в избирательном процессе».

Еще более подробный перечень стандартов демократических выборов установлен Кишиневской конвенцией, ратифицированной Россией и, следовательно, имеющей для нее обязательную силу. Там, помимо ранее упомянутых стандартов, указаны следующие необходимые условия демократических выборов:

- открытость и гласность, в частности, «правовые акты и решения, затрагивающие избирательные права, не могут применяться, если они не опубликованы официально для всеобщего сведения»;

- свобода выбора (кстати, этот принцип – единственный, прописанный прямо в Конституции РФ): «возможность без какого бы то ни было влияния, насилия, угрозы применения насилия или иного противоправного действия сделать свой выбор относительно своего участия или неучастия в выборах в допускаемых законом формах и законными методами... в течение всего избирательного процесса»;

- подлинность: наличие реального политического плюрализма, свободный доступ кандидатов и политических партий к СМИ, равные и справедливые правовые условия для регистрации кандидатов и политических партий (коалиций). При этом «регистрационные требования должны быть ясными и не содержать условий, способных стать основаниями для привилегий, либо ограничений дискриминационного характера. Не допускается произвольное или дискриминирующее применение норм о регистрации кандидатов, списков кандидатов и политических партий (коалиций)»;

- справедливость: «равные возможности для участия в избирательной кампании, в том числе для доступа к средствам массовой информации и телекоммуникаций»;

«справедливое и гласное финансирование избирательных кампаний», «честность при голосовании и подсчете голосов», «организация избирательного процесса беспристрастными избирательными органами, работающими открыто и гласно под действенным общественным и международным наблюдением», «возможность самовыдвижения кандидатов»;

- проведение выборов исключительно избирательными органами, недопустимость полного или частичного осуществления их функций другими органами;

- возможность направления на избирательные участки наблюдателей от кандидатов, политических партий, общественных объединений, групп избирателей.

Перечисленные избирательные стандарты нашли отражение в избирательном законодательстве России, сформировавшемся в 1994-1999 годах. Однако правоприменительная практика была очень далека от положений закона. В конце прошлого века и в начале нынешнего шла интенсивная адаптация российской бюрократии к прогрессивному избирательному закону. Можно сказать, что администрация накапливала опыт «незаметного обхода» принципов демократических выборов, закрепленных законом. Отметим два основных направления адаптации новой российской бюрократии к новому избирательному законодательству в указанный период.

Во-первых, инициатива организации выборов постепенно возвращалась от избирательных комиссий к администрации. С этой целью администрация старалась максимально влиять на формирование и составы избирательных комиссий (особенно верхних уровней), а также на саму деятельность комиссий, фактически беря на себя многие функции, присущие комиссиям.

Региональные власти стали более тщательно относиться к формированию комиссий субъектов Федерации, местные власти – к формированию территориальных комиссий и

комиссий муниципальных образований. В первом случае использовалась возможность прямого назначения губернатором (высшем должностным лицом субъекта Федерации) половины состава региональной комиссии. В обоих случаях использовалось влияние администрации на представительный орган местного самоуправления, на региональный законодательный орган или региональную комиссию. В результате избирательные комиссии высшего уровня превратились в органы, реализующие, в первую очередь, электоральные интересы администрации, а комиссии среднего звена стали декоративными органами.

Во-вторых, в указанный период шло активное «приручение» средств массовой информации. С одной стороны, активно создавались государственные и муниципальные СМИ. Эти СМИ уже в тот период использовались с целью агитации за административных кандидатов, существенно увеличивая в период избирательной кампании поток «информационных» материалов об их деятельности. С другой стороны, оказывалось сильнейшее административное давление, вплоть до смены собственника, на частные СМИ. В настоящее время управляемость СМИ является одним из самых мощных инструментов воздействия администрации на выборы.

Мы не будем здесь приводить конкретные примеры нарушения принципов демократических выборов в указанный период. Такие примеры в изобилии можно найти в архивах некоторых сайтов<sup>3</sup>, в публикациях, посвященных выборам тех лет<sup>4</sup>. Этап «подстройки» практики под закон

---

<sup>3</sup> Например, на сайте Института развития избирательных систем ([www.democracy.ru](http://www.democracy.ru)), сайте Межрегионального объединения избирателей ([www.votas.ru](http://www.votas.ru)).

<sup>4</sup> Примеры можно найти в издававшемся в 2000–2002 годах журнале «Выборы. Законодательство и технологии», в книге А.Е.Любарева «Выборы в Москве: опыт двенадцати лет. 1989–

завершился проведением выборов депутатов Государственной Думы в 2003 году, характеризовавшихся массовой атакой государственных СМИ на избирателя<sup>5</sup>. Тогда впервые после перестройки международные наблюдатели дали негативную оценку российским выборам, назвав их «свободными, но не честными».

Период 1996-2004 годов можно охарактеризовать как период, когда избирательная практика все больше и больше расходилась с вполне демократичным избирательным законодательством. Избирательное законодательство стало тормозом для развертывания наступления новой номенклатуры на институт демократических выборов. Поэтому после достижения управляемости Государственной Думы, началось интенсивное реформирование избирательного законодательства.

## **АДАПТАЦИЯ ИЗБИРАТЕЛЬНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА**

Если попытаться охарактеризовать главное направление государствообразующей политики действующей федеральной власти, то можно сказать, что это – централизация, сосредоточение власти. Это направление проявилось практически сразу после выборов 2000-го года в образовании не предусмотренных Конституцией федеральных округов. В политической плоскости

---

2000», в сборнике «Особая зона: Выборы в Татарстане». Истории установления административного контроля над избирательными комиссиями в последние десять лет посвящена статья автора «Избирательные комиссии как декорации российских выборов» в журнале «Политические технологии», № 1(7), 2007.

<sup>5</sup> См. материалы судебного процесса по оспариванию результатов этих выборов в книге «Обеспечение открытости органов власти для граждан и юридических лиц», М., 2007. с. 62–111. Обзор российских выборов 2003 года можно найти в статье В.Прибыловского из сборника «Россия Путина. История болезни», М., 2004. С. 28–53.

централизация потребовала «обуздания политической анархии» и создания «управляемой демократии». В период президентства Путина происходило активное реформирование российского конституционного законодательства, включающего в себя законодательство о государственной власти и местном самоуправлении, избирательное законодательство, законодательство о партиях, о политических свободах.

В 2002 году был принят новый Федеральный закон "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации". Этот закон уже содержал, по крайней мере, одну существенную новацию, направленную на фиксацию партийной системы: партии, представленные в Думе, получали преимущества при регистрации своих кандидатов на последующих выборах (они могли не собирать подписи и не вносить залог).

После принятия закона 2002 года Председатель ЦИК РФ А.А.Вешняков утверждал: «Изменение законодательства о выборах, которое сейчас происходит – это последнее серьезное изменение. Больше таких не потребуется. Потому что мы прошли несколько циклов выборов и основные точки, в том числе болевые, нам ясны»<sup>6</sup>. Практика показала, что он серьезно ошибался.

Особый размах реформирование избирательного законодательства приобрело с середины 2004 года.

В 2004-м годах были приняты существенные поправки в Федеральный закон «О политических партиях», ужесточившие требования к созданию и функционированию политических партий. В середине 2004 года был принят новый Федеральный конституционный закон «О референдуме Российской Федерации», сделавший практически невозможным инициирование общероссийского референдума без административной поддержки. В конце 2004 года были отменены выборы высших должностных лиц

---

<sup>6</sup> Вешняков А.А. Централизация нужна для защиты демократии//Коммерсант-Власть, 2002, 2 июля, с.27.

(губернаторов и президентов) субъектов Федерации. С 2004 года началось наступление и собственно на законодательство о выборах. За период с мая 2004 года по июль 2007 года Государственная Дума успела принять 16 законов, вносивших изменения в Закон «Об основных гарантиях...», был принят и потом несколько раз изменен новый Федеральный закон «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации».

Кремлевскую администрацию в первую очередь заботили выборы федерального уровня. Требовалось найти способ большей управляемости федеральными выборами прямо из центра, способ страховки от неожиданностей в виде непредсказуемых одномандатных депутатов. Поэтому широкомасштабное наступление на избирательное законодательство началось с выборов депутатов Государственной Думы. При этом Администрация была уверена, что при действующем составе Государственной Думы остальное законодательство можно «подстроить» в любом направлении и в любой момент.

Регрессивное реформирование избирательных законов продолжалось в течение 2005-2007 годов. Внесенные поправки носили конъюнктурный характер, повышали возможность административного воздействия на выборы, отдаляли российское избирательное законодательство от международных избирательных стандартов.

Изменения федерального законодательства, естественно, повлияли и на региональные законы о выборах. Последние «наследовали» все ухудшения Закона «Об основных гарантиях...», «заимствовали» регрессивные нововведения из закона о выборах депутатов Государственной Думы и зачастую использовали максимально жесткие нормы, разрешенные им федеральным законодателем. Так, например, большинство субъектов Федерации отменили возможность назначения наблюдателей от общественных объединений, установили максимально допустимые

«заградительный барьер» (7%), необходимое для регистрации количество подписей (2% от числа избирателей) и размер избирательного залога (15% от предельной суммы расходов из избирательного фонда).

Формально изменения не затронули активное избирательное право, то есть право отдать свой голос в поддержку одного из кандидатов или списков, внесенных в избирательный бюллетень. Однако фактически возможности реального выбора были существенно сокращены. Так, например, **сужен круг избираемых субъектов** (отменены выборы губернаторов, в ряде регионов отменены выборы глав администраций муниципальных образований).

Отменена возможность выражения своего мнения в форме голосования **«против всех»**. **Отмена порога явки** исключает также возможность выражения мнения путем неучастия в голосовании. В совокупности эти два нововведения полностью лишили избирателей возможностей протестного голосования – цивилизованной формы выражения мнения относительно представленных в бюллетене претендентов. Это тем более опасно в ситуации, когда бюллетень реально оказывается безальтернативным (а судить об этом может только избиратель и никто другой), чему способствуют другие нововведения.

Расширены возможности партий влиять на **распределение мандатов внутри своего списка** после определения итогов голосования. Теперь партии могут фактически сами определять, какие кандидаты становятся депутатами в случае досрочной утраты полномочий депутата из партийного списка (Федеральный закон от 26.04.2007), а также к какой из региональных групп будут отнесены «зарубежные» избиратели (Федеральный закон от 06.07.2007). Попытки же ЦИК РФ ввести в закон наказание за немотивированный отказ от мандата (в виде передачи мандата другому избирательному объединению) были решительно пресечены Госдумой.

Все это в определенной степени является обманом избирателя, который видит в бюллетене и в сводных плакатах избирательной комиссии не только название партии, но и фамилии первых кандидатов из списка.

Избирательные права граждан косвенно ущемляются и слишком **высоким «заградительным барьером»**, допускающим к распределению мандатов только те партии, которые получили более 7% голосов. Такой высокий барьер, кроме того, препятствует развитию партийной системы. В мировой практике «заградительный барьер» обычно бывает ниже<sup>7</sup>.

Но основной удар был нанесен по пассивному избирательному праву, то есть по праву участвовать в выборах в качестве кандидатов.

Введены **пять новых категорий граждан, которые лишены права быть избранными** (в частности: граждане, имеющие также гражданство или вид на жительство другого государства, осужденные за преступление или административное правонарушение экстремистской направленности).

Были существенно осложнены условия выдвижения и регистрации, а также условия проведения агитации.

Была отменена **возможность создания избирательных блоков. Запрещено выдвигать от партии кандидатов, которые являются членами другой партии. Запрещено под угрозой лишения депутатского мандата входить во фракцию партии, отличной от той, по спискам которой депутат был избран, а также выходить из фракции**<sup>8</sup>. Все это существенно сузило возможности оппозиционных партий и плохо объяснимо с точки зрения реализации интересов избирателей.

---

<sup>7</sup> Известные нам примеры: Израиль – 1%, Мексика-1,5%, Аргентина – 3%, Дания -2%, Швеция -4%, Германия – 5%, Португалия- 0%. Из этого ряда выбивается лишь Люксембург -8%.

<sup>8</sup> Этот запрет введен Федеральным законом от 12.07.2006 № 106-ФЗ.

**Отказ от одномандатных округов** (на выборах в Государственную Думу и в законодательные органы некоторых субъектов Федерации) лишил граждан возможности самовыдвижения, при том что сам принцип самовыдвижения остался как в Законе «Об основных гарантиях ...», так и в международных стандартах.

Существенно ужесточились правила регистрации, точнее сказать – расширились возможности для отказа в регистрации кандидатам и партиям, которые пытаются зарегистрироваться по подписям или по залогу. Этот фактор играет особую роль в связи с тем, что для некоторых партий (которые представлены в Государственной Думе) сбора подписей, а также внесения залога не требуется.

**Избирательный залог утратил свою «страшную» роль:** кандидат или избирательное объединение должны сразу определить, по какому основанию они будут регистрироваться. При этом сам избирательный залог довольно жестко привязан к предельной сумме расходов избирательного фонда, и с увеличением этой суммы становится непомерно большим. Что же касается сбора подписей, то, как показывает опыт, **установленные требования таковы, что позволяют отказать в регистрации чуть ли не любому претенденту, собравшему подписи.** Количество подписей, сдаваемых на проверку не должно превышать установленный минимум более чем на 5% на федеральных выборах и 10% на региональных и муниципальных (ранее было 25%). При этом количество недостоверных и недействительных подписей среди проверенных также не должно превысить 5% на федеральных выборах и 10% на региональных и муниципальных (ранее было тоже 25%). Подпись можно признать недействительной по очень широкому кругу оснований, при этом их можно признавать недействительными «оптом» в случае даже незначительных (и сомнительных) нарушений при заверении подписных листов. Возможность квалифицирования подписей как

недействительных предоставлена «экспертам», при этом процедура такого квалифицирования не регламентирована, а выводы «экспертов», как показывает судебная практика, невозможно оспорить не только кандидату или партии, но даже и самим избирателям, поставившим подпись. **Введено дополнительное требование нотариального заверения сведений о сборщиках подписей.** Практика отказов в регистрации на основании «выбраковки» подписей содержит большое количество примеров неправомερных отказов, обычно поддерживаемых судами.

На выборах депутатов Государственной Думы **повысилась с 3 до 4 процентов минимальная доля полученных голосов, при которой избирательный залог не возвращается избирательному объединению.** С 2 до 3 процентов повысилась доля голосов, которую необходимо набрать избирательному объединению для того, чтобы не оплачивать затраты государственных СМИ на предоставление «бесплатного» эфирного времени и «бесплатной» печатной площади.

Расширились основания для отказа или отмены регистрации. В качестве такого основания теперь может быть признано **нарушение законодательства об интеллектуальной собственности.** Теперь кандидата или список можно снять на основании того, что они использовали в рекламных материалах отрывок из песни или фотографию какого-нибудь здания<sup>9</sup>. Также в список таких оснований вошли **«деяния, определяемые ... как экстремистская деятельность»**, либо побуждение, обоснование или оправдание таких деяний». На практике эти основания могут трактоваться достаточно широко<sup>10</sup>.

---

<sup>9</sup> Пример применения этой нормы можно найти в публикации <http://www.votas.ru/shchelkovo.html>.

<sup>10</sup> Федеральный закон «О противодействии экстремистской деятельности» содержит, например, такой квалифицирующий признак экстремистской деятельности: «деятельность .... по планированию, организации, подготовке и совершению действий,

Отдельно отметим ужесточение условий участия партий в выборах. Существенно **увеличено минимальное количество региональных групп** на выборах депутатов Государственной Думы. В предыдущем законе это количество было равно 7, в проекте, подготовленном ЦИК РФ, оно было равно 71, в принятом первоначально законе – 100 (при этом в субъектах Федерации, насчитывающих более трех миллионов избирателей, требовалось **формировать несколько региональных групп**). Однако поправками, принятыми в апреле 2007 года, минимальное число групп было снижено до 80, и требование обязательно делить большие субъекты Федерации было отменено. Эти метаморфозы объясняются «подстройкой» закона под интересы партийного большинства Государственной Думы: сначала «единороссы» посчитали, что надо сделать количество региональных групп как можно больше, поскольку это дает преимущества крупным, административным партиям, а затем, когда принялись реально распределять кадры, увидели, что им в большинстве случаев не выгодно делить большие регионы, поскольку в этом случае нельзя будет сформировать, например, единую московскую региональную группу под «руководством» популярного Ю.М.Лужкова или единую краснодарскую региональную группу под руководством популярного А.Н.Ткачева.

---

направленных на ...воспрепятствование законной деятельности органов государственной власти, избирательных комиссий, а также законной деятельности должностных лиц указанных органов, комиссий, соединенное с насилием или угрозой его применения». С учетом того, что наши суды признают показания свидетелей, находившихся при исполнении служебных обязанностей, как более достоверные, чем показания других свидетелей, легко представить себе судебное решение по отказу в регистрации на основании показаний председателя избирательной комиссии о воспрепятствовании кандидатом законной деятельности избирательной комиссии.

Избирательное объединение **снимается с выборов депутатов Государственной Думы, если в процессе избирательной кампании из списка выбывает более четверти кандидатов, либо если количество региональных групп становится меньше восьмидесяти.** Между тем практика уже показала примеры, когда выбытие кандидатов, объясняемое угрозами в их адрес либо сомнительными решениями избиркома об их исключении из списка, приводила к отказу в регистрации списка (например, отказ в регистрации СПС в нескольких регионах на выборах 11 марта 2007г.)

Претерпели изменения и правила агитации.

**Запрещено использование в агитационных материалах изображений кандидатов** без их разрешения (не считая кандидатов из того же избирательного объединения). Такой запрет открывает широкие возможности запрещения агитационных материалов, поскольку использование изображений соперников – довольно распространенный агитационный прием.

Предусмотрена возможность **возмещения эфирного времени** тем кандидатам и избирательным объединениям, которые отказались от участия в совместном агитационном мероприятии.

Совершенно беспрецедентным и абсурдным, на наш взгляд, является **запрет на критику своих соперников в телеэфире.** Это очевидное нарушение принципов свободы и подлинности выборов. Критика оппонентов является естественным проявлением политической конкуренции. Пункт 5.2 статьи 56 Закона «Об основных гарантиях...», введенный законом от 05.12.2006 N 225-ФЗ достоин полного цитирования:

*«Зарегистрированный кандидат, избирательное объединение не вправе использовать эфирное время на каналах организаций, осуществляющих телевидение, предоставленное им для размещения агитационных материалов, в целях:*

а) распространения призывов голосовать против кандидата, кандидатов, списка кандидатов, списков кандидатов;

б) описания возможных негативных последствий в случае, если тот или иной кандидат будет избран, тот или иной список кандидатов будет допущен к распределению депутатских мандатов;

в) распространения информации, в которой явно преобладают сведения о каком-либо кандидате (каких-либо кандидатах), избирательном объединении в сочетании с негативными комментариями;

г) распространения информации, способствующей созданию отрицательного отношения избирателей к кандидату, избирательному объединению, выдвинувшему кандидата, список кандидатов».

Среди других новелл отметим также **повышение до половины допустимой доли чиновников** в составах избирательных комиссий; отмену возможности **направления наблюдателей от общественных объединений**, если последние не являются избирательными объединениями на данных выборах; отмену обязанности председателей избиркомов высшего уровня иметь высшее юридическое образование или степень в области права.

В некоторых региональных законах можно отметить **несправедливый принцип распределения депутатских мандатов**. Так, применяемый в Санкт-Петербурге, Московской и Самарской областях «метод Имперали» дает преимущества партиям-фаворитам<sup>11</sup>.

В качестве подтверждения целенаправленного изменения избирательного законодательства в сторону увеличения управляемости выборов можно также отметить упорное нежелание наших законодателей исправлять те нормы избирательного законодательства, которые позволяли

---

<sup>11</sup> См. Любарев А., Голосов Г. Чисто российское изобретение // Независ. газета, 28 июня 2007.

допускать нарушения избирательных прав граждан. Так, никаким образом не был уточнен порядок принятия и обработки протоколов участковых комиссий в вышестоящих комиссиях. Этот порядок допускает составление так называемых «повторных» протоколов, во время которого данные голосования иногда искажаются.

Не были приняты предложения, направленные на увеличение информирования избирателей о кандидатах и избирательных объединениях, на обеспечение гарантий общественного наблюдения при использовании технических средств голосования, на более строгий учет бюллетеней и открепительных удостоверений.

## **Организация выборов в России: теория и практика**

### **СИСТЕМА ИЗБИРАТЕЛЬНЫХ КОМИССИЙ В РФ**

Сама по себе идея отделить организаторов выборов от других органов власти, наделив первые собственной компетенцией, вполне естественна для стран, где репутация исполнительной власти невысока. Но для этого недостаточно декларировать независимость избирательных комиссий. Идея будет реализована только в том случае, если независимыми и компетентными будут члены комиссии (что определяется широкой совокупностью социальных и личных обстоятельств), а комиссия будет иметь самостоятельный доступ к общественным ресурсам. Внутри суверенной страны эти условия обеспечиваются всей совокупностью государственных механизмов и социокультурных традиций, поэтому никакое реформирование системы организации выборов без перестройки других общественных и государственных институтов не даст желаемого результата.

Пункт 7 статьи 3 Закона «Об основных гарантиях...», описывающей основные принципы организации выборов в России, гласит: *«Выборы и референдумы организуют и проводят комиссии. Вмешательство в деятельность*

комиссий со стороны законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти, органов местного самоуправления, организаций, должностных лиц, иных граждан не допускается». Избирательным комиссиям, их формированию, полномочиям, статусу членов комиссии и организации работы комиссий посвящена глава IV Закона «Об основных гарантиях...». В ней, в частности, установлено, что в России действуют шесть типов избирательных комиссий:

- Центральная избирательная комиссия Российской Федерации;
- избирательные комиссии субъектов Российской Федерации;
- избирательные комиссии муниципальных образований;
- окружные избирательные комиссии;
- территориальные (районные, городские и другие) комиссии;
- участковые комиссии.

Система избирательных комиссий не представляет собой строго организованную иерархическую структуру, такую, например, как прокуратура. Более того, она не представляет собой систему постоянно действующих государственных органов, наоборот, большая часть комиссий образуется только на период выборов и состоит из членов, работающих за небольшое вознаграждение на общественных началах. Тем не менее, между комиссиями разного уровня существуют «вертикальные» связи, усилившиеся с принятием нового Закона «Об основных гарантиях...» в 2002 году. Эти связи выражаются в первую очередь в возможности вышестоящих<sup>12</sup> комиссий принимать решения,

---

<sup>12</sup> В этом абзаце понятия «вышестоящая комиссия» и «нижестоящая комиссия» употребляются не совсем корректно – см. раздел «Иерархия комиссий». В этом абзаце под вышестоящей имеется в виду комиссия, которая стоит выше в списке, приведенном в предыдущем абзаце.

«корректирующие» решения нижестоящих комиссий, издавать нормативные акты, регулирующие деятельность нижестоящих комиссий, контролировать деятельность нижестоящих комиссий. Окружные, территориальные и участковые комиссии целиком формируются вышестоящими комиссиями, а в избирательные комиссии субъектов Федерации и муниципальных образований два члена назначаются по представлению вышестоящих комиссий. Вышестоящие комиссии играют значительную роль и в назначении председателей нижестоящих комиссий: либо назначают их непосредственно, либо предлагают кандидатуры.

Охарактеризуем кратко каждый из типов избирательных комиссий.

### ***Центральная избирательная комиссия Российской Федерации***

Это специальный (не входящий ни в одну из трех ветвей власти) федеральный государственный орган. ЦИК РФ состоит из 15-ти членов: по 5 членов назначают Президент РФ, Совет Федерации и Государственная Дума. ЦИК РФ имеет собственный аппарат сотрудников, свой бюджет. Члены ЦИК РФ работают в комиссии на постоянной основе.

ЦИК РФ представляет собой «головную» организацию по всем выборам в Российской Федерации. Это означает, что она (ЦИК РФ) может рассматривать любые вопросы, связанные с любыми российскими выборами, должна осуществлять контроль за соблюдением избирательных прав граждан России, разрабатывает нормативные акты, которые в рамках законов уточняют процедуры проведения выборов, проводит анализ выборов, издает методические, обзорные, аналитические материалы по выборам. ЦИК РФ можно назвать «министерством выборов».

Тот факт, что ЦИК РФ является комиссией самого верхнего уровня, не означает, что она организует все выборы. ЦИК РФ организует только федеральные выборы, то есть выборы депутатов Государственной Думы и

Президента РФ. На остальных выборах она играет «контролирующую» роль. В ЦИК РФ могут быть обжалованы решения и действия (бездействие) избирательных комиссий субъектов Федерации, при этом она может принять решение по существу вопроса. Можно пожаловаться в ЦИК РФ и на другие комиссии, но в этом случае она направит жалобу в комиссию субъекта Федерации.

ЦИК РФ не обладает правом законодательной инициативы: комиссия не может вносить законопроекты в законодательные органы Федерации и ее субъектов. Однако реально ЦИК РФ является организацией, в которой самостоятельно, либо по инициативе Президента РФ готовятся предложения по изменению избирательных законов. Многие новации избирательного законодательства, о которых мы писали выше, были разработаны в ЦИК РФ. Однако стоит заметить, что наиболее одиозные поправки, такие как отмена строки «против всех» и другие, встречали возражения бывшего главы ЦИК А.А.Вешнякова.

ЦИК РФ является постоянно действующим органом, что выгодно отличает его от Централных избирательных комиссий советских времен, которые заново формировались под каждые новые выборы. Но в условиях централизации власти, в условиях, когда и Совет Федерации, и Государственная Дума фактически находятся под контролем президентской администрации, ЦИК РФ превратился в орган, обеспечивающий самовоспроизводство действующей федеральной власти. Став, также как и другие федеральные органы и ветви власти, частью новой российской номенклатуры, ЦИК РФ оказался не в состоянии воспрепятствовать деградации российских выборов.

### ***Избирательные комиссии субъектов Федерации***

Избирательные комиссии субъектов Федерации или, как их еще называют – региональные избирательные комиссии, это – специальные государственные органы субъектов Федерации. В каждом субъекте есть одна «главная»

избирательная комиссия, которая может называться по-разному: Избирательная комиссия края, Центральная избирательная комиссия Республики и т.п. Региональные избирательные комиссии состоят из четного числа членов (от 10 до 14), половина из которых назначается высшим должностным лицом субъекта Федерации (губернатором, президентом), другая половина назначается законодательным органом субъекта Федерации.

Региональные избирательные комиссии являются постоянно действующими комиссиями, они фактически являются региональными «министерствами выборов». Обычно они располагаются в помещении администрации субъекта Федерации. Региональные комиссии имеют свой аппарат и бюджет. Руководители региональной комиссии являются государственными служащими и состоят в штате комиссии.

Региональные комиссии обязаны контролировать проведение выборов на всей территории субъекта Федерации, они имеют отношение ко всем выборам, которые проходят на этой территории, хотя формально организуют только выборы в законодательный орган региона. До 2005 года они также организовывали выборы высшего должностного лица субъекта Федерации; отмена этих выборов несколько сократила роль региональных комиссий.

Избирательные комиссии субъектов Федерации проявляют различную активность. Некоторые комиссии ограничиваются изданием лишь самых необходимых документов, таких как Разъяснения о порядке создания и расходования избирательных фондов, другие ведут довольно активную деятельность и даже издают аналитические материалы. В любом случае региональная избирательная комиссия курирует территориальные избирательные комиссии, которые она формирует и в которые назначает председателей.

Избирательные комиссии субъектов Федерации – объект заботы региональной власти. Принцип формирования

региональной комиссии обеспечивает ее лояльность администрации региона.

### ***Территориальные комиссии***

Территориальные комиссии (ТИК) составляют нижний уровень постоянно действующих комиссий. Они образуются в каждой крупной административной единице, обычно это – муниципальный район, город среднего размера или район в крупном городе. Территориальные комиссии покрывают всю территорию России и образуют «костяк» современной системы избирательных комиссий. Они непосредственно связаны с избирательными комиссиями субъектов Федерации, поскольку формируются ими; председатели ТИК также назначаются региональными комиссиями.

Все<sup>13</sup> территориальные избирательные комиссии оснащены компьютерами, подключенными к Государственной автоматизированной системе «Выборы». Поэтому именно ТИК являются той базой, откуда поступает первичная информация об итогах голосования в ГАС «Выборы». Благодаря этому фальсификация итогов голосования в вышестоящих комиссиях практически исключена.

В России действуют около трех тысяч ТИК. Они формируются один раз приблизительно<sup>14</sup> в четыре года, причем отсчет ведется с конца 2002 года, когда были сформированы заново почти все ТИК в России.

Территориальные комиссии, в принципе, являются региональными государственными органами, хотя закон довольно невнятно определяет их статус: «Положение территориальных комиссий в системе государственных органов в субъектах Российской Федерации определяется законами субъекта Российской Федерации» (п.1 ст.26 Закона «Об основных гарантиях...»). Это означает, что ТИК должны

---

<sup>13</sup> По крайней мере, нам неизвестны исключения.

<sup>14</sup> Некоторые ТИК работали дольше 4-х лет из-за того, что момент их формирования пришелся на проводимые ими выборы, и полномочия ТИК были продлены.

обеспечиваться ресурсами бюджета субъекта Федерации. Но на практике иногда получается по-другому: ТИК в большей степени связан с органами местного самоуправления, так как территориально он расположен в администрации муниципального района, а председатель ТИК зачастую бывает сотрудником районной администрации. Априори нельзя определить, какой из администраций – региональной или районной – в большей степени подконтрольна территориальная избирательная комиссия.

Законом предусмотрены также специальные виды территориальных комиссий: для руководства деятельностью участковых комиссий, сформированных на избирательных участках, образованных на судах, полярных станциях, а также для руководства деятельностью участковых комиссий, сформированных на избирательных участках, образованных за пределами территории Российской Федерации. Эти комиссии называются территориальными не вполне корректно: их следовало бы назвать «экстерриториальными». Такие комиссии создаются либо ЦИК РФ, либо региональной комиссией.

ТИК может быть, а может и не быть юридическим лицом. Председатель ТИК может быть как штатным сотрудником, так и «общественником». В любом случае ТИК очень сильно зависит от районной администрации, а роль его аппарата выполняют сотрудники этой администрации со всеми вытекающими отсюда последствиями. Все члены ТИК (возможно, за исключением председателя или секретаря) работают в ней на общественных началах.

Формально роль территориальных комиссий очень велика. Дело в том, что обычно именно они принимают и обрабатывают протоколы об итогах голосования участковых избирательных комиссий. Это высший уровень комиссий, где могут осуществляться прямые фальсификации – изменение итогов голосования; в вышестоящих комиссиях прямые фальсификации уже не производятся.

ЦИК РФ, региональные комиссии и территориальные комиссии составляют основу «вертикали» избирательных комиссий.

### ***Избирательные комиссии муниципальных образований***

Закон «Об основных гарантиях...» 2002 года отделил избирательные комиссии муниципальных образований (ИКМО) от территориальных избирательных комиссий. Ранее ИКМО и ТИК не различались, и понятия ИКМО в Законе «Об основных гарантиях...» не было. Наличие ИКМО связано с конституционно установленной отделенностью местного самоуправления от государственной власти. В силу формальной самостоятельности местного самоуправления в любом муниципальном образовании должна существовать своя избирательная комиссия, самостоятельно организующая выборы в органы местного самоуправления. Так оно и определено Законом «Об основных гарантиях...». Однако, возможность совмещения полномочий комиссий разных типов, а в некоторых случаях – другие обстоятельства, иногда сводят практически на нет самостоятельность ИКМО.

Возможны три случая территориального соотношения ТИК и ИКМО. В крупных муниципальных образованиях (в крупных городах, подразделенных на районы) ИКМО покрывает территорию нескольких ТИК. В этом случае на муниципальных выборах ИКМО является вышестоящей по отношению к ТИК комиссии. ИКМО такого рода (обычно она называется Городской комиссией) представляет собой как бы «субрегиональную» комиссию, являющуюся «номенклатурой» городской власти. В случае разногласий между городской и региональной властью ИКМО может оказаться предметом борьбы администраций разного уровня. Так было в Самаре, в Ставрополе.

В районных муниципальных образованиях территории ИКМО и ТИК совпадают. В этом случае закон позволяет возлагать полномочия ИКМО на ТИК (и наоборот). Для этого необходимо, чтобы представительный орган местного

самоуправления, который имеет полномочия по формированию ИКМО, внес такое предложение в комиссию субъекта Федерации. Слабое местное самоуправление (а в нашей стране оно очень слабое, особенно в финансовом отношении, хотя и несколько различается по силе в разных регионах страны) часто так и поступает, что противоречит принципу отделенности местного самоуправления от государственной власти.

Наконец, возможен случай, когда ТИК покрывает территорию нескольких муниципальных образований. В этом случае, так же как и в предыдущем, полномочия ИКМО могут быть возложены на ТИК. Но даже если этого не происходит, образуемые ИКМО зачастую оказываются формальными образованиями и большую роль в их работе играют более квалифицированные штатные сотрудники территориальной комиссии.

Случаи проявления самостоятельности местного самоуправления по части проведения выборов довольно редки. Так, например, из 125-ти московских районов только в одном недавно образована избирательная комиссия муниципального образования. Во всех остальных районах полномочия ИКМО возложены на ТИК.

Статус ИКМО должен определяться региональными законами и уставом муниципального образования. Закон «Об основных гарантиях...», так же как и Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» содержат не слишком понятное определение: «Избирательная комиссия муниципального образования является муниципальным органом, который не входит в структуру органов местного самоуправления», из которого, пожалуй, можно сделать вывод, что ИКМО не является государственным органом. Неопределенность статуса ИКМО является дополнительным стимулом для того, чтобы их не образовывать.

### **Окружные избирательные комиссии**

Это – комиссии, которые образуются в случае, если хотя бы часть депутатов законодательного (представительного) органа избираются в одномандатных или многомандатных избирательных округах (а не в едином избирательном округе). Региональный законодатель может предусмотреть, что полномочия окружных комиссий могут быть переданы другим комиссиям. Основные задачи окружной избирательной комиссии – произвести регистрацию кандидатов по избирательному округу и определить результат выборов.

С введением полностью пропорциональной системы выборов в Государственную Думу отпала необходимость создания окружных комиссий по выборам депутата Государственной Думы. Нет теперь окружных комиссий и на тех региональных выборах, где введена полностью пропорциональная система выборов депутатов в региональный законодательный орган (Санкт-Петербург, Дагестан, Московская область). Однако в других регионах окружные комиссии по выборам региональных депутатов еще могут формироваться. В некоторых случаях полномочия ОИК возлагают на территориальные комиссии<sup>15</sup>. Муниципальные выборы обычно проводятся по одномандатным или многомандатным избирательным округам, но поскольку количество избираемых депутатов и количество избирательных округов в этом случае невелико, постольку окружные избирательные комиссии обычно не формируются, их полномочия выполняют ИКМО.

Окружные избирательные комиссии не являются постоянно действующими, то есть они создаются только на период избирательной кампании. При таких условиях окружные избирательные комиссии по объективным

---

<sup>15</sup> Например, на выборах депутатов Самарской областной Думы, состоявшихся 11 марта 2007 года, Автозаводская ТИК города Тольятти исполняла полномочия сразу четырех окружных избирательных комиссий.

причинам не могут быть достаточно самостоятельными из-за отсутствия у них достаточных собственных ресурсов и уровня квалификации членов комиссии, работающих в ней исключительно на общественных началах. Принципиально можно было бы отказаться от окружных комиссий вообще, но считается, что в этом случае на вышестоящие комиссии будет возложен слишком большой объем работы. В действительности, окружные комиссии удобны администрации вследствие их легкой управляемости. Заметим, что в советские времена именно окружные комиссии составляли подавляющее большинство избирательных комиссий.

### ***Участковые избирательные комиссии***

Участковые комиссии (УИК) создаются для того, чтобы организовать голосование на местах. УИК создаются заново под каждые новые выборы. УИК – самый многочисленный тип комиссий; в период федеральных выборов их создается около 100 тысяч. По закону их формируют территориальные комиссии, но на практике этим занимаются местные администрации, поскольку непрофессиональным и не имеющим связей с предприятиями территориальным комиссиям такая задача не под силу.

Участковые избирательные комиссии выполняют чисто технические задачи: проводят голосование и подсчитывают голоса. На практике за каждой УИК закреплен куратор из администрации, который зачастую и осуществляет фактическое руководство комиссией. Однако де-юре руководство комиссией осуществляют ее председатель, заместитель председателя и секретарь. Часто руководители комиссии оказываются достаточно опытными, чтобы свести кураторство администрации к минимуму.

Участковые избирательные комиссии прекращают свое существование через 10 дней после опубликования результатов выборов (если они не вовлечены в судебное разбирательство).

### **Что такое «временная избирательная комиссия»?**

Законом предусмотрено формирование временных избирательных комиссий субъектов Федерации или избирательных комиссий муниципальных образований. Такие комиссии формируются в исключительных случаях для проведения конкретных выборов, если в период избирательной кампании соответствующая комиссия была расформирована судом, а также во вновь создаваемых субъектах РФ. Временные комиссии формируются Центральной избирательной комиссией или избирательной комиссией субъекта Федерации соответственно.

### **ИЕРАРХИЯ КОМИССИЙ**

Приведенный выше список, заимствованный из Закона «Об основных гарантиях...», строго говоря, не устанавливает иерархию комиссий. Как мы видели, в конкретных выборах могут принимать участие не все комиссии из указанного списка. Закон «Об основных гарантиях...» требует<sup>16</sup>, чтобы иерархия комиссий устанавливалась законом о конкретных выборах, то есть, чтобы в законе о конкретных выборах были прописаны соотношения «вышестоящий/нижестоящий» между всеми типами комиссий, участвующими в выборах. Однако это требование по большей части не соблюдается: не только региональные законы не содержат прямого указания на иерархию комиссий, но даже Федеральный закон «О выборах Президента Российской Федерации» (в отличие от Федерального закона «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации») не содержит такого указания.

Для каждого выборов устанавливается своя «высшая» комиссия, которая, в соответствии с законом, называется «комиссией, организующей выборы». Так, для обоих типов федеральных выборов организующей является ЦИК РФ.

---

<sup>16</sup> См. п.п.22 и 23 ст. 2 Федерального закона "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации".

Избирательная комиссия субъекта Федерации является организующей только для выборов законодательных органов этого субъекта Федерации. Для муниципальных выборов организующей должна быть избирательная комиссия муниципального образования.

В соответствии с Федеральными законами о выборах депутатов Госдумы и о выборах Президента РФ федеральные выборы организуют ЦИК РФ, комиссии субъектов Федерации, территориальные и участковые комиссии. Региональные выборы организуют комиссии субъекта Федерации, окружные (при наличии мажоритарных округов), территориальные и участковые. Муниципальные выборы организуют комиссии муниципальных образований, окружные (если они образованы), территориальные (если на территории муниципального образования есть несколько ТИК), участковые комиссии. Иерархия комиссий устанавливается в том же порядке<sup>17</sup>. Таким образом, в конкретных выборах принимают участие только те типы комиссий, которые указаны в законе об этих конкретных выборах.

Иерархия комиссий на конкретных выборах устанавливает, в частности, последовательность обжалования нарушений избирательных прав через избирательные комиссии: решения и действия (бездействие) избирательной комиссии могут быть обжалованы в вышестоящей комиссии. Поскольку для организующей комиссии вышестоящая комиссия не существует, Закон «Об основных гарантиях...» (п.7 ст.75) предусматривает возможность обжалования решений и действий (бездействия) организующей комиссии: на комиссию муниципального образования поселения можно пожаловаться в комиссию муниципального района, на комиссию муниципального района – в комиссию субъекта Федерации, на комиссию субъекта Федерации – в ЦИК РФ.

---

<sup>17</sup> Строго говоря, некоторые территориальные комиссии (которые мы выше назвали «экстерриториальными») могут нарушать иерархию.

Таким образом, в настоящее время в России существует довольно стройная система избирательных комиссий, которые де-юре организуют и проводят выборы. По закону они являются самостоятельными, независимыми от других органов власти органами. Беда в том, что избирательные комиссии на верхнем своем уровне являются частью административной системы, а на нижнем – ее придатком. Реально организацией и проведением выборов в России занимается администрация, являющаяся одновременно и участником выборов. Избирательные комиссии играют роль декораций, которые в случае каких-либо неожиданностей еще подстрахованы судами и другими правоохранительными органами.

Противодействие такому положению вещей наиболее эффективно оказывать изнутри избирательных комиссий, поскольку этот путь предоставляет законные способы получения информации и законные способы борьбы за честные выборы.

## **«ПРИУЧЕНИЕ» ИЗБИРАТЕЛЬНЫХ КОМИССИЙ**

Адаптация администрации к новому избирательному законодательству проявляется, в частности, в практике формирования избирательных комиссий. Подбором членов избирательных комиссий и раньше занималась исполнительная власть (исполкомы), но идеологическое руководство этим процессом в период советской власти осуществляли все-таки райкомы КПСС. В начале и середине 90-х контроль со стороны администрации несколько ослаб, но в конце 90-х годов администрация стала вновь уделять самое пристальное внимание избирательным комиссиям. Конечно, процесс имел разную скорость в разных частях России; особенно интенсивно он наблюдался там, где была высока политическая активность.

Анализ составов избирательных комиссий, критериев отбора членов комиссий, который многократно проводился в Москве А.Е.Любаревым и автором этой книги, с очевидностью проявляет связь составов комиссий с

московскими префектурами<sup>18</sup>. «Административное влияние» на составы окружных избирательных комиссий проявилось и на федеральных выборах 2003, о чем свидетельствуют наблюдения ассоциации «Голос»<sup>19</sup>.

Следует отметить высокую степень адаптивности администрации к тем изменениям избирательного закона, которые вносились с целью уменьшить административное влияние на формирование комиссий. До 1997 года избирательный закон не содержал требования об обязательном включении в комиссии представителей «парламентских» партий<sup>20</sup>, да и технология «партий власти» тогда еще не была отработана в достаточной степени. Поэтому в то время при формировании комиссий максимально отсеивались кандидатуры, выдвинутые любыми политическими партиями. После предоставления «квот» парламентским партиям (за фракциями и партиями, представленными в законодательных органах, резервировалось не менее трети, а позже – не менее половины мест в избирательных комиссиях) отсеу

---

<sup>18</sup> См. <http://www.votas.ru/oik01.html>; <http://www.votas.ru/oik.htm>; <http://www.votas.ru/oik03.html>.

<sup>19</sup> Обзор влияния администрации на формирование составов избирательных комиссий можно найти в статье автора «Избирательные комиссии как декорации выборов», журнал «Политические технологии», №1(7), 2007.

<sup>20</sup> Термин «парламентская партия» мы употребляем здесь и далее в качестве замены громоздких выражений «избирательное объединение, избирательный блок, имеющий фракцию в Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации, в законодательном (представительном) органе государственной власти субъекта Российской Федерации» (Закон о гарантиях 1997 года) или «политическая партия, выдвинувшая списки кандидатов, допущенные к распределению депутатских мандатов в Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации, законодательном (представительном) органе государственной власти соответствующего субъекта Российской Федерации» (Закон о гарантиях 2002 года).

подвергались представители всех «непарламентских» партий и неподконтрольных администрации общественных объединений.

В 2005 году была законодательно повышена до половины допустимая доля государственных и муниципальных служащих в избирательных комиссиях. Это было в полной мере использовано, например, при изменении составов территориальных комиссий перед выборами в Мосгордуму 2005 года.

Правила формирования избирательных комиссий потребовали от администрации более тесных связей с партиями и общественными организациями, поскольку они являются главными субъектами выдвижения кандидатур в комиссии. Анализ составов комиссий в Москве показывает, что каждая администрация (префектура, Управа) имеет «ручные» общественные организации, которые готовы предоставить свои услуги по оформлению выдвижения кандидатур в избирательные комиссии. Естественно, что такие же тесные контакты установлены с партией «Единая Россия». Более интересным является факт тесного сотрудничества администрации при формировании комиссий с ЛДПР<sup>21</sup>.

Заметим, что в последнее партии и общественные объединения проявляют слабый интерес к формированию избирательных комиссий, особенно участковых. Поэтому в составах участковых избирательных комиссий обычно

---

<sup>21</sup> Так, например, на дополнительных выборах депутата Государственной Думы по 196-му избирательному округу в марте 2006 года во всех участковых избирательных комиссиях (а их было образовано около 180) оказались представители ЕР и ЛДПР. Поскольку участковые комиссии были образованы по производственному принципу (то есть подавляющее большинство членов УИК работали на одном предприятии), нетрудно догадаться, что «Единая Россия» и ЛДПР просто предоставили свои «квотные» места сотрудникам предприятия, а точнее – сотруднику префектуры, занимавшемуся формированием комиссий.

можно увидеть представителя лишь одной – двух партий. На ближайших выборах можно ожидать определенной активности также и от вновь образованных «административных партий» – в тех регионах, в которых местная администрация получит указание поддерживать такие партии.

Бюрократия нашей страны обладает большим опытом управления коллегиальными органами. Послушный коллегиальный орган совсем не обязательно должен целиком состоять из лояльных членов. В нем должно быть лояльное руководство, некоторое активное и пользующееся авторитетом меньшинство (которое обычно совпадает с руководством органа) и пассивное большинство. В коллегиальном органе современного типа могут даже присутствовать один-два оппозиционера. Таким образом, важнейшей задачей «формирователя» избирательной комиссии является обеспечение нужного руководства и обеспечение наличия пассивного большинства. Это достигается различными способами.

Методы обеспечения управляемости комиссии зависят от уровня комиссии. Комиссии высшего уровня – ЦИК РФ и региональные – это политические органы, и лояльность этих комиссий обеспечивается политической лояльностью их членов, непосредственной включенностью их в бюрократическую номенклатуру, наделением их соответствующим пакетом материального и социального обеспечения или гарантиями для бизнеса.

В качестве иллюстрации приведем выдержки из Закона города Москвы «О московской городской избирательной комиссии». Хотя в этом законе существуют большие пробелы, связанные с принципиальными вопросами выборов, основное внимание разработчика (закон принят в 2003 году) было привлечено к социальному обеспечению членов комиссии. Ниже приведена пара юридических норм, вошедших в закон.

*«Медицинское, санаторно-курортное и транспортное обслуживание Председателя Городской комиссии производится в порядке и на условиях, установленных для заместителя Мэра Москвы в Правительстве Москвы. Медицинское, санаторно-курортное и транспортное обслуживание заместителя Председателя Городской комиссии, секретаря Городской комиссии и членов Городской комиссии, исполняющих полномочия на постоянной (штатной) основе, производится в порядке и на условиях, установленных для министров Правительства Москвы».* Вот такие номенклатурные тонкости описывает московский закон о городской избирательной комиссии!

Оттуда же: *«членам Городской комиссии, которые работают не на постоянной основе, могут предоставляться и другие социальные гарантии, предусмотренные Законом города Москвы "О государственной службе города Москвы", в порядке и на условиях, установленных Мэром Москвы».* А могут и не предоставляться: видимо, в зависимости от поведения.

В комиссиях среднего звена – территориальных, муниципальных, окружных – управляемость обеспечивается назначением в комиссию нескольких сотрудников администрации, по крайней мере один из которых входит в руководство комиссии. Очень часто сотрудник администрации занимает в этих комиссиях должность секретаря комиссии – ключевую в комиссиях данного уровня. Более того, объективные обстоятельства способствуют тому, чтобы секретарь комиссии был сотрудником администрации, поскольку обязанности секретаря комиссии связаны с освобождением от работы и с навыками делопроизводства.

Обеспечение пассивности большинства осуществляется как невключением в состав комиссий «непредсказуемых» кандидатов, так и различными мелкими подачками со стороны администрации. Членам комиссий среднего звена

могут пообещать разрешение на установку гаража, помощь в установке телефона и т.п.

Что касается участковых комиссий, то, поскольку они формируются в основном по «производственному» принципу<sup>22</sup>, то для обеспечения их управляемости достаточно назначить лояльное руководство.

В результате участия исполнительной власти в процессе формирования избирательных комиссий составы комиссий получают достаточно безынициативными и некомпетентными. Это именно те составы, которые, с одной стороны, позволяют сделать вид, что выборы проводят комиссии, а с другой стороны, они не мешают администрации реально управлять процессом выборов.

## **АДМИНИСТРАЦИЯ И ВЫБОРЫ**

На выборах администрация не является политически нейтральной, она заинтересована в избрании определенных кандидатов. Участвуя в процессе организации выборов, используя возможности административного влияния на различные организации, она обеспечивает более благоприятные условия именно этим кандидатам. Соответствующий подбор кадрового состава избирательных комиссий и слишком высокая степень инкорпорированности суда в бюрократическую систему обеспечивают «юридическое обеспечение» выборов. К настоящему времени сложилась ситуация, при которой выборы не могут считаться свободными и честными не потому, что происходят массовые прямые фальсификации итогов

---

<sup>22</sup> Приведем характерный пример, связанный с составами УИК, сформированных на дополнительных выборах депутата Государственной Думы по 196-му избирательному округу (голосование состоялось 12 марта 2006 года). Доля УИК, в которых сотрудники одного предприятия составляли более половины членов – 97%(!), в которых они составляли более двух третей – 94%, более 90% – 72%, а таких комиссий, где все члены являются сотрудниками одного предприятия, оказалось 30%.

голосования, а потому, что нарушены другие важнейшие принципы выборов – конкурентность и равноправие кандидатов. Это, конечно, не означает полного отказа от банальных фальсификаций, которые могут применяться с целью обеспечения победы при приблизительном равенстве голосов (см. раздел «Прямые фальсификации итогов голосования»).

В России существует три уровня администрации и три уровня выборов. Каждому уровню администрации соответствует свой уровень выборов, хотя очень часто администрация одного уровня вмешивается в выборы не своего уровня. У каждого уровня администрации имеются собственные ресурсы, используемые для влияния на результаты выборов. Так, например, Федеральная служба безопасности, имеющая разветвленную региональную сеть, является, несомненно, ресурсом федерального уровня, так же как и федеральные телеканалы. Федеральным ресурсом является и прокуратура – в силу своего жесткого иерархического устройства. Региональные СМИ – как печатные, так и электронные – являются ресурсом региональной администрации. Органы внутренних дел также, в основном, связаны с региональной властью. У администраций федерального и регионального уровней имеются ресурсы в форме судов и соответствующих законодательных органов. Местная администрация может задействовать местные СМИ, иногда милицию. И конечно, не следует забывать, что у любой администрации есть в распоряжении бюджет, различные административные инспекции, подконтрольные общественные организации и близкий к администрации бизнес.

Естественно, что влияние администрации разных уровней на выборы осуществляется разными методами. Если на федеральном уровне используется такое «крупнокалиберное» средство как законодательство, то на местных выборах невозможность использовать это средство восполняется деятельностью сотрудников ЖКХ,

уничтожающих листовки «неадминистративных» кандидатов и избирательных объединений.

Состояние института выборов определяется не только избирательным законодательством, но и правоприменительной практикой. При отсутствии развитого гражданского общества прогрессивное избирательное законодательство может сыграть роль ширмы для декоративных выборов. Нечто похожее происходит у нас в стране. Российская власть, часто говорящая о повышении роли партий на выборах, много сделала для того, чтобы пресечь развитие нормальной партийной системы. Ужесточение Федерального закона о партиях, повышение «заградительного барьера» на федеральных и региональных выборах, давление на бизнес и СМИ, поддерживающие оппозицию, привели к недоразвитию партийной системы. С другой стороны, реформирование избирательного законодательства в 2002–2005 годах было направлено на отстранение от выборов избирательных блоков и непартийных общественных объединений.

При этом кремлевская администрация сама активно занимается партийным строительством, создавая «административные» партии. Первый опыт – движение «Наш дом – Россия» – оказался не слишком удачным. Созданный в 1999 г. при активном участии политтехнологов практически «из ничего»<sup>23</sup> избирательный блок «Медведь» («Единство») оказался более успешным. Объединение его с созданным администрацией ряда регионов блоком «Отечество – Вся Россия» в партию «Единая Россия» привело практически к монопольному положению этой «административной» партии. Ненормальность такой ситуации вынуждена была признать сама президентская администрация, которой пришлось активно содействовать

---

<sup>23</sup> См. например книгу непосредственных участников развертывания проекта «Единство» С.Ф.Лисовского и В.А.Евстафьева «Избирательные технологии: история, теория, практика», М.:РАУ-Университет, 2000.

созданию еще одной «административной», но оппозиционной партии.

Однако, поскольку автор не является специалистом в области политологии и политики, в этой книге мы не будем развивать эту тему. Хотя, подчеркнем еще раз: имитация партийной системы – важнейшая административная технология, кардинально влияющая на выборы.

Влияние на законодательство, реформирование законодательства в пользу одной политической силы – еще одна важная административная избирательная технология, которую могут использовать администрации двух верхних уровней – федеральная и региональная. В том, что произошло с нашим избирательным законодательством за последние четыре года, мы разбирались выше (см. раздел «Адаптация избирательного законодательства»).

В этой книге речь будет идти об административных избирательных технологиях, общих для администраций и выборов всех трех уровней.

---

## ***Часть 2. Административные избирательные технологии: понятие, типы, формы, инструменты***

---

### **Понятие и типология**

Административные избирательные технологии – это технологии влияния действующих властных структур на результаты выборов с целью сохранения своей власти.

В российской литературе административные избирательные технологии чаще называют использованием административного ресурса на выборах. Мы предпочитаем говорить именно о технологиях, подчеркивая, что используемый административный ресурс зачастую имеет нематериальную форму, например, распространенным является влияние на предприятия и организации с целью заставить их косвенно участвовать в агитационной кампании одного из кандидатов. Информация, которой владеет власть, да и само наличие иерархической административной структуры представляет собой, административный ресурс, но – в широком смысле этого слова.

Строго говоря, властный ресурс, не совпадает с административным ресурсом. В государственном праве «администрацией» называется только исполнительная власть. Однако в единой российской номенклатурной корпорации ведущую роль играет именно структура исполнительной власти, у нее сосредоточена большая часть властного ресурса. Ресурсы других ветвей власти и государственных структур, формально не входящих в исполнительную ветвь власти, либо невелики, либо реально принадлежат исполнительной ветви. Это, конечно, во

многим связано с той формой президентского правления, которая установилась в нашей стране<sup>24</sup>.

Говоря об административных избирательных технологиях и административном ресурсе, мы подразумеваем технологии и ресурс единой властной корпорации, состоящей из лиц, реализующих публичную власть. В отличие от советских времен, эти лица имеют возможность распоряжаться не только общественным ресурсом, но и немалыми личными материальными ресурсами.

Использование административного ресурса на выборах с очевидностью является негативным явлением, поскольку обеспечивает самовоспроизводство власти, завуалированное псевдодемократическими выборами. Такие выборы приводят к увеличению разрыва между гражданами и властью, то есть к недемократическому государственному устройству.

Политтехнологи относят использование административного ресурса к так называемым «грязным избирательным технологиям». В книге А.В.Лукашева и А.В.Пониделко «Черный PR как способ овладения властью»<sup>25</sup> «государственное управление выборами» рассматривается как официальное применение манипулятивных избирательных технологий. Интересный обзор административных избирательных технологий можно найти в книге Н.М.Мальцевой «Грязные избирательные технологии»<sup>26</sup>. Отдельный раздел посвящен административному ресурсу в книге О.Матвейчева и

---

<sup>24</sup> Хотя Конституция РФ не включает Президента РФ в состав исполнительной ветви власти, реально именно Президент РФ возглавляет в нашей стране исполнительную власть.

<sup>25</sup> Лукашев А.В., Пониделко А.В. «Черный PR как способ овладения властью или бомба для имиджмейкера», СПб., 2001

<sup>26</sup> Мальцева Н.М. «Грязные» избирательные технологии: мифы и реальность», М., 2003

В.Новикова «Предвыборная кампания: практика против теории»<sup>27</sup>, посвященной «рисковым стратегиям» на выборах.

Общественная организация «Центр антикоррупционных исследований и инициатив «Трансперенси Интернешнл-Р», давно занимающаяся мониторингом злоупотреблений административным ресурсом на выборах, выделяет следующие типы административного ресурса<sup>28</sup>:

- Силовой ресурс – использование правоохранительных, силовых, надзорных органов;
- Регуляторный ресурс – использование властных полномочий по принятию управленческих решений;
- Законодательный ресурс – использование возможностей влияния на законодательство в направлении создания преимуществ определенным политическим силам;
- Институциональный ресурс – материальные и кадровые ресурсы, предоставленные администрации для исполнения ее полномочий;
- Финансовый ресурс – непосредственное использование бюджетных денег для создания преимуществ одному из участников выборов;
- Медийный ресурс – незаконное использование СМИ, находящихся под контролем или влиянием администрации.

Эта классификация является условной, поскольку некоторые технологии используют сразу несколько типов административного ресурса. Например, когда администрация устраивает какое-нибудь массовое мероприятие, на котором «засвечивается» поддерживаемый

---

<sup>27</sup> Матвейчев О.А., Новиков В.Ю. «Предвыборная кампания: практика против теории», Екатеринбург, 2003

<sup>28</sup> См. книгу «Мониторинг злоупотреблений административным ресурсом в ходе федеральной кампании по выборам в Государственную Думу Российской Федерации в декабре 2003 г.», М.: «ПравИздат, 2004»

ею кандидат, – спортивный праздник, открытие нового культурного центра и т.д. – используется сразу несколько видов ресурса: регуляторный, институциональный, финансовый, медийный. Это также является причиной того, что мы предпочитаем классифицировать влияние администрации на выборы по функциональному, а не по ресурсному признаку.

## **Формы административных избирательных технологий**

### **АДМИНИСТРАТИВНЫЕ ИЗБИРАТЕЛЬНЫЕ ТЕХНОЛОГИИ В ПЕРИОД МЕЖДУ ИЗБИРАТЕЛЬНЫМИ КАМПАНИЯМИ**

Как уже было сказано выше, подготовка к выборам начинается намного раньше самой избирательной кампании. Так, например, подготовка к выборам в Государственную Думу, которые должны пройти в 2007 году, началась в конце 2004 года реформированием Федерального закона «О выборах депутатов Государственной Думы...». С начала 2007 года усилилось освещение на федеральных телеканалах деятельности представителей партий «Единая Россия» и «Справедливая Россия». Предварительная подготовка к президентским выборам проявляется в специальной «раскрутке» двух «преемников» действующего Президента.

То же обычно происходит и на региональных, и даже на местных выборах: региональные и местные СМИ еще до начала кампании начинают «знакомить» читателей и зрителей с деятельностью будущих административных кандидатов (естественно, не упоминая при этом о будущих выборах). Еще одна возможность «досрочной» административной технологии – резервирование мест под личную агитацию<sup>29</sup>.

---

<sup>29</sup> Например, на выборах Президента Калмыкии в 2002 году рекламные щиты с изображением будущего кандидата К.Илюмжинова появились на улицах Элисты за год до выборов.

До тех пор, пока в 2005 году не были установлены «единые» избирательные дни, у администрации была некоторая возможность самой выбрать удобную для нее дату голосования. Выборы назначались на более ранний или более поздний срок в зависимости от готовности администрации к выборам, при этом иногда даже нарушались установленные законом сроки. Так, выборы муниципальных депутатов в Москве, которые должны были пройти в декабре 2003 года, были перенесены на март 2004 года, поскольку московская администрация посчитала неудобной для себя одновременное проведение федеральных, региональных и муниципальных выборов. В декабре 2003 года московская администрация занималась организацией выборов Мэра и депутатов Государственной Думы, а в марте 2004 года направила свои ресурсы на выборы муниципальных депутатов.

Таким образом, вне рамок избирательной кампании административные избирательные технологии проявляются:

- в «подстройке» избирательного законодательства;
- в подборе составов постоянно действующих избирательных комиссий;
- в назначении выборов на «выгодное» для администрации время;
- в предварительной агитации через подконтрольные администрации СМИ;
- в резервировании мест расположения наружной рекламы.

Проявления административных избирательных технологий в период избирательной кампании многочисленны и разнообразны. Перечислим основные.

---

Они заняли практически все рекламные места и находились там вплоть до дня голосования, но, естественно, не были оплачены из избирательного фонда. Такая же картина наблюдалась с рекламными щитами партии «Единая Россия» в 2003 году.

## **МАНИПУЛИРОВАНИЕ ВОЛЕИЗЪЯВЛЕНИЕМ ПОСРЕДСТВОМ СМИ**

Массированное «информирование», сопровождаемое позитивным или негативным акцентом и с явным преобладанием упоминаемости «административных» кандидатов и избирательных объединений является, пожалуй, самой распространенной и эффективной административной избирательной технологией. Государственные и муниципальные СМИ (газеты, телевидение, радио), а также СМИ, которые не являются таковыми формально, но подконтрольны властям, ведут постоянную позитивную пропаганду деятельности «административных» кандидатов (иногда – будущих), партий, администрации и ассоциированных с ней структур, осуществляя информирование об их деятельности. Преимущественное упоминание в этих СМИ об определенных претендентах вкупе с доступностью и широкой распространенностью этих СМИ обеспечивает эффект массовой «узнаваемости», который и определяет итоги голосования в условиях, когда на избирательные участки приходит не очень большая и не самая политически активная часть избирателей.

Влияние на общественное мнение через СМИ – совершенно естественное, законное и распространенное на любых выборах явление. Однако «огосударствливание» СМИ, установление контроля над большинством СМИ, обеспечение максимальной доступности для избирателей именно подконтрольных администрации СМИ (например, путем бесплатной доставки) – все это требует использования существенных общественных ресурсов, в том числе – материально-финансовых. На государственные и муниципальные СМИ расходуются бюджетные средства, на бесплатную доставку газет или общенациональное транслирование телесигнала также идут бюджетные средства. Осуществление контроля над негосударственными СМИ может производиться разными методами:

административным давлением, взаимовыгодными коммерческими соглашениями, в которых государственный ресурс обменивается на лояльность и пр. Кроме того, некоторые негосударственные СМИ получают прямые или косвенные субсидии от властей. Во всех этих случаях можно говорить об использовании если не бюджетного, то административного ресурса с целью влияния на результаты выборов.

Если говорить о России в целом, то, учитывая ее огромные размеры, наиболее эффективным средством массовой информации (агитации) является телевидение. Лишь мощные федеральные телекомпании имеют возможность охватить практически все население России. Этот факт был осознан политтехнологами середины 90-х годов, когда общероссийские каналы стали предметом борьбы нарождающихся промышленно-финансовых групп. Именно благодаря телевидению значительное число депутатских мандатов на выборах 1999 года досталось избирательному блоку «Единство» (23% голосов).

В начале нового века понимание этого факта привело к концентрации основных телеканалов в руках государства. Влияние практически монополизированного «новостного» телевидения на выборы, особенно федеральные, трудно переоценить. Доминирование «информации» о «Единой России» на государственных телеканалах в период избирательной кампании 2003 года<sup>30</sup>, несомненно, сказалось на ее высоком результате. На региональных и особенно местных выборах, в местах компактного проживания

---

<sup>30</sup> По данным, приведенным в заявлении в ВС РФ, требовавшем отменить результаты парламентских выборов 2003 года, доля времени, занятой передачами на государственных телеканалах о разных партиях в период избирательной кампании, составила: для «Единой России» – 39,1%, для КПРФ – 19%, для ЛДПР – 7,9%, для СПС – 9,4%, для «Яблока» -8,4%, для блока «Родина» – 6,3% (см. книгу «Обеспечение открытости органов власти для граждан и юридических лиц». М., 2007. С. 64–75).

избирателей аналогичную манипулятивную роль могут играть газеты. Например, администрация города Москвы создала свою империю государственных, муниципальных и подконтрольных ей газет, общий тираж которых превышает количество избирателей в городе Москве (то есть более семи миллионов экземпляров). Эти газеты распространяются бесплатно и в гигантских количествах по почтовым ящикам москвичей и ведут массированную пропаганду (в форме информирования) за поддерживаемых администрацией претендентов (в настоящее время – за партию «Единая Россия» и ее кандидатов)<sup>31</sup>.

Финансовая поддержка СМИ со стороны государства обычно увеличивается в год выборов. На 2007 год запланировано увеличение федеральных бюджетных расходов на СМИ в полтора раза. При этом почти миллиард рублей пойдет на поддержку Первого канала и НТВ.

## **«СТЕРИЛИЗАЦИЯ» ИЗБИРАТЕЛЬНОГО БЮЛЛЕТЕНЯ**

Другой важнейшей административной избирательной технологией является недопущение к выборам «нежелательных» кандидатов и избирательных объединений. Нельзя избрать того, кто не внесен в избирательный бюллетень. Отсевание кандидатов и избирательных объединений происходит путем отказов в регистрации и отмен регистрации.

Если кандидат, список кандидатов регистрируются **по подписям**, то самый простой способ отказать им в регистрации – направить подписи на проверку и экспертизу в органы внутренних дел. Эти органы всегда найдут достаточное количество (а достаточно всего 5% на федеральных выборах и 10% на региональных и муниципальных) несоответствий в адресах избирателей и,

---

<sup>31</sup> См. Бузин А.Ю. Административные избирательные технологии: московская практика. – М.:РОО «Центр «Панорама», 2006 или <http://www.votas.ru/buzin06.rar>.

тем более, – достаточное количество подписей, дата проставления которых внесена не рукой избирателя. Оспаривать заключения экспертов, как показывает опыт, бесполезно: даже личное подтверждение избирателя рассматривается судом как менее убедительный аргумент по сравнению с заключением эксперта. Между тем, органы внутренних дел являются органами, входящими в систему исполнительной власти.

Существует также много других способов забраковать подписи. Закон предусматривает «оптовую выбраковку» в случае, если подписной лист, с точки зрения комиссии, неправильно заверен или неправильно оформлен. Иногда дело доходит до абсурдных претензий, как например, наличие в подписном листе отдельных столбцов для подписи избирателя и для даты ее проставления<sup>32</sup>.

В одномандатных округах отказы в регистрации на основании недостаточного количества действительных подписей составляют примерно половину от всех отказов. Следует отметить, что сами избирательные комиссии довольно часто не соблюдают установленный законом порядок проверки подписей и, особенно, – порядок вынесения отказного решения. Суды же в подавляющем большинстве случаев занимают сторону избирательных комиссий.

Регистрация по залогу также таит в себе много опасностей. Они, в первую очередь, связаны с тем, что любой – реальный или мнимый – недостаток в оформлении перечисления пожертвований в избирательный фонд до внесения залога, может стать основанием для признания нарушений при перечислении залога и отказа в регистрации (более подробно – см. раздел «Избирательный залог» в разделе «Выдвижение и регистрация кандидатов, списков кандидатов» части 3).

---

<sup>32</sup> См. дела Никоновой и Локшиной в книге Бузин А.Ю. «Московские муниципальные выборы 2004 года: история фальсификации», М.:РДП «ЯБЛОКО». 2005, с.36.

Подчеркнем, что для «парламентских» партий не требуется ни сбора подписей, ни внесения избирательного залога. Это положение избирательного законодательства, вообще говоря, нарушает принцип равноправия претендентов. Оно лежит в общем русле построения «управляемой демократии» и направлено на фиксацию существующей партийной системы.

Основанием для отказа в регистрации может быть **неправильное оформление или неполнота документов**, поданных на регистрацию. Понятно, что к проверке документов можно подойти с большей или меньшей степенью тщательности. Более того, получив документы и проверив их, избирательная комиссия может помочь кандидату в исправлении недостатков, а может, наоборот, скрывать эти недостатки вплоть до момента принятия решения об отказе в регистрации<sup>33</sup> (по новому закону – за 3 дня до принятия этого решения, когда на исправления уже не остается времени). Аналогично, можно помочь кандидату в представлении и заверении копий документов, а можно отказать ему в такой помощи и использовать отсутствие заверенных копий в качестве основания для отказа в регистрации<sup>34</sup>. А поскольку часто сбором и проверкой документов, поданных на выдвижение и регистрацию, занимается куратор от администрации (он, впрочем, может быть членом или секретарем комиссии), отношение к проверке документов оказывается зависимым от степени «желательности» и «опасности» кандидата.

При проверке поданных для регистрации документов «нежелательных» кандидатов администрация использует свой информационный ресурс. Работает связь администрации с ГИБДД, с налоговой инспекцией, с другими органами и организациями. Например, отказ в

---

<sup>33</sup> См. например, дело Ануфриевой в книге Бузин А.Ю. «Московские муниципальные выборы 2004 года...», с.36..

<sup>34</sup> Известны случаи, когда отказ в регистрации основывался на отсутствии копий всех листов паспорта.

регистрации может быть следствием внимательной проверки документов об образовании<sup>35</sup>.

Обнаружение недостоверностей в сведениях, поданных для регистрации, по закону не влечет за собой отказ в регистрации. Поэтому организаторы выборов используют следующую сомнительную логику: сведения недостоверны, значит, документ недействителен, значит, он не представлен! Непредставление документов, требуемых для регистрации, является законным основанием для отказа в регистрации.

Отказ в регистрации или отмена регистрации списков кандидатов избирательных объединений может быть основан на претензиях, связанных с **порядком выдвижения кандидатов**. Для этого привлекается такой административный орган, как Федеральная регистрационная служба. Так, например, отказ в регистрации списка «Российской Партии Жизни» в Свердловской области был основан на заключении ФРС о том, что конференция, на которой выдвигались кандидаты, была нелегитимной; это решение было в дальнейшем отменено Верховным Судом РФ. Другими примерами являются отмена регистрации списка партии «Яблоко» в Карелии на выборах 8 октября 2006 года и отказ в регистрации списка партии «Зеленые» в Московской области на выборах 11 марта 2007 года. В двух последних случаях Верховный Суд РФ поддержал снятие партий с выборов.

Список оснований для отмены регистрации формально несколько уже, чем для отказа. Но, поскольку документы регистрирующей избирательной комиссии всегда доступны

---

<sup>35</sup> На этом основании отказали кандидату Плотникову В.И. на выборах депутатов Законодательного собрания Пермской области в декабре 2006 года. Избирательная комиссия, а вслед за ней и суд установили, что этот кандидат заканчивал не ту среднюю школу, дубликат аттестата которой представил (См. Бюллетень национального центра мониторинга демократических процедур. Выпуск №2, февраль 2007.-М.:Независимый институт выборов, 2007, с. 86).

для администрации, то зачастую выявляются «вновь» открывшиеся обстоятельства,<sup>36</sup> по которым нельзя было регистрировать нежелательных претендентов.

Поправки 2005-2007 годов расширили список оснований для отмены регистрации кандидатов и избирательных объединений. Основанием для отмены стали «призывы к экстремистской деятельности», понимаемые достаточно широко, злоупотребление свободой массовой информации, нарушения законодательства об интеллектуальной собственности, неоднократная критика соперников по предвыборной борьбе. Такой набор в принципе позволяет при желании снять любого «нежелательного» кандидата. Отмена регистрации за надуманное нарушение законодательства об интеллектуальной собственности уже практиковалась, например, на выборах мэра подмосковного города Щелково в 2006 году<sup>37</sup>.

Следует заметить, что неправомерные отказы и отмены регистрации случались бы намного реже при наличии в нашей стране независимого и неподкупного суда.

## **АКТИВИЗАЦИЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ АДМИНИСТРАЦИИ**

Для того чтобы обеспечивать информационные поводы для публикаций, в период избирательной кампании может резко повышаться активность администрации. Губернатор,

---

<sup>36</sup> Вновь открывшиеся обстоятельства позволяют отменить решение о регистрации в судебном порядке.

<sup>37</sup> Единственный реальный соперник кандидата от администрации, которому удалось пройти этап регистрации (остальным четверым было отказано по надуманным основаниям) был снят за то, что в его плакатах и листовках оказались изображения «архитектурных сооружений». Это противоречащее не только здравому смыслу, но и закону основание было указано в решениях Щелковского городского суда и Московского областного суда с подачи юристов «административного» кандидата, действовавших в тесной связке с руководством избирательной комиссии.

руководитель муниципального образования, Президент РФ активизируют деятельность по изданию различных распоряжений, которые, естественно, публикуются за соответствующей подписью. У высших должностных лиц субъектов Федерации (которые, как и Президент не обязаны уходить в отпуск – это новелла 2005 г.) резко увеличивается количество мероприятий, освещаемых в прессе, например, посещений объектов обслуживания населения, промышленных объектов, торжественных собраний и т.д.

На периоды избирательных кампаний обычно приходится юбилейные мероприятия (Дни города, района, юбилейные, торжественные и производственные собрания).

Перед выборами резко усиливается забота о населении: повышаются зарплаты, пособия, стипендии и пенсии, увеличивается МРОТ, приостанавливается повышение цены на коммунальные услуги. Все это широко освещается средствами массовой информации.

### **ДАВЛЕНИЕ НА «НЕАДМИНИСТРАТИВНЫХ» ПРЕТЕНДЕНТОВ**

Использование различных административных инспекций с целью «устрашения» и дальнейшего получения желаемого эффекта (получение mzды или понуждение к отказу от какой-либо деятельности) – перманентное явление российской жизни. Об этом явлении писали еще Ильф и Петров в «Двенадцати стульях». Применительно к выборам оно также достаточно широко распространено. Административные инспекции – пожарные, санитарные, налоговые и другие – являются отраслевыми органами исполнительной власти и участвуют «в меру своей компетенции» в выборах.

Так, например, во время выборов 1999 году редакция газеты «Коммерсантъ» подверглась тщательной двухнедельной пожарной проверке.

Налоговые инспекции особенно тщательно проверяют деятельность бизнеса, поддерживающего «неадминистративных» претендентов. Санитарно-административные инспекции, следящие за внешним видом

зданий и сооружений, могут оживиться в период избирательной кампании и начать выписывать штрафы за размещение на стенах домов агитационных материалов. При этом можно быть уверенным в том, что штрафы в основном коснутся «неадминистративных» претендентов. ГАИ может из соображений безопасности движения запретить размещение агитационных материалах на проезжей части или на транспортных средствах.

Иногда дело доходит и до прокурорских проверок. Характерен случай, произошедший на выборах губернатора Корякии в 2004 году, когда против действующего губернатора В.Логунова был выдвинут региональный прокурор Б.Чуев, который тут же возбудил уголовное дело о нецелевом использовании бюджетных средств.

Зафиксированы случаи прямого давления на «нежелательных» кандидатов со стороны руководителей администрации и даже избирательных комиссий. Так, например, на выборах депутатов муниципального Собрания московского района Сокол, один из кандидатов (между прочим – инвалид и ветеран войны) получил прямое предложение от заместителя председателя территориальной избирательной комиссии снять свою кандидатуру. После его отказа прокуратурой было возбуждено совершенно абсурдное уголовное дело<sup>38</sup>.

Отдельно следует сказать о деятельности милиции. В последнее время она проявляет особую тщательность в пресечении распространения незаконных агитационных материалов – изъятии листовок и газет, в задержании агитаторов, обыске штабов и т.д. Однако эта активность касается, главным образом, «неадминистративных» претендентов<sup>39</sup>. Следует заметить, что новый состав ЦИК

---

<sup>38</sup> См. «Дело Никонова» в книге Бузин А.Ю. «Московские муниципальные выборы 2004 года...».

<sup>39</sup> Один из последних примеров – обыски в штабах СПС на выборах депутатов Законодательного собрания Красноярского края. Известны случаи обысков в штабах «Российской Партии Жизни».

РФ обращает особое внимание на активизацию деятельности милиции по пресечению нарушений в сфере агитации: по этому вопросу подготовлены специальные рекомендации.

## **ПОМОЩЬ И СОЗДАНИЕ БЛАГОПРИЯТНЫХ УСЛОВИЙ «АДМИНИСТРАТИВНЫМ» ПРЕТЕНДЕНТАМ**

Используя административные возможности, легко создавать более благоприятные условия для агитации одним претендентам и, наоборот, препятствовать агитации других претендентов.

В качестве «полевых активистов» избирательных штабов иногда работают сотрудники жилищно-коммунального хозяйства, в первую очередь, – дворники. Они занимаются «очисткой» зданий и помещений от листовок «нежелательных» кандидатов и избирательных объединений, а также распространением и охраной агитационных материалов «административных» протеже. Иногда это делается «на общественных началах», но бывали также случаи заключения специальных договоров между избирательными штабами и предприятиями ЖКХ.

В целях надежного, «вандалоустойчивого» размещения агитационных материалов «административных» претендентов могут использоваться специальные щиты, предназначенные для материалов местного ЖКХ. Эти щиты могут принадлежать как непосредственно местной власти, так и связанной с ней рекламной фирме, которая имеет исключительное право на размещение таких щитов на муниципальных домах<sup>40</sup>.

Другой формой участия ЖКХ является размещение «нужных» агитационных материалов в помещениях,

---

Не было замечено ни одного случая, когда бы обыски проводились в штабах «Единой России».

<sup>40</sup> См. раздел «Электоральное благоустройство» в моей книге «Административные избирательные технологии: московская практика».

обслуживающих население: ДЕЗах, РЭУ, в единых расчетных центрах.

В последнее время наблюдается также тенденция привлечения к агитации общественников – старших по домам и подъездам, которым иногда доплачивают за «общественную» деятельность.

Местная администрация может обязать владельцев местных предприятий торговли, общественного питания и бытового обслуживания (для сокращения мы далее будем говорить просто о местных предприятиях) разместить в помещениях своих предприятий агитационные материалы «административных» кандидатов, избирательных объединений. Между тем, размещение агитационных материалов внутри помещений местных предприятий, с внутренней стороны окон и дверей этих предприятий дает очень значительный агитационный эффект<sup>41</sup> по двум причинам. Первая причина – защищенность агитматериалов от дворников, конкурентов и просто избирателей, раздраженных обилием агитации. Вторая причина – высокая и регулярная посещаемость этих предприятий.

Агитационные материалы могут быть доставлены местным предпринимателям непосредственно из избирательного штаба, но зафиксированы случаи, когда предпринимателей просто вызывали в торговый отдел администрации, где и вручали соответствующие агитационные материалы. Заметим, что такая административная технология применяется очень давно, например, она активно и успешно применялась в 1997 году на выборах депутатов Московской городской Думы.

Организации среднего образования (школы и профессиональные средние учебные заведения) широко используются для ознакомления избирателей с «желательными» кандидатами. Раньше они также

---

<sup>41</sup> На выборах мэра якутского города Ленска в 2002 году эта технология была успешно использована «неадминистративным» кандидатом – владельцем сети продовольственных магазинов.

использовались для облегчения сбора подписей в поддержку административных кандидатов.

Эти учреждения предоставляют свои помещения для встреч соответствующих агитаторов с избирателями. Распространенной является практика, когда в период избирательной кампании назначаются родительские собрания, на которых родителям напоминают о необходимости исполнить свой гражданский долг. Иногда на таких встречах может оказаться агитатор или сам кандидат. При этом большинство директоров школ не горят желанием предоставлять помещения для встреч избирателей с оппозиционными кандидатами.

Бывают случаи привлечения родителей на выборы через учеников школ – устно или посредством оповещения в дневнике учащегося.

Школы являются благоприятной средой для «мягкого» подкупа избирателей, проявления «рекламной» заботы о детях и об образовании, а также для «ненавязчивой» агитации. В период избирательной кампании распространено, например, оснащение школ оргтехникой, особая забота об учителях, издание и передача новых учебников и тетрадей, иногда – с упоминанием о каком-нибудь кандидате.

Администрация может использовать свое влияние также и на учреждения среднего профессионального и высшего образования (что не раз наблюдалось в столицах регионов), а также и на учреждения культуры, такие как кинотеатры, дома культуры и т.д. Известны случаи, когда руководители этих организаций и учреждений отказывали оппозиционным кандидатам или агитаторам за оппозиционные партии в организации встреч с избирателями, вопреки всем ранее достигнутым договоренностям.

Распространено использование в агитационных целях квазиобщественных объединений, курируемых администрацией – обществ ветеранов, многодетных, садоводов и т.д. Они могут «самостоятельно» устраивать

встречи с определенными кандидатами и отказываться от встреч с другими кандидатами и агитаторами.

Организации социального обеспечения, поликлиники, пенсионные фонды, другие социальные учреждения, которые активно посещаются гражданами, предоставляют свои помещения для агитационных материалов именно «административных» кандидатов и избирательных объединений.

Известен случай прямого административного запрета на организацию встреч с избирателями в период избирательной кампании «в связи с угрозой террористических актов».

Широко распространенной является практика организации различных всенародных праздников и других мероприятий в период избирательной кампании. Это может быть День города или другого муниципального образования, открытие детской площадки или нового отделения Сбербанка, День смеха, празднование масленицы, юбилея одной из битв Великой Отечественной войны, наконец, собрание актива работников образования. На этих праздниках или мероприятиях, естественно, «засвечивается» нужный кандидат или партия. «Нужный» кандидат может принимать участие в этих мероприятиях лично, при этом агитировать за кандидата или избирательное объединение может кто-нибудь другой. Стоит заметить, что в 2005-м году из Закона «Об основных гарантиях...» был исключен пункт 6 статьи 53, звучавший так: *«Предвыборная агитация и публичные выступления зарегистрированных кандидатов на мероприятии, финансируемом, организуемом или проводимом для населения органами государственной власти, органами местного самоуправления, государственными и муниципальными предприятиями и учреждениями, допускаются только в случае, если об этом мероприятии были извещены все зарегистрированные кандидаты по данному избирательному округу и им была предоставлена возможность выступить на этом мероприятии».* Это ограничение сильно мешало

«административным» кандидатам. В последнее время технология «засвечивания» административных кандидатов на различных мероприятиях, организованных администрацией, расцвела пышным цветом.

## **ОБЕСПЕЧЕНИЕ ЯВКИ И ПРИНУЖДЕНИЕ К ГОЛОСОВАНИЮ**

Одним из самых выразительных аккордов в процессе реформирования нашего избирательного законодательства была отмена в апреле 2007 года минимально необходимого для признания выборов состоявшимися числа избирателей, принявших участие в выборах, иначе говоря, – отмена порога явки<sup>42</sup>. После отмены возможности голосования «против всех» неучастие в выборах оставалось единственным способом выражения негативного мнения ко всем кандидатам, включенным в избирательный бюллетень.

До того, как был отменен порог явки, администрации приходилось прилагать очень много усилий для его обеспечения<sup>43</sup>. С этой целью расходовались большие бюджетные средства<sup>44</sup>, использовались административные

---

<sup>42</sup> Порог явки на муниципальных выборах законодатели субъектов РФ имели право отменять и раньше.

<sup>43</sup> Впрочем, стоит заметить, что на дополнительных выборах бывают случаи, когда администрация не заинтересована в обеспечении явки. Если представительный или законодательный орган сформирован и он обеспечивает поддержку деятельности администрации, то последняя может не особенно заботиться о явке. Дополнительные выборы довольно часто оказываются несостоявшимися.

<sup>44</sup> Так, например, Московская городская избирательная комиссия истратила на «комплексную кампанию по информированию избирателей» о выборах депутатов Московской городской Думы в 2005 году 92,5 млн. рублей (38% от общей суммы бюджетных расходов на эти выборы), а в 2001 году – около 60 млн. рублей (около половины всех расходов). Стоит заметить, что рекламные организации, в которых размещаются заказы Мосгоризбиркома,

рычаги. С отменой порога явки административные старания по обеспечению явки могут существенно снизиться, особенно в крупных городах, где высокая явка обычно невыгодна административному кандидату или партии. Тем не менее, явка остается неформальным показателем легитимности избираемых органов, и организаторы выборов будут стараться увеличить явку в тех случаях, когда существует опасение существенного снижения явки из-за «стерилизации» бюллетеня или из-за лишения оппозиционных кандидатов возможности вести агитацию.

Деньги, расходуемые избирательными комиссиями на обеспечение явки, идут на бессодержательные призывы к участию в голосовании, но не на доведение до избирателей сведений о ходе выборов или о кандидатах. Так называемые «сводные плакаты» о кандидатах, располагающиеся в помещениях для голосования в день голосования, издаются мизерным тиражом (обычно – 2-3 на один избирательный участок). И это неспроста: при подавляющем преимуществе «информации» об административных протезе в СМИ, администрация не заинтересована в распространении сводной объективной информации о претендентах.

Диспропорция в «информировании» избирателей является одной из административных избирательных технологий. При этом власть хорошо понимает большую эффективность «содержательного» информирования перед информированием «лозунгового» характера. В доказательство приведем характерный эпизод из истории московских выборов.

В 2001-м году на выборах депутата Московской городской Думы по 24-му избирательному округу сложилась ситуация, когда административный кандидат остался один против своего «дублера». Поскольку при этом сильно повысилась вероятность срыва выборов из-за низкой явки, Префектура самостоятельно, за счет своих средств выпустила листовки

---

одновременно обслуживают агитационные кампании «административных» кандидатов и партий.

общим количеством 232 тысячи экземпляров, повторявшие по содержанию сводный плакат Окружной избирательной комиссии. Тираж сводных плакатов избирательной комиссии составлял одну тысячу экземпляров, зато тираж листовок превышал количество избирателей в избирательном округе.

С целью повышения явки используется административное влияние на сотрудников государственных, муниципальных и бюджетных учреждений. Вялое досрочное голосование на муниципальных выборах оживляется муниципальными и государственными служащими, сотрудниками органов внутренних дел, получившими указание участвовать в выборах. Ту же природу имеет иногда наблюдаемое огромное количество выданных открепительных удостоверений на избирательных участках, где прописаны студенты или курсанты, в случае, если день голосования приходится на каникулы.

На повышение явки работают школы, когда учителя в устной или письменной форме сообщают родителям через их детей о необходимости выполнить свой гражданский долг.

Организации здравоохранения и социального обеспечения, а также советы ветеранов составляют списки избирателей, которые не могут по причине болезни, инвалидности, старости прийти в день голосования на избирательный участок. Затем эти списки используются для выездного голосования. Такая технология находится «на грани» законности, поскольку закон предусматривает исключительно добровольное изъявление желания проголосовать на дому. Между тем, довольно часто бывает так, что избиратель не ведает, что он внесен в реестр для голосования вне помещения.

С целью повышения явки местные предприниматели после намека из местной администрации обеспечивают в день голосования привлекающую торговлю (иногда – по сниженным ценам) рядом с помещениями для голосования. Эта технология широко применялась, например, на выборах Президента РФ в 2000 и 2004 годах.

В тех регионах, где расположены воинские части, последние играют значительную роль в обеспечении явки. Солдаты-срочники имеют право голоса на федеральных и региональных выборах. Понятно право солдата выбирать Президента РФ или партию в Государственную Думу. Однако участие в выборах депутата Самарской областной Думы солдатом, живущим, например, в Москве, представляется искусственным приемом для достижения нужного результата на выборах. С другой стороны, ясно, что построенный и направленный на избирательный участок солдат-срочник не может отказаться от выполнения «гражданского долга».

Еще одним способом административного влияния на явку является недобросовестное составление списков избирателей. Списки избирателей представляются в территориальную избирательную комиссию или в комиссию муниципального образования главой местной администрации. Статистика количества избирателей показывает, что перед выборами администрация слишком часто «забывает» вносить в списки избирателей вновь прибывших и достигших 18 лет, зато выбытие избирателей регистрируется очень оперативно.

## **ПРЯМЫЕ ФАЛЬСИФИКАЦИИ ИТОГОВ ГОЛОСОВАНИЯ**

Прямая фальсификация итогов голосования, то есть, голосование за других лиц (в том числе, «вброс» бюллетеней), заведомо неверный подсчет поданных голосов – опасный способ влияния на результат выборов. В настоящее время этот способ практически не применяется администрацией<sup>45</sup> в том случае, если администрация уверена в победе своих кандидатов. Прямые фальсификации не

---

<sup>45</sup> Некоторые политтехнологи утверждают, что прямые фальсификации иногда применяются недобросовестными «неадминистративными» кандидатами, которые просто подкупают членов участковых избирательных комиссий.

нужны после полноценного применения административных избирательных технологий на предыдущих стадиях избирательной кампании.

Тем не менее, такие фальсификации применяются в случае, когда «административный» и «неадминистративный» кандидаты по социологическим опросам имеют приблизительно равные шансы на победу, особенно на муниципальных выборах. Кроме того, существуют регионы, где подобная практика, судя по всему, имеет традиционный характер.

Массовость прямых фальсификаций существенно зависит от уровня выборов. Чем выше уровень выборов, тем в среднем меньше уровень прямых фальсификаций. Фальсификации на местных выборах существенно более вероятны, чем фальсификации на региональных и федеральных выборах, т.к. на этих выборах они более эффективны.

Заметим, что применение прямых фальсификаций – наиболее бросающийся в глаза метод воздействия на результат выборов. Именно о них больше всего говорят оппозиционные политики и некоторые квазиобщественные организации, имитирующие борьбу за честные выборы. В отличие от других методов влияния на выборы, прямым фальсификациям проще противодействовать – посредством хорошо обученных наблюдателей на участках и в вышестоящих комиссиях.

Прямые фальсификации осуществляются в участковых избирательных комиссиях и непосредственно в вышестоящих по отношению к участковым (обычно – это территориальные комиссии, но могут быть также комиссии муниципальных образований или окружные). Прямые фальсификации практически невозможно осуществить без участия руководителей избирательной комиссии, или, по крайней мере, – без участия членов комиссии. Для прямых фальсификаций необходимо иметь лояльные избирательные

комиссии, что достигается методами, описанными выше (см. раздел «Приручение избирательных комиссий»).

Прямые фальсификации под руководством администрации могут осуществляться несколькими способами.

Недобросовестные руководители комиссий могут получать непосредственный заказ на фальсификации, например, им могут посоветовать «в форме рекомендаций» обеспечить нужные итоги голосования. При этом они могут, например, получить некоторое количество неучтенных бюллетеней или дополнительное количество бланков протоколов. Руководители участковых комиссий, которые, кстати говоря, могут быть непосредственно связаны с администрацией по служебной линии, после таких «рекомендаций» могут самостоятельно изыскивать способы фальсификации итогов голосования. Фальсификация может осуществляться как в мягкой форме – например, в форме нарушений процедуры голосования на дому, так и в «жесткой» форме – вплоть до внесения в протокол об итогах голосования данных, не соответствующих результатам подсчета.

Иногда на избирательных участках в день голосования и при подсчете могут находиться кураторы от администрации, иногда руководители комиссий могут использовать «помощь» наблюдателей (или членов комиссии с правом совещательного голоса) от «административных» кандидатов или партий. Стратегия и тактика подобного рода фальсификаций может разрабатываться прямо в администрации, либо в избирательном штабе «административных» претендентов.

Бывает, что участковая избирательная комиссия заготавливает «дополнительные» бланки протоколов, в которых отсутствуют данные, но имеются подписи всех членов участковой комиссии. Такие бланки могут использоваться в вышестоящей комиссии для составления «повторных» протоколов участковой комиссии непосредственно в вышестоящей комиссии.

Вышестоящие комиссии находятся, как правило, в зданиях администрации, и в приемке протоколов от участковых комиссий активное участие принимают сотрудники администрации. Часто процесс проходит при внимательном наблюдении со стороны главы администрации или его заместителя, находящегося в этом же здании и получающего самую оперативную информацию. В процессе приемки протоколов может происходить их корректировка: в лучшем случае – исправление небольших недочетов, в худшем случае – изменение итогов голосования. Обычно при этом составляются так называемые «повторные протоколы», предусмотренные законом в случаях «выявления ошибок, несоответствий в протоколах об итогах голосования, возникновении сомнений в правильности составления протоколов». Однако зафиксированы также случаи ввода искаженных данных напрямую в ГАС «Выборы». Инициаторами фальсификаций в комиссиях среднего уровня являются сотрудники администрации, входящие в руководство избирательных комиссий или тесно связанные с ними.

Стоит отметить, что имитация борьбы за честные выборы концентрируется на борьбе именно с прямыми фальсификациями в день голосования. Постоянно создаются общественные организации, борющиеся за честные выборы в день голосования. О недопустимости фальсификаций, все время говорят и организаторы выборов. Они даже пытаются содействовать обучению наблюдателей, которые будут направлены на участки в день голосования.

Такая деятельность по обеспечению честности выборов производит двойкий эффект. С одной стороны, она полезна, поскольку действительно уменьшает риск прямых фальсификаций. Если не будет наблюдения, то фальсификации могут оказаться значительными. С другой стороны, такая деятельность создает видимость «честных выборов», позволяет организаторам выборов, ссылаясь на многочисленных общественных наблюдателей, в том числе –

международных, говорить о том, что наши выборы абсолютно честны и справедливы, удовлетворяют международным стандартам. Между тем, отсутствие фальсификаций будет говорить только о том, что наши выборы честнее, чем в Зимбабве. Искажение волеизъявления может быть произведено другими, более тонкими методами, нарушающими принципы справедливых и подлинных выборов до дня голосования. Международные наблюдатели, прибывшие к нам только на день голосования, могут остаться довольными нашими выборами.

## **Инструменты административных избирательных технологий**

Обсудив формы проявления административных избирательных технологий, перейдем к описанию конкретных механизмов их реализации. Несмотря на то, что главную роль в бюрократической иерархии, также как и на выборах, играет именно исполнительная ветвь власти, сама эта иерархия представляет собой единое целое, включающее остальные ветви власти, а также структуры вне этих ветвей. Поэтому, исполнительная власть, будучи инициатором и основным организатором применения административных избирательных технологий, активно привлекает к их реализации все другие государственные и муниципальные органы.

С другой стороны, кадровый состав администрации не приспособлен к полноценному контролю за выборами. Бюрократии, в силу ее природы, не хватает специальных политических навыков и творческого подхода. Поэтому, она привлекает к решению задачи сохранения власти коммерческих политтехнологов. Оплата труда и знаний последних стоит недешево, кроме того, некоторая часть политтехнологических проектов не может быть оплачена непосредственно из бюджета. Поэтому администрации приходится использовать нестандартные, косвенные схемы финансирования своей избирательной кампании.

Административные избирательные технологии реализуются с помощью всей совокупности государственных и муниципальных органов, связанных с ними бюджетных организаций, частных предприятий, связанных с администрацией или зависящих от нее, квазиобщественных организаций, курируемых администрацией. В этот конгломерат инструментов административных избирательных технологий включены все ветви власти (исполнительная, законодательная и судебная), органы вне ветвей – прокуратура, избирательные комиссии, и сымитированная властью часть гражданского общества.

Конгломерат органов власти, подконтрольных власти предприятий и организаций, оснащенный коммерческими политтехнологами и финансируемый из кармана, имеющего прореху в бюджет, представляет собой «административный избирательный мегаштаб».

Оборона от «нежелательных» кандидатов и избирательных объединений имеет несколько рубежей. На первом рубеже стоят избирательные комиссии, за ними – суды разного уровня.

Поскольку по закону именно избирательные комиссии организуют и проводят выборы, они, с одной стороны, являются важнейшим инструментом административных избирательных технологий. С другой стороны, они могут быть использованы для противодействия таким технологиям. Поэтому рассмотрению избирательных комиссий как инструмента административных избирательных технологий мы посвятим отдельный раздел. А пока рассмотрим остальные инструменты.

## **АДМИНИСТРАЦИЯ И АППАРАТ АДМИНИСТРАЦИИ**

Аппарат администрации часто для простоты называют просто «администрацией», в отличие от различных отраслевых и территориальных структур исполнительной власти. Аппарат администрации является заказчиком, а в некоторых случаях и «идеологом» применения административных избирательных технологий.

Такое позиционирование аппарата администрации на выборах связано с тем, что он является центральным звеном структуры исполнительной власти на подведомственной территории. Именно аппарат администрации сосредотачивает в своем составе отделы, ведающие практически всей хозяйственной жизнью территории. Аппарат администрации имеет тесный контакт не только со структурными подразделениями исполнительной власти – территориальными и отраслевыми, но и со структурами, напрямую не входящими в администрацию – законодательными и представительными органами, судами на подведомственной территории, территориальными подразделениями федеральных органов – прокуратурой, ФСБ и другими.

Кроме того, администрация имеет непосредственный контакт с государственными и муниципальными унитарными предприятиями на своей территории и тесный контакт с частными коммерческими предприятиями. Немалую роль играет ее взаимодействие с СМИ соответствующего уровня, часть из которых учреждается непосредственно администрацией, часть – субсидируется, часть имеет в качестве учредителей тесно связанные с администрацией структуры, а остальные – просто зависят от администрации как «хозяйствующие субъекты».

Таким образом, администрация может оказывать прямое или косвенное влияние практически на все организации, предприятия, учреждения, находящиеся на ее территории.

Аппарат администрации обладает собственными хорошо оснащенными оргтехникой помещениями и штатом кадровых сотрудников, являющихся государственными или муниципальными служащими. Заметим, что в нашей стране положение государственного или муниципального служащего выгодно отличается по набору получаемых материальных благ, и, в первую очередь, – по степени социальной защищенности, от положения других граждан. Государственные и муниципальные служащие дорожат

своими местами, что усиливает степень их подчиненности начальству.

Естественно, что формы участия администрации в выборах зависят от уровня администрации. Федеральная администрация, а в некоторых случаях – даже региональная, может создавать и поддерживать собственные партии. В любом случае, первое, с чем должна определиться администрация – кого из кандидатов она будет поддерживать. Процесс определения может проходить по-разному: администрация сама может выявить некоторые предпочтения, например, по результатам работы в законодательном (представительном) органе предыдущего состава, могут поступить указания «сверху», может появиться представляющая интерес инициатива «снизу».

В избирательной кампании задействуются сотрудники разных подразделений аппарата администрации, но в первую очередь – это сотрудники организационных отделов или управлений. Если речь идет об администрации муниципального образования, именно они, в первую очередь, будут готовить списки избирателей, помогать избирательной комиссии собирать и оформлять различные документы, они будут «подбирать» составы участковых избирательных комиссий, снабжать их документацией и курировать их. Важной фигурой будет также системный администратор администрации, ответственный за работу компьютеров. В день выборов в такой администрации может быть задействован чуть ли не весь кадровый состав – на отслеживании хода голосования и на приеме документов от участковых комиссий.

В аппарате администрации более высокого уровня – региональной, выборами также занимается, обычно руководитель организационного управления. В крупных регионах за взаимодействие с законодательным органом, с региональными отделениями партий ответственны специальные сотрудники – заместители глав регионов. На период региональных выборов важнейшей задачей

органу управления становится «помощь» избирательной комиссии субъекта Федерации.

Практикуется также срочное включение в состав аппарата администрации на период выборов специалиста-политтехнолога, причем на достаточно высокую должность, например – на должность заместителя руководителя органа управления. В этом случае такой специалист является одновременно и государственным (или муниципальным) служащим и одним из реальных руководителей избирательного штаба.

Взаимоотношение между избирательным штабом «административного» кандидата, избирательного объединения и собственно администрацией может быть устроено по-разному. Помещения, в которых работает большинство сотрудников избирательного штаба, где хранится агитационная литература и т.п. обычно не располагаются в административных зданиях. Тем не менее, сотрудники администрации осуществляют регулярный контакт с сотрудниками избирательного штаба «административных» кандидатов и партий. Многие важнейшие решения, касающиеся выборов, принимаются именно в здании администрации, в кабинетах руководителя, его замов или руководителей отделов.

Важным фактором является то, что в здании муниципальной администрации находится избирательная комиссия среднего звена (территориальная, муниципального образования, окружная), которая является непосредственно вышестоящей по отношению к участковым комиссиям. Именно в этом здании проводится обучение руководителей участковых комиссий, выдача документов, информационных материалов и избирательных бюллетеней.

Исполнительная власть изначально приспособлена к решению задач организации выборов: у нее есть для этого материально-технические и кадровые ресурсы, отлажены управленческие и информационные связи. Избирательные комиссии, по крайней мере, – избирательные комиссии

среднего и нижнего звеньев намного менее приспособлены для этого. Поэтому нет ничего удивительного, что администрация справляется с этой задачей лучше, чем избирательные комиссии.

### **КУРИРУЕМЫЕ АДМИНИСТРАЦИЕЙ ОТРАСЛИ (ЖКХ, ПРЕДПРИНИМАТЕЛЬСТВО, ОБРАЗОВАНИЕ, ЗДРАВООХРАНЕНИЕ, СОЦИАЛЬНОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ)**

Аппарат администрации муниципального образования курирует многие отрасли деятельности на подведомственной территории. Практически в каждом аппарате администрации можно найти (помимо организационного отдела) отделы коммунального (муниципального) хозяйства, предпринимательской деятельности, социально-культурный отдел, отдел по здравоохранению и образованию. Сотрудники аппарата администрации, работающие в соответствующих отделах, имеют тесные контакты с руководителями предприятий жилищно-коммунальных служб, с местными предпринимателями, с руководителями больниц и поликлиник, с директорами школ, ПТУ и университетов, и т.д. и т.п. Более того, жизнь всех этих предприятий во многом зависит от местной администрации.

Предприятия ЖКХ обычно являются муниципальными унитарными предприятиями, финансируемыми из местного бюджета. Фактически они являются подразделениями и подчинены местной администрации (как было при советской власти), их руководители – резерв администрации.

То же можно сказать и об органах социального обеспечения. Они полностью финансируются из бюджета и тоже фактически являются подразделениями администрации. Поэтому сотрудникам предприятий ЖКХ и органов социального обеспечения администрация может давать прямые указания, связанные с выборами.

Государственные и муниципальные организации образования и здравоохранения тесно связаны с администрацией, поскольку практически полностью

финансируются из бюджета. Они в меньшей степени зависят от местной администрации, но руководители этих предприятий всегда имеют с ней тесный контакт, который позволяет им получать определенное внимание к нуждам их организаций. Недаром руководители организаций здравоохранения и образования часто бывают муниципальными депутатами.

Сложнее – в силу финансовой независимости – обстоит дело с местными предпринимателями. Но и они – владельцы магазинов, лавок, предприятий бытового обслуживания – связаны с местной администрацией многими нитями: лицензиями, обязательствами санитарного, противопожарного, социального, налогового характера. Успешность бизнеса в нашей стране, как известно, определяется взаимоотношениями, сложившимися у его владельца с администрацией.

## **ОРГАНЫ АДМИНИСТРАТИВНОГО НАДЗОРА**

Органы государственного административного надзора (противопожарные, налоговые, санитарные, природоохранные и другие инспекции) имеют территориальные подразделения, тесно связанные с местной и региональной администрацией. У руководителей местной администрации и специалистов региональной администрации имеются непосредственные, личные контакты с руководителями надзорных органов. Эти контакты могут использоваться для налаживания «правильного» функционирования организаций и предприятий, находящихся на территории. Отступление от правил может повлечь за собой тщательные проверки.

Так, например, известен случай, когда местный предприниматель, владелец небольшого магазина пытался оспаривать в суде сфальсифицированные итоги голосования на выборах, на которых он был кандидатом. Однако через некоторое время он отозвал свою жалобу. Будучи привлеченным в качестве свидетеля в другом судебном разбирательстве, он показал, что сразу после подачи им

жалобы в суд, на его магазин обрушилась волна инспекторов – пожарных и санитарных. В местной администрации предпринимателю намекнули на то, чем вызвано пристальное внимание со стороны надзорных органов, и предприниматель смог быстро и полюбовно решить вопрос.

## **МИЛИЦИЯ, ПРОКУРАТУРА, ФСБ**

Милиция и прокуратура в меньшей степени зависят от местной власти, хотя и сохраняют с ней довольно тесные отношения. Еще в меньшей степени от местной власти зависят территориальные отделения ФСБ. Всё перечисленное представляет собой иерархически устроенные федеральные структуры. Степень их закрытости и силы внутрисистемных связей увеличивается от милиции (которая частично находится в компетенции региональных властей) к ФСБ. В такой же последовательности уменьшается и степень их влияния на местные выборы. На региональных выборах достаточно хорошо прослеживается роль милиции, а прокуратура может оказаться нейтральной. На федеральных выборах будут задействованы все эти структуры.

Заметим, что милиция и прокуратура обязаны реагировать на нарушения избирательного законодательства. Однако практика показывает, что они слабо реагируют на сигналы из избирательных комиссий. Лишь в том случае, если эти сигналы подкреплены просьбой из администрации или если нарушения задевают непосредственные интересы этих структур, предпринимаются активные действия.

Бывают случаи, когда милиция, прокуратура или ФСБ действуют в интересах кандидата, который служит или тесно связан с этими органами. В этих случаях наблюдается активизация соответствующих органов: усиление милицейского патрулирования улиц, выемки избирательной документации (был случай изъятия прокуратурой у избирательной комиссии подписных листов для проверки) или агитационных материалов «экстремистского» характера.

Милиция в большей степени связана с местной и региональной властью, прокуратура находится в

промежуточном положении, ФСБ, естественно, в большей степени связана с властью федеральной. В этом отношении интересны случаи столкновения электоральных интересов администраций разного уровня: местной и региональной, региональной и федеральной. Мы уже упоминали о случае «прокурорских методов» предвыборной борьбы против «нежелательного» для федеральной администрации кандидата (см. раздел «Давление на «неадминистративных» претендентов»). Другой пример – выборы губернатора Курской области в 2000-м году. Тогда Курская областная прокуратура не успела вовремя сориентироваться и выступила на стороне действующего губернатора, не поддерживавшегося федеральной властью. Но представленные в суде документы были столь убедительны, что суд отменил регистрацию этого кандидата. При этом упомянутые документы носили служебный характер и вряд ли были бы доступны избирательному штабу заявителя, если бы он не получил помощь от компетентных органов.

## **СУД**

В вопросах, касающихся споров между гражданином и государством, суды не проявляют беспристрастного и объективного подхода. Объясняется это инкорпорированностью судей в номенклатурную систему, слишком тесной связью судебной и исполнительной властей, зависимостью и незащищенностью судей. Связь судов и администрации соответствующего уровня очень хорошо проявляется в противоречивости, а иногда и абсурдности судебных решений по избирательным спорам.

Суды играют роль «второго эшелона обороны» избирательного бюллетеня от «нежелательных» кандидатов. Примерно половина всех отказов в регистрации обжалуется в суде. В большинстве случаев суды принимают сторону избирательной комиссии. Анализ таких дел свидетельствует, что суды по-разному относятся к нарушениям со стороны кандидатов и со стороны комиссий: первые оцениваются намного строже, чем вторые.

Мотивация судебных решений слишком часто совпадает с мотивацией стороны, прямо или косвенно представляющей интересы администрации. Это легко объяснимо: в судебной практике автора были случаи, когда он представлял «административную» сторону и судья предлагал ему написать проект судебного решения.

У администрации нет никаких принципиальных преград, которые не позволяли бы ей связаться с председателем суда и намекнуть на желательность того или иного решения. Это обуславливает роль судов как инструмента административных избирательных технологий.

## **АРМИЯ**

В тех регионах, где расположены крупные армейские части, армия, в первую очередь солдаты-срочники, могут оказать хорошую помощь в обеспечении явки и нужного результата на федеральных и региональных выборах. Несмотря на то, что формально армейское начальство не подчинено региональному, оно также, как и региональное начальство, представляет собой номенклатурную элиту. Поэтому обычно между руководителями регионов и военачальниками регионального масштаба существует тесная дружба.

Электоральная задача военачальника – обеспечить явку подчиненных ему солдат и офицеров. В условиях армии это сделать нетрудно, несмотря на принцип добровольности голосования. Агитация в армейских частях, как известно, запрещена. Она может заменяться соответствующим информированием.

## **СРЕДСТВА МАССОВОЙ ИНФОРМАЦИИ**

Поскольку манипулирование общественным мнением является в настоящее время одной из главных административных избирательных технологий, постольку администрация уделяет средствам массовой информации серьезное внимание. Значительная доля СМИ официально находится под управлением государственных и

муниципальных структур (государственные и муниципальные СМИ), другая их часть связана с администрацией опосредованно – через подконтрольных администрации владельцев или просто в силу административной зависимости.

Сравнительная эффективность электронных и печатных СМИ зависит от плотности населения региона. В очень «скупенных» регионах, крупных городах достаточно эффективными являются печатные СМИ. Для России же в целом и для малонаселенных регионов сейчас более эффективным является телевидение. Роль общенациональных каналов российского телевидения на результаты федеральных выборов трудно переоценить, впрочем, также как и влияние на эти каналы федеральной администрации.

Избирательное законодательство делит СМИ на три категории по признаку их «подчиненности» власти – государственные, муниципальные и негосударственные (остальные), и на три категории по признаку охвата территории – федеральные, региональные и местные. Государственные и муниципальные СМИ – это СМИ, которые, либо учреждены органами власти, либо финансируются из бюджета, либо имеют государственную (муниципальную) долю в своем уставном фонде. Понятно, что на такие СМИ администрация может оказывать прямое влияние, поскольку она может принимать решение о руководстве СМИ и об объемах его финансирования.

Списки государственных и муниципальных СМИ публикуются в соответствии с законом сразу после начала избирательной кампании. Однако эти списки готовятся соответствующими органами исполнительной власти и зачастую оказываются неполными. Дело в том, что если факт присутствия среди учредителей государственного или муниципального органа легко устанавливается (для газеты – по выходным данным), то факт финансирования может быть установлен лишь по финансовым документам, которые не всегда доступны.

Многие средства массовой информации учреждены государственными предприятиями, либо частными организациями, имеющими тесный контакт с администрацией. Распространена также практика, когда СМИ учреждается частными лицами, коллективом СМИ, за которыми в действительности стоит администрация. Фактически эти СМИ так же, как и государственные, оказываются в период избирательной кампании агитационными материалами «административных» кандидатов и партий. Приведем примеры.

Не попавшая в список государственных СМИ<sup>46</sup> газета «Метро», издаваемая тиражом 450 тысяч экземпляров и бесплатно распространяемая в московском метро, в период избирательной кампании по выборам депутатов Московской городской Думы в 2005 году фактически стала агитационным листком избирательного штаба «Единой России». В этот период газета «Метро» выходила ежедневно, хотя обычно она выходит лишь два раза в неделю и меньшим тиражом. За период избирательной кампании «Метро» более двухсот раз «проинформировала» читателей о деятельности партии «Единая Россия» и лишь по одному разу – о партиях КПРФ и «Яблоко». За тот же период эта газета 203 раза упомянула о деятельности кандидатов из партийных списков «Единой России». Все это были «информационные» материалы, не оплачивавшиеся из избирательного фонда.

Кроме того, некоторые номера содержали четырехполосные вкладки газеты «Единая Россия». Учредителем газеты «Метро» является ОАО «Газета Метро», однако часть акционерного капитала (9,5%) принадлежит Правительству Москвы. Объем государственного финансирования – неизвестен.

Другой пример. В Южном административном округе города Москвы распространяются (опять же бесплатно,

---

<sup>46</sup> Газета «Метро» при тщательном рассмотрении состава ее акционеров подпадает под определение государственного СМИ.

почтовыми организациями по почтовым ящикам жителей) три газеты, учредителями которых является некое ООО «Вестник Южного региона», две газеты, учрежденные ООО «Персей-сервис» (местная студия кабельного телевидения) и одна газета, учрежденная ООО «Сонекс-центр». Все эти газеты также не попали в список государственных или муниципальных, хотя их содержание, в том числе и предвыборное, с очевидностью свидетельствует о том, что эти газеты представляют местную администрацию.

В Москве создана целая империя подобного рода государственных и муниципальных СМИ, издаваемых и распространяемых за немалые бюджетные деньги (тираж – семь миллионов экземпляров!) и обеспечивающих массивную агитацию «административных» претендентов. Для России аналогичную роль играют федеральные телеканалы.

## **КВАЗИОБЩЕСТВЕННЫЕ ОБЪЕДИНЕНИЯ**

Существует ряд общественных объединений, которые активно поддерживаются администрацией. Это – различные общества ветеранов, инвалидов, многодетных и т.п., а также некоторые профсоюзы. Эти общественные объединения получают от администрации различную помощь – материальную или финансовую, обеспечиваются администрацией помещениями для своей деятельности. В качестве благодарности такие общественные объединения предоставляют администрации свою помощь на выборах.

В электоральных целях такие объединения используются по нескольким направлениям. Во-первых, эти объединения могут оформлять выдвижение кандидатур в избирательные комиссии. Этим пользуются местные администрации особенно при формировании участковых комиссий, оформляя через эти объединения выдвижения нужных им членов. Во-вторых, эти общественные объединения используются в целях агитации, в основном – для проведения встреч «нужных» кандидатов с избирателями. В-третьих, эти общественные объединения могут

использоваться для подачи заявок на голосование вне помещения. Раньше, эти объединения также активно использовались для сбора подписей в поддержку нужных кандидатов.

## **ВЛИЯНИЕ НА ПАРТИЙНУЮ СИСТЕМУ**

В 1999 году второе и третье место на выборах в Государственную Думу заняли избирательные объединения, созданные органами власти (одно – федеральной властью, другое – региональной). Созданный «на скорую руку» избирательный блок «Единство» – набрал по федеральному округу за счет массированной раскрутки по федеральному телевидению 23% голосов, а избирательный блок «Отечество-Вся Россия» – 13% голосов (при этом основную долю голосов он получил в тех регионах, руководители которых организовали его). Как известно, эти избирательные объединения послужили основой для создания партии «Единая Россия».

В соответствии с российским законодательством на выборах федерального и регионального уровней основную роль играют общероссийские политические партии. Участие бюрократической корпорации в выборах должно происходить под прикрытием политических партий, и администрация, естественно, создает такие партии. Построенные администрацией партии имеют соответствующие российскому закону атрибуты, но не являются партиями в классическом понимании этого слова: они создаются не на общественных началах и не как выразители интересов значительной части граждан, а исключительно как инструмент реальной или имитируемой борьбы за власть.

Однако для современного этапа выборов, при переходе к полностью пропорциональной избирательной системе, одной административной партии уже недостаточно. Более того, разработанные ранее приемы электоральной борьбы подсказывают, что можно создавать партии, не играющие самостоятельной роли, но способные «отнять» голоса у

конкурентов, либо хотя бы отвлечь их от избирательного процесса (партии-спойлеры).

История российских выборов уже многократно продемонстрировала использование приемов создания административных партий и административного создания партий-спойлеров.

Создание и регистрация партии – очень непростая в российских условиях задача, и экстренное появление новых партий невозможно без серьезной административной поддержки. Понятно, что партии, созданные администрацией, будут вести себя именно так, как пожелает создатель, и будут представлять собой (по крайней мере – до окончания избирательной кампании) не что иное, как один из инструментов административных избирательных технологий.

Кремль уделяет определенное внимание и «старым» партиям. Он содействует партии именно в той степени, в которой находит с ней общий язык.

Интересные отношения сложились у администрации со старейшей российской партией ЛДПР. Нам неизвестно, что происходит в кулуарах, но анализ составов избирательных комиссий, законодательные инициативы ЛДПР в области избирательного права, отношение администрации к ЛДПР на конкретных выборах свидетельствуют о достаточно тесном контакте этой партии с администрацией. Например, как мы уже писали выше, представительство ЛДПР в участковых избирательных комиссиях значительно превосходит реальное представительство членов этой партии в организациях, на базе которых формируются эти комиссии. Показательным является также постоянное участие ЛДПР в инициированном администрацией «общественном» контроле на выборах, а также участие этой партии в качестве инициатора отмены регистрации некоторых участников выборов<sup>47</sup>.

---

<sup>47</sup> По инициативе ЛДПР на выборах депутатов Московской городской Думы 2005 года была отменена регистрация списка

## **ПОЛИТТЕХНОЛОГИ**

Как мы уже упоминали выше, для разработки плана избирательной кампании, так же как и для ее проведения, администрация часто привлекает коммерческих политтехнологов. Для крупных избирательных кампаний (федеральных, а раньше – еще и губернаторских) могут привлекаться сразу несколько политтехнологических фирм.

Поскольку привлечение политтехнологов требует немалых финансовых затрат, администрации приходится изыскивать косвенные пути финансирования их деятельности. Такое финансирование осуществляется через предпринимателей, тесно связанных с администрацией или ищущих у нее расположения. Бывают также случаи, когда одного или несколько политтехнологов вводят непосредственно в штат администрации – на государственную должность.

Избирательный штаб «административного» кандидата или избирательного объединения, организуемый политтехнологической фирмой, работает в очень комфортных условиях. У него не возникает проблем ни с рабочими помещениями, ни с размещением сотрудников. Но главное – это чрезвычайно широкие возможности агитационного творчества, обеспеченные административными ресурсами. Может ли мечтать политтехнолог, работающий не на администрацию, о таком виде агитации, как срочное асфальтирование улиц или строительство детских площадок? Может ли такой

---

избирательного объединения «Родина». Основанием для отмены послужило наличие в агитационных материалах «Родины» признаков разжигания межнациональной розни. Но агитационные материалы ЛДПР содержали не меньше таких же признаков. Однако, суд удовлетворил иск ЛДПР, отказав в удовлетворении аналогичного иска «Родины» к ЛДПР. На октябрьских выборах 2006 года ЛДПР оспаривала регистрацию списка «Российской Партии Жизни» и партии «Свобода и народовластие» в Приморском крае, а также партии «Яблоко» в Свердловской области.

политтехнолог быть уверенным, что его планы по размещению рекламных щитов на улицах города не будут пресечены бдительной автоинспекцией? Или что выставленные агитационные пикеты не попадут сразу же в милицию за отсутствие разрешения на проведение массового мероприятия?

Отношение к политтехнологам у администрации бывает обычно очень уважительным. Идеи по проведению праздников детского рисунка с вручением призов, лотерей для пришедших на избирательные участки и т.п. принимаются безоговорочно. Юрист администрации, чувствуя себя не очень уверенно в вопросах избирательного права, работает под руководством более опытного юриста политтехнологической фирмы. Даже партийные собрания зачастую организуются в соответствии с рекомендациями заезжих политтехнологов.

Следует, однако, отметить, что использование коммерческих политтехнологов не есть отличительная черта административных избирательных технологий: их используют все серьезные кандидаты и избирательные объединения. Разница состоит лишь в том, что политтехнологи, работающие на администрацию, находятся в существенно более благоприятных условиях.

## **Избирательные комиссии как инструмент административных избирательных технологий**

### **АДМИНИСТРАЦИЯ И ИЗБИРАТЕЛЬНЫЕ КОМИССИИ**

Несмотря на то, что администрация могла бы обойтись и без избирательных комиссий, она вынуждена хотя бы формально соблюдать требования закона и делать вид, что выборы организуют и проводят избирательные комиссии. Поэтому избирательные комиссии играют важную роль в реализации административных избирательных технологий.

Во-первых, они должны принимать решения, связанные с организацией и проведением выборов. Во-вторых, они должны выражать свое компетентное мнение по жалобам на нарушения избирательного законодательства.

Существует несколько способов воздействия на избирательные комиссии. Важнейшим из них является контроль за составом комиссий. При этом для комиссий среднего и нижнего звена важно обеспечить контроль за руководителями комиссий и лояльность большинства остальных членов. О способах обеспечения лояльности мы писали выше в разделе «Приручение избирательных комиссий». Еще раз заметим, что закон (после поправок 2005 года) позволяет вводить в состав комиссий до половины государственных и муниципальных служащих. Очень часто секретарем комиссии среднего звена становится именно муниципальный служащий. Объясняется же это тем, что на секретаря комиссии возлагаются обязанности по делопроизводству, которые, совершенно естественно доверить именно сотруднику администрации. С другой стороны, в комиссиях среднего звена секретарь зачастую играет более важную роль, чем председатель, и фактически является руководителем комиссии.

Взаимоотношения реального руководителя комиссии среднего звена (им может быть председатель комиссии, секретарь, или, в редких случаях – заместитель председателя) с администрацией может быть различным. Опишем основные типы таких взаимоотношений.

1. Руководитель комиссии одновременно является одним из руководителей местной администрации (например, заворготделом или управляющим делами, или заместителем главы администрации). Другие члены комиссии, кто по службе, кто по дружбе, кто по меркантильным соображениям связаны с этим руководителем комиссии и ориентируются на него. В такой ситуации комиссия легко использует ресурсы администрации и фактически является ее подразделением.

2. Руководитель комиссии является освобожденным, «штатным» сотрудником комиссии. Это тот случай, когда администрация выделила «из себя» специального человека, ответственного за выборы. В этом случае председатель комиссии является чиновником, занимает государственную (в случае территориальной комиссии) или муниципальную (в случае комиссии муниципального образования) должность, лично заинтересован в сохранении своего места, так же как и в сохранении администрации, от которой он произошел. Но при этом он имеет некоторую степень независимости и, почувствовав слабость администрации, может перестать ей подчиняться. У такого руководителя много времени и сил не только для непосредственного проведения выборов, но и для их подготовки в период между избирательными кампаниями.

3. Руководитель комиссии является непосредственным или опосредованным подчиненным главы администрации. Это очень тяжелый для руководителя вариант, поскольку глава администрации в этом случае будет оказывать непосредственное давление на него<sup>48</sup>. Перед руководителем комиссии в этом случае стоит жесткая альтернатива: честно выполнить закон или быть уволенным.

4. Руководитель комиссии формально никак не зависит от администрации, но легко поддается ее влиянию; он конформист по натуре, считает, что начальству виднее, с удовольствием принимает от администрации «заслуженные» награды – премии, гаражи, почетные звания. Такой руководитель принимает любые решения на основании «добрых советов» более «опытных» товарищей из администрации.

5. Руководитель комиссии является реальным лидером и более-менее независимым от администрации человеком, устраивающим администрацию по профессиональным критериям. Он честен, но при этом не вмешивается ни в

---

<sup>48</sup> Дважды мне приходилось видеть, как глава администрации устраивал телефонный «разнос» женщинам-председателям ТИК, доводя их до слез.

какие интриги внутри администрации и комиссии. Такой руководитель нейтрализуется с помощью секретаря или заместителя председателя, а также с помощью большинства членов комиссии, более тесно связанных с администрацией.

6. Руководитель комиссии имеет «крышу» в администрации более высокого уровня. В зависимости от интересов администрации высшего уровня на данных выборах, такой руководитель комиссии может оказаться независимым от местной администрации и даже может оказаться беспристрастным по отношению к результатам выборов. Но, естественно, он не будет беспристрастным по отношению к выборам, в которых заинтересована «его» администрация.

7. Возможно, бывают случаи, когда большинство членов комиссии, включая руководителей, никак не зависят от администрации и хотят организовать честные выборы. Такое может быть, если администрация пустила формирование комиссии «на самотек» (так бывало в начале и середине 90-х). В этом случае администрация будет всячески показывать комиссии, насколько последняя бессильна без ее помощи. Комиссия вынуждена будет пользоваться ксероксом и компьютерами администрации, «выпрашивать» у нее транспорт и т.п. Постепенно из этой комиссии будут выдавливаться независимые члены, начиная с председателя.

Что касается других членов комиссии среднего звена, то при формировании комиссии администрация позаботится о том, чтобы они были либо достаточно безынициативны, либо имели личные связи с администрацией. В результате обеспечивается воздействие администрации на любые решения комиссий среднего звена.

Помимо принятия решений, комиссия среднего звена обязана проводить определенные мероприятия по организации выборов. Но в силу своего «общественного» характера комиссии среднего звена не имеют ресурсов для проведения таких действий. У этих комиссий нет реальных возможностей для исполнения таких полномочий как

составление списков избирателей, формирование участковых избирательных комиссий, контроль за проведением агитационной кампании, распределение бюллетеней и открепительных удостоверений, организация голосования, обучение участковых комиссий, хранение избирательной документации. Остальные полномочия (прием документов от кандидатов и от участковых избирательных комиссий, финансовая деятельность, ведение документации) такая комиссия, с очевидностью, может выполнять хуже, чем сотрудники администрации, поэтому именно последним она доверяет исполнение этих полномочий. С этой целью при комиссиях создаются так называемые «рабочие группы», которые в определенной степени легализуют передачу полномочий.

## **РОЛЬ РАЗЛИЧНЫХ ТИПОВ ИЗБИРАТЕЛЬНЫХ КОМИССИЙ В АДМИНИСТРАТИВНЫХ ИЗБИРАТЕЛЬНЫХ ТЕХНОЛОГИЯХ**

Несмотря на то, что большую часть функций по организации выборов выполняют органы исполнительной власти, закон распределяет все эти функции между избирательными комиссиями. В этом разделе мы кратко опишем распределение полномочий между комиссиями разных уровней на разных выборах и оценим комиссии с точки зрения их возможностей противодействия административным избирательным технологиям.

### ***Комиссия, организующая выборы***

Для каждого выборов законом определяется «организующая выборы избирательная комиссия». Словосочетание «комиссия, организующая выборы» используется в законе как термин. Это – главная комиссия, которая должна самостоятельно организовать и провести выборы, определить их результаты; формально – это высшая комиссия на этих выборах. Под ее руководством работают нижестоящие комиссии. Комиссия, организующая выборы, регистрирует партийные списки (если выборы проходят с их

участием) и инициирует отмену их регистрации, контролирует правильность ведения кандидатами и избирательными объединениями избирательной кампании.

Комиссии, которые по иерархии, представленной в разделе «Иерархия комиссий» этой книги, стоят выше комиссии, организующей выборы, вообще говоря, не участвуют в организации данных выборов, хотя и выполняют контрольные функции.

Организующими комиссиями являются:

- на федеральных выборах – ЦИК РФ;
- на региональных выборах – комиссия субъекта Федерации;
- на муниципальных выборах – избирательная комиссия муниципального образования (ее полномочия могут быть переданы территориальной избирательной комиссии – см. ниже).

Термин «комиссия, организующая выборы» является не очень удачным, поскольку все комиссии, являющиеся нижестоящими по отношению к «организующей» комиссии, также организуют и проводят выборы. Встречающееся иногда неправильное применение этого термина приводит к недоразумениям.

С точки зрения противодействия административным избирательным технологиям, участие в работе комиссии, организующей выборы, в качестве члена с решающим или совещательным голосом, наиболее эффективно. Многие рекомендации этой книги относятся именно к работе в комиссиях, организующих выборы.

Понятно, что войти в состав с решающим голосом в ЦИК РФ или даже в избирательные комиссии субъекта Федерации и избирательные комиссии муниципального образования очень сложно. Поэтому следует использовать возможности назначения в эти комиссии членом с совещательным голосом.

Противодействие простым фальсификациям следует осуществлять на уровне территориальных и участковых избирательных комиссий.

### ***Регистрирующая комиссия***

В этой книге мы часто используем не определенный законом термин «регистрирующая комиссия». Это та избирательная комиссия, которая регистрирует кандидата, список кандидатов. Список кандидатов всегда регистрирует комиссия, организующая выборы. Кандидатов по одномандатным, многомандатным округам регистрирует соответствующая окружная комиссия, если она создана, в противном случае – организующая выборы комиссия или ТИК, на которую возложены полномочия ОИК.

Для кандидатов, баллотирующихся по одномандатным и многомандатным округам, участие в работе регистрирующей их окружной комиссии более эффективно, чем участие в комиссии, организующей выборы.

### ***ЦИК РФ***

На федеральных выборах ЦИК РФ – комиссия, организующая выборы. В ее полномочия входит общее руководство нижестоящими комиссиями (региональными, территориальными и участковыми) и общий контроль за соблюдением порядка проведения выборов, в частности правил агитации. ЦИК РФ на выборах Президента РФ регистрирует кандидатов, а на выборах депутатов Государственной Думы регистрирует федеральные списки кандидатов, аннулирует при определенных условиях регистрацию кандидата или списка кандидатов. ЦИК РФ устанавливает окончательный результат выборов, в частности устанавливает, кто избран Президентом или депутатом Государственной Думы.

На региональных и муниципальных выборах ЦИК РФ имеет контрольные функции, может по жалобам отменять решения комиссий субъектов Федерации.

### **Комиссии субъектов Федерации**

На федеральных выборах комиссии субъектов Федерации являются нижестоящими по отношению к ЦИК РФ и вышестоящими по отношению к территориальным и участковым. Их основные обязанности – контроль соблюдения правил агитации на территории субъекта Федерации, подведение итогов голосования на этой территории, руководство нижестоящими комиссиями.

На региональных выборах комиссия субъекта Федерации является организующей выборы и выполняет те же функции, что и ЦИК РФ на федеральных выборах. Комиссия субъекта Федерации регистрирует только списки кандидатов, выдвинутые избирательными объединениями, а кандидатов по округам (если выборы проводятся по смешанной системе) регистрируют нижестоящие окружные комиссии. Комиссия субъекта Федерации устанавливает общий результат региональных выборов.

На муниципальных выборах комиссия субъекта Федерации играет контролирующую роль, хотя на практике довольно часто бывает, что региональная комиссия вмешивается в дела комиссии, организующей муниципальные выборы.

### **Избирательная комиссия муниципального образования**

Эта комиссия принимает участие исключительно<sup>49</sup> в выборах органов местного самоуправления, на которых она является организующей комиссией. На выборах органов главы администрации эта комиссия регистрирует кандидатов, часто она регистрирует и кандидатов в депутаты представительного органа муниципального образования, так как окружные комиссии на этих выборах обычно не формируются. Она же контролирует (должна контролировать) соблюдение правил ведения избирательной

---

<sup>49</sup> Исключительным случаем может быть возложение на избирательную комиссию муниципального образования полномочий территориальной комиссии. Тогда она может быть организатором и других выборов.

кампании, в частности – правил агитации, устанавливает результаты выборов.

Поскольку муниципальные образования бывают разных размеров, избирательные комиссии муниципальных образований могут играть более или менее важную роль и могут быть более или менее самостоятельными. Так, например, Избирательная комиссия города Самары – это постоянно действующая комиссия, проводящая выборы на территории Самары, имеющей восемь районов. Соответственно под руководством этой избирательной комиссии муниципального образования находятся восемь территориальных комиссий, и роль городской комиссии достаточно велика. В Московской области дело обстоит иначе: столицы районов имеют свои избирательные комиссии муниципальных образований, но они находятся под фактическим руководством территориальной (районной комиссии) и реально играют незначительную роль.

Довольно часто полномочия избирательной комиссии муниципального образования возлагаются на территориальную избирательную комиссию. Особенно часто это происходит в так называемых муниципальных районах, поскольку на территории района как раз и действует территориальная комиссия. Возможен (но реже встречается) и обратный вариант: на постоянно действующую комиссию муниципального образования возлагаются полномочия территориальной комиссии.

С точки зрения противодействия административным избирательным технологиям, имеет смысл участвовать в работе избирательных комиссий крупных муниципальных образований, в которых образовано несколько территориальных комиссий.

### ***Территориальные избирательные комиссии***

Территориальные избирательные комиссии участвуют практически во всех выборах, проводимых на подведомственной территории. Они могут исполнять

полномочия комиссии, организующей выборы, если им переданы полномочия избирательной комиссии муниципального образования. В этом случае к ним относится все то, что мы написали в предыдущем разделе.

Если территориальная комиссия не является комиссией, организующей выборы, то она всегда представляет комиссию промежуточного уровня, и у нее всегда остается важнейшая функция организации подсчета голосов. Все прямые фальсификации, то есть фальсификации, связанные с нарушениями в ходе голосования и при подсчете голосов, осуществляются в территориальных комиссиях и подчиненных им участковых комиссиях. Этим объясняется эффективность участия в работе территориальных комиссий с точки зрения противодействия использованию административных избирательных технологий.

### ***Окружные избирательные комиссии***

Эти комиссии постепенно утрачивают свою роль на российских выборах. Нет окружных комиссий на федеральных выборах; довольно редко они встречаются на муниципальных выборах. Окружные комиссии еще остались на выборах в законодательные органы субъектов Федерации (если последние не перешли на полностью пропорциональную систему выборов). Довольно часто окружные комиссии не формируются даже в последнем случае: их полномочия передаются территориальным комиссиям.

Окружные избирательные комиссии формируются только на период выборов. Их главная функция – регистрация кандидатов, контроль соблюдения этими кандидатами правил ведения избирательной кампании и определение результатов выборов.

Окружные комиссии очень часто оказываются под управлением администрации, поскольку не имеют надлежащего материально-технического обеспечения и кадрового состава.

Участие в работе окружных избирательных комиссий эффективно для кандидатов, самовыдвигающихся по одномандатным и многомандатным округам.

### ***Участковые избирательные комиссии***

Участковые избирательные комиссии занимаются организацией голосования на участке и подсчетом поданных голосов. Так же как и территориальные комиссии, они участвуют в выборах всех уровней и также как и окружные, они формируются для каждого выборов заново.

Участие в работе этих комиссий эффективно с точки зрения противодействия прямым фальсификациям. Но при этом наиболее выгодная позиция для борьбы с фальсификациями в участковых избирательных комиссиях – участие в их работе в качестве наблюдателя или члена комиссии с правом совещательного голоса. Статус же члена участковой комиссии с правом решающего голоса менее эффективен, поскольку требует сосредоточения на отдельных операциях, которые данный член должен выполнять в соответствии с распределением обязанностей внутри комиссии.

---

## **Часть 3. Противодействие административным избирательным технологиям**

---

В этой части книги, мы рассмотрим способы противодействия административным избирательным технологиям. Основное внимание будет уделено способам противодействия, связанным с участием в работе избирательных комиссий, поэтому сначала мы рассмотрим отдельные элементы такой работы. Затем, так же, как в учебниках по избирательному праву, выделим четыре стадии избирательной кампании и рассмотрим практику нарушения избирательного законодательства со стороны администрации на каждой из этих стадий, способы воспрепятствования таким нарушениям.

### **Формы противодействия административным избирательным технологиям**

Принципиально, административному ресурсу можно противопоставить ресурс финансовый, что и пытаются (впрочем, все реже и реже) делать некоторые участники выборов. Однако финансовый эквивалент административного ресурса так велик, что его использование слишком бросается в глаза. Он в десятки раз превосходит предельные расходы избирательного фонда, поэтому попытки финансового противостояния административному ресурсу могут быть легко пресечены с подачи администрации силами милиции, прокуратуры и ФСБ.

Практика российских выборов показывает, что административный ресурс имеет более высокую эффективность по сравнению с другими видами электоральных ресурсов. Это особенно ярко проявляется в

тех случаях, когда один и тот же кандидат баллотируется при поддержке администрации и без нее<sup>50</sup>.

Противостоять административным избирательным технологиям в условиях современного российского государства очень сложно. Наиболее эффективным инструментом противодействия административным избирательным технологиям является ... административный ресурс, причем желательно более высокого уровня. Что, собственно, и заставляет кандидатов и партии «заигрывать» с администрацией или пытаться использовать разногласия внутри нее. Однако задача этой книги состоит в том, чтобы описать способы гражданской, а не административной борьбы с административными избирательными технологиями. Причем наши советы ограничиваются исключительно правовыми рамками. Неправовые методы, использовавшиеся, например, в Киргизии (недавно), странах Латинской Америки или Таиланде, выходят за рамки этой книги, поскольку, во-первых, автор не специалист в этой области, а, во-вторых, они, с точки зрения автора, могут иметь непредсказуемые последствия. Автор, впрочем, не относит к неправовым методам массовые демонстрации невооруженных граждан.

Использование административного ресурса на выборах запрещено российскими законами! Это обстоятельство мы и будем использовать в качестве основы наших рекомендаций.

Юридическое противодействие административным избирательным технологиям базируется на знании законодательства, на умении собирать и документировать

---

<sup>50</sup> Небедный владелец фирмы «Седьмой континент» В.Груздев, привлекая немалые финансовые средства и неплохую политтехнологическую команду, многократно пытался, но не мог добиться депутатского мандата до тех пор, пока не получил административной поддержки. Генерал А.Николаев, набравший 63% голосов тогда, когда его поддерживала администрация, набрал только 19%, когда администрация поддерживала его конкурента, получившего 44%.

информацию, на возможности участия в работе избирательных комиссий, на опыте судебного обжалования нарушений избирательных прав.

Основная форма противодействия административным избирательным технологиям в рамках гражданских действий – **работа в избирательных комиссиях**. Другими формами являются:

- гражданское воздействие на законодательство;
- мониторинг избирательного процесса, сбор и обнародование информации о нарушениях;
- общественное наблюдение в день выборов;
- массовые мероприятия против использования административного ресурса на выборах.

## **Участие в работе избирательных комиссий**

### **ФОРМЫ УЧАСТИЯ В РАБОТЕ ИЗБИРАТЕЛЬНЫХ КОМИССИЙ**

Участвовать в работе комиссий можно в разных статусах. Лучше всего быть ее председателем или секретарем, но приобретение этого статуса зависит, в первую очередь, от администрации (см. раздел «Приручение избирательных комиссий»). Вхождение в состав избирательных комиссий высшего и среднего звена с правом решающего голоса затруднительно по той же причине. Однако следует учесть, что для партий, списки которых допущены к распределению депутатских мандатов в Государственной Думе (в настоящее время это – «Единая Россия», КПРФ и ЛДПР) и в региональных парламентах, включение в состав избирательных комиссий (кроме ЦИК РФ) одного представителя гарантировано.

На заседаниях комиссий, а также при осуществлении некоторых действий избирательных комиссий могут присутствовать также кандидаты и их доверенные лица, уполномоченные и доверенные лица избирательных объединений, но более эффективным является назначение в

состав комиссии члена с совещательным голосом. Это касается в первую очередь комиссий высшего и среднего звена, куда надо направлять человека, разбирающегося в избирательном законодательстве и имеющего опыт работы в коллегиальных органах.

Участие в качестве члена с правом решающего голоса немного более эффективно, чем с правом совещательного голоса (за исключением случая участковых избирательных комиссий). Направление члена комиссии с правом решающего голоса существенно отличается от направления члена комиссии с правом совещательного голоса.

Во-первых, кандидатура члена с решающим голосом включается в комиссию решением формирующего органа – вышестоящей комиссией, законодательным органом или высшим должностным лицом субъекта Федерации (для членов региональных комиссий), представительным органом местного самоуправления (для комиссии муниципального образования). Она может быть отвергнута этим органом. Член комиссии с правом совещательного голоса назначается непосредственно кандидатом, избирательным объединением.

Во-вторых, все постоянно действующие комиссии формируются вне зависимости от электоральных циклов, то есть не под конкретные выборы, а периодически. Так, обновление состава ЦИК РФ произошло последний раз в марте 2007 года, последнее формирование большинства<sup>51</sup> территориальных комиссий происходило в октябре – декабре 2006 года. Срок полномочий этих комиссий, также как и избирательных комиссий субъектов Федерации, – 4 года. Избирательные комиссии муниципальных образований обычно также бывают постоянно действующими, хотя это федеральным законом прямо не устанавливается.

Поэтому для введения своих членов в составы постоянно действующих комиссий высшего и среднего звена с правом

---

<sup>51</sup> Некоторые территориальные комиссии формировались в другие сроки в связи с тем, что в октябре-декабре проходили избирательные кампании, в которых они участвовали.

решающего голоса, надо заранее выяснить сроки очередного формирования этих комиссий и следить за объявлениями о начале формирования. Для постоянно действующих комиссий законом установлено, что период с момента опубликования объявления о приеме предложений по кандидатурам до момента формирования должен составлять не менее 30 дней.

Непостоянно действующие комиссии – окружные и участковые – формируются в период избирательной кампании. Окружные комиссии формируются приблизительно за 3 месяца до дня голосования, а участковые – за 20-30 дней до дня голосования<sup>52</sup>. При этом период с момента публикации объявления о начале формирования этих комиссий, до момента формирования должен быть не менее 10 дней.

Назначение членов с правом совещательного голоса в регистрирующую комиссию может осуществляться с момента подачи документов на регистрацию, в каждую нижестоящую по отношению к регистрирующей – с момента регистрации. Для избирательных объединений, выдвинувших кандидата по одномандатному или многомандатному избирательному округу, предусмотрена также возможность назначить члена комиссии с правом совещательного голоса в комиссию, организующую выборы (то есть, например, на выборах в законодательный орган субъекта Федерации – в комиссию субъекта Федерации).

Статус члена комиссии с правом совещательного голоса приобретает с момента представления документа о назначении в избирательную комиссию. Таким образом, член комиссии с правом совещательного голоса может работать в комиссии в течение большей части избирательной кампании. В дни голосования, в том числе – досрочного (если таковое предусмотрено) в избирательной комиссии может также работать «наблюдатель». Наблюдателя, так же

---

<sup>52</sup> В местах временного пребывания избирателей этот срок может быть сокращен.

как и члена комиссии с правом совещательного голоса, в комиссию может направить кандидат или избирательное объединение. Вопросы назначения члена комиссии с правом совещательного голоса и наблюдателя более подробно рассмотрены ниже.

## **ОБЩИЕ ПРАВИЛА РАБОТЫ В ИЗБИРАТЕЛЬНЫХ КОМИССИЯХ**

Описанные в этом разделе правила предназначены, в первую очередь, членам избирательных комиссий (с решающим и совещательным голосом) высшего и среднего звена. Но членам участковых избирательных комиссий они также будут полезны. Понятно, что каждый уровень комиссий имеет свои особенности.

### *Адаптация*

Серьезная работа в избирательных комиссиях – не такая простая деятельность, как ее хотели бы представить организаторы выборов, набирая в избирательные комиссии скорее послушных, чем компетентных людей. Чем выше уровень комиссии, тем выше должен быть и уровень компетентности членов комиссии.

Компетентность – умение ориентироваться в законодательстве, умение выстраивать цепочки логических рассуждений – качество, которое не только необходимо для работы в комиссиях (по крайней мере, среднего и высшего звеньев), но и которое ценится другими членами комиссий, вне зависимости от их собственного отношения к делу. Компетентность – качество, приобретаемое с опытом, хотя скорость его приобретения может быть разной. Основа компетентности при работе в избирательных комиссиях – знание основных положений избирательного законодательства и умение в нем ориентироваться.

Хотя компетентность является Вашим главным козырем, она недостаточна для того, чтобы влиять на принимаемые комиссией решения. Вы должны быть готовы к тому, что члены комиссии принимают решения не только в силу

рациональных соображений, но также в силу своего характера, связей с определенным кругом лиц, обязательств, в силу привычных для них догм и близких им убеждений. Поведение членов комиссии может быть Вам непонятно просто по той причине, что они – другие люди. Следует учитывать, что каждый член комиссии имеет свой жизненный опыт и обычно не считает, что этот опыт меньше Вашего. В той или иной степени Вам придется адаптироваться к другим членам комиссии.

Выдержка и корректность – важные качества, которыми должен обладать член комиссии. Старайтесь всегда говорить спокойно. Учтите, что в бюрократических кругах ценится спокойная, но уверенная интонация голоса. Ценятся и другие мелочи, например, ваш внешний вид. Это особенно важно, когда Вы общаетесь с администрацией: у нее существует свой дресс-код и первичное отношение к Вам может определяться Вашей одеждой и манерами.

Огромное значение в этой среде имеют личные контакты. В избирательных комиссиях всех уровней распространены совместные «посиделки» с чаем или другими напитками. Не чурайтесь их, если, конечно, приглашают. Но учтите, что личные контакты обязывают.

Следует понять, как реально принимаются те или иные решения, кто является неформальным лидером в комиссии. Вы должны познакомиться с аппаратом комиссии (если речь идет о комиссиях высшего звена) или с сотрудниками администрации (если речь – о комиссиях среднего звена), в первую очередь – с орготделом или с теми сотрудниками, которые занимаются выборами. Ваша задача – вступить во взаимодействие (не в конфронтацию, а в деловое взаимодействие!) с реальными организаторами выборов.

Почти наверняка Ваша активная деятельность не встретит энтузиазма и понимания у организаторов выборов. Но если Вы действуете в рамках закона, опираясь на установленные законом права, Вам трудно отказывать. Российское чиновничество обладает большим арсеналом средств защиты

от граждан. Но, во-первых, российский чиновник пасует перед компетентностью, во-вторых, его отношение с гражданами носит во многом «личный характер».

Полезные советы по адаптации в избирательной комиссии можно найти также в разделе «Психологическая и организационная подготовка наблюдателя» Приложения 5.

### ***Первое заседание избирательной комиссии***

Не позже чем на 15-й день после формирования избирательной комиссии (этот срок может быть и меньше), она собирается на свое первое заседание. На первом заседании избирается председатель комиссии (если его не назначает вышестоящая комиссия), заместитель председателя и секретарь комиссии.

Избирательное законодательство не определяет, кто созывает первое заседание комиссии. Поэтому естественно, что такую обязанность берет на себя администрация (здесь речь идет об избирательных комиссиях среднего и низшего звена). Понятно, что при этом администрация намечает также основные решения первого заседания. Впрочем, бывает и так, что администрация полагается на опыт и политическую ориентацию руководителей комиссии.

На первом заседании комиссии обязательно обратит внимание на состав комиссии, а также на присутствующих кураторов от администрации.

### ***Административная рабочая группа***

В комиссиях среднего звена на первом заседании иногда решается вопрос о так называемой «рабочей группе». По закону комиссия может создавать рабочие группы для работы в определенных направлениях – разбор жалоб, проверка подписных листов, контроль работы ГАС «Выборы». Рабочая группа, которая создается на одном из первых заседаний комиссии, – это состоящая из сотрудников администрации группа, которая должна «обеспечивать работу комиссии».

Администрация, в соответствии с законом, действительно должна оказывать помощь комиссии. Оказание такой помощи может осуществляться без всякой рабочей группы – через руководителей администрации. Поэтому такая рабочая группа создается, в лучшем случае – для «галочки», в худшем случае – для оправдания присвоения администрацией полномочий комиссии.

Если нет возможности предотвратить создание рабочей группы, то следует, по крайней мере, регламентировать ее деятельность. С этой целью надо предложить комиссии принять «Положение о рабочей группе», в котором четко оговорить тот факт, что рабочая группа осуществляет любые действия по организации выборов только по поручению комиссии.

### ***Подготовка к заседаниям комиссии***

Ваши выступления в избирательной комиссии должны быть аргументированными. При возможности следует заранее готовиться к заседаниям комиссии. Такая возможность существует не всегда: некоторые вопросы возникают неожиданно. Однако обычно в комиссиях высшего уровня можно заранее ознакомиться с повесткой дня. К сожалению, это же не всегда можно сказать о проектах решений, которые руководство комиссии часто предпочитает хранить в тайне до самого заседания.

Если Вы считаете нужным, чтобы комиссия приняла какое-либо решение, следует тщательно подготовить проект решения и предложить вопрос в повестку дня. В противном случае Вам возразят, что решения нельзя принимать «со слуха», что решение не готово, что вопрос не стоял в повестке дня и т.д. Чтобы Ваш проект не вызывал лишних возражений по форме, он должен быть оформлен как стандартные проекты избирательной комиссии. К проекту решения прикладывайте пояснительную записку и требуйте, чтобы она была роздана всем членам комиссии.

### ***Главные правила бюрократического общения***

При передаче любых документов в избирательную комиссию, да и в любой другой бюрократический орган, обязательно требуйте, чтобы на копии передаваемого документа была проставлена отметка о вручении. Желательно, чтобы эта отметка содержала дату вручения, подпись принявшего лица, его фамилию и должность.

Если Вы получаете важную информацию устно, обязательно узнайте, с кем Вы разговариваете. На устную информацию можно полагаться только в том случае, когда ее применение не может повлечь за собой серьезных последствий. Так, известны случаи, когда кандидату устно дали неверный номер счета для перечисления избирательного залога, а также неверные сведения об оформлении подписных листов. Эти «ошибки» повлекли в дальнейшем отказ в регистрации.

### ***Документы комиссии***

Наиболее важными документами избирательной комиссии с точки зрения противодействия административным избирательным технологиям являются:

- Протоколы заседаний комиссии и решения комиссии;
- Журнал входящей корреспонденции;
- Жалобы, заявления, поданные в комиссию;
- Финансовая документация комиссии и кандидатов;
- Образцы агитационных материалов (в регистрирующей комиссии);
- Нормативная документация – законы, комментарии к ним, инструкции и рекомендации вышестоящих комиссий.

Важно понимать, где и кто хранит документацию избирательной комиссии, какая существует практика доступа к документам. Собственные документы избирательной комиссии должны храниться в сейфе этой

комиссии, ключ от которого должен находиться только у ее председателя или у секретаря.

Документация участковых избирательных комиссий хранится в течение одного года со дня голосования в специально опечатанном помещении, куда может иметь доступ только руководство территориальной избирательной комиссии. Невыполнение этих требований свидетельствует, по крайней мере, о несерьезном отношении к избирательным документам.

### ***Ознакомление с документами и снятие копий***

Законодательно установленный принцип открытости и гласности в работе избирательных комиссий очень слабо реализуется на практике. Права членов комиссии на ознакомление с документами, непосредственно связанными с выборами, и получение их копий довольно часто нарушаются. Всегда находятся какие-нибудь причины для того, чтобы не ознакомить члена комиссии с документами комиссии: то нет председателя комиссии, то документ куда-то пропал, то ключ от сейфа с документами – у секретаря, а секретаря нет и т.д. Также возникают трудности при получении копий: не работает ксерокс, документ слишком велик, в документе содержатся конфиденциальные данные и т.п.

Все документы, касающиеся выборов, должны быть доступны членам комиссии как с правом решающего, так и совещательного голоса. Право ознакомления с документами и снятия с них копий предоставлено им подпунктом г) пункта 23 статьи 29 ФЗГ.

Лучше всего установить личный контакт с председателем или секретарем избирательной комиссии, которых следует убедить в том, что все документы, связанные с выборами, должны быть доступны для всех членов комиссии.

Получение копий связано с техническими возможностями комиссии. В действительности такие возможности у комиссии есть всегда. Можно не сомневаться, что в избирательных штабах «административных» претендентов

все документы есть не только в печатном, но и в электронном виде.

Если Вам отказывают в оперативном предоставлении копий, можно воспользоваться фотоаппаратом: фотоаппараты с высоким разрешением дают возможность получать достаточно хорошие копии для работы. Заверенные копии документов могут потребоваться лишь для суда, но в таком случае, они и предоставляются по запросу суда.

### ***Регламент комиссии***

У комиссий высшего звена, а иногда и у комиссий среднего звена существует собственный регламент – документ, который определяет внутренние правила работы комиссии. Этот документ особенно важен для комиссий высшего звена, а также для комиссий крупных муниципальных образований. Знание регламента помогает отстаивать свои взгляды в комиссии. Большинство членов комиссий регламент не читали, а некоторые даже могут не знать, что он существует. И это неспроста. Зачастую регламент комиссии является довольно бессодержательным документом.

Обычно в регламенте комиссии субъекта Федерации дублируются нормы законов – Федерального «Об основных гарантиях...», региональных – о конкретных выборах или о региональной комиссии, если таковой существует. Между тем, есть много вопросов, которые не разрешены, да и не должны разрешаться в законах. Например, порядок допуска на заседания комиссий граждан и представителей СМИ, порядок ознакомления и копирования документов, порядок подготовки и проведения заседаний, принятия решений, многие другие вопросы. В комиссиях высшего звена все эти вопросы могут иметь существенное значение, а некоторые вопросы имеют значение и для других комиссий. Между тем, очень часто руководители комиссий делают вид, что регламента не существует.

Обязательно ознакомьтесь с регламентом комиссии! Работая в комиссии активно и постоянно, Вы можете почувствовать, что руководство комиссии не предоставляет

возможности в полной мере реализовать Ваши права в комиссии. Вы можете попробовать обратить внимание комиссии на регламент, предложив внести туда полезные изменения.

Содержание существующих регламентов избирательных комиссий оставляют желать лучшего. Зачастую они не позволяют в полной мере реализовать права членов комиссии и других лиц на получение информации, не позволяют членам комиссии добросовестно подготовиться к заседаниям комиссии. Для того чтобы избирательная комиссия могла работать как полноценный коллегиальный орган, регулирующий несопадающие интересы, ее регламент должен быть таким же подробным, как это бывает у законодательных органов власти.

В частности, очень желательно, чтобы в регламенте были оговорены крайние сроки предоставления возможности ознакомления с документами комиссии и с проектами решений, правила рассмотрения вопросов на заседаниях комиссии, правила ведения протокола, аудио- и видеозаписи заседаний комиссии<sup>53</sup>.

## **НАЗНАЧЕНИЕ ЧЛЕНА С ПРАВОМ СОВЕЩАТЕЛЬНОГО ГОЛОСА**

В Приложении 1 представлен образец уведомления о назначении члена избирательной комиссии с правом совещательного голоса. При направлении члена комиссии с правом совещательного голоса надо учитывать следующее.

**Первое.** Не забывайте об общей рекомендации отдавать все документы, в том числе и уведомление о назначении, под расписку на втором экземпляре (копии) документа.

---

<sup>53</sup> Более подробно с перечнем вопросов, которые желательно отразить в регламенте избирательной комиссии, можно ознакомиться в статье А.Ю.Бужин «О регламентах избирательных комиссий субъектов Российской Федерации» // «Журнал о выборах», 2003, №4, с.21-24.

**Второе.** Перед составлением уведомления обязательно посмотрите закон о конкретных выборах (возможно, там есть дополнительные требования к оформлению уведомления) и сошлитесь в уведомлении на соответствующий пункт закона. Но лучше всего справиться непосредственно в вышестоящей или в данной комиссии, какая форма уведомления удовлетворит комиссию.

**Третье.** Федеральный закон об основных гарантиях не содержит никаких требований к оформлению уведомления о назначении члена комиссии с правом совещательного голоса. Таким образом, информация, которую надо предоставить в избирательную комиссию, должна содержать данные, позволяющие идентифицировать личность назначаемого, то есть, фамилию, имя, отчество и данные российского паспорта. По-видимому, следует также указать, что назначаемый член удовлетворяет ограничениям, указанным в законе (не может быть судьей, депутатом, недееспособным и т.д.; перечень содержится в пунктах 1 и 21.1 статьи 29 ФЗГ). Указание реального контактного телефона важно, поскольку в этом случае у комиссии не будет оснований не выполнять требование об обязательном уведомлении члена комиссии с правом совещательного голоса о заседаниях комиссии. Можно указать несколько контактных телефонов.

Однако организаторы выборов зачастую требуют указания дополнительных сведений: адреса, места работы, должности и т.д., а также личного заявления от направляемого гражданина о том, что он согласен быть членом избирательной комиссии с правом совещательного голоса. Все это является самодеятельностью, которая, впрочем, иногда основана на региональном законе или постановлении какой-нибудь вышестоящей комиссии. Бывают даже случаи, когда председатели комиссий «придираются» к названию документа: например, требуют, чтобы он назывался «направление».

Не входите в конфликт с организаторами выборов по этому поводу. Выполните все их требования постольку, поскольку это не требует особых усилий. Исключение составляет случай с участковыми избирательными комиссиями, так как в этом случае зачастую уже нет времени на исправление уведомлений.

**Четвертое.** Закон не оговаривает, в какой момент начинаются полномочия члена комиссии с правом совещательного голоса. Некоторые комиссии считают, что полномочия начинаются с момента принятия комиссией соответствующего решения. Они проводят для этого заседание, а до этого не допускают члена комиссии с правом совещательного голоса к работе в комиссии. Но по смыслу закона порядок назначения члена комиссии с правом совещательного голоса является уведомительным, то есть полномочия начинаются с момента вручения комиссии уведомления о назначении.

**Пятое.** Член комиссии с правом совещательного голоса должен получить в комиссии специальное удостоверение. До тех пор, пока удостоверение не выписано, или если оно вообще не выписано (что иногда бывает в участковых комиссиях), его полномочия подтверждаются вторым экземпляром уведомления, на котором стоит отметка о получении.

**Шестое.** Член комиссии с правом совещательного голоса может быть в любой момент отозван кандидатом или избирательным объединением, которые его назначили. Для этого в избирательную комиссию подается заявление об отзыве. При этом может быть назначен другой член комиссии с правом совещательного голоса. Эту процедуру, вообще говоря, можно проделывать неоднократно<sup>54</sup>.

---

<sup>54</sup> Приведем интересный пример. «Российская Партия Жизни» на выборах депутатов Мосгордумы в 2005 году меняла своего члена Мосгоризбиркома на несколько дней, когда производилась проверка подписей. В качестве «временного члена» с совещательным голосом на этот период они пытались ввести

Вопрос о том, как должно быть оформлено уведомление о назначении члена избирательной комиссии с правом совещательного голоса (о наблюдателях – см. ниже), можно обсудить в порядке профилактики на заседании вышестоящей комиссии. Это позволит предупредить возможные конфликты в нижестоящих, особенно – в участковых, комиссиях. На этом заседании следует обратить внимание на то, что форма уведомления не регламентирована законом, и любые самостоятельные требования к уведомлению недопустимы.

## **Начало избирательной кампании**

В этом разделе мы рассмотрим основные действия, которые осуществляют органы государственной власти и местного самоуправления, избирательные комиссии непосредственно перед избирательной кампанией и в самом ее начале. Эти действия будут рассмотрены с точки зрения заложенных в них возможностей использования административного ресурса с целью влияния на ход и результат выборов.

### **НАЗНАЧЕНИЕ ВЫБОРОВ**

#### *Сроки проведения выборов*

В соответствии с избирательным законодательством выборы в России являются обязательными и периодическими. У каждого избираемого органа власти<sup>55</sup>

---

человека с опытом графологической экспертизы. Однако руководство Мосгоризбиркома оказалось начеку! Новый член с совещательным голосом не был допущен к проверке подписей до момента его утверждения на заседании Мосгоризбиркома. А заседание это состоялось уже после проверки подписей. «Российской Партии Жизни» пришлось отзываться «нового» и заново назначать «старого» члена комиссии.

<sup>55</sup> В конституционном праве органом называется не только коллегиальный орган, но и единоличный глава исполнительной власти, администрации.

есть ограниченный срок полномочий – обычно, 4-5 лет – по истечении которого эти полномочия должны передаваться вновь избранному органу.

Дата проведения голосования на очередных федеральных выборах (то есть, на выборах Президента РФ и депутатов Государственной Думы) отсчитывается от дня голосования на предыдущих выборах этого же органа. Раньше так же устанавливались даты проведения региональных и местных выборов, но в 2005 году было установлено, что региональные и местные выборы проводятся в определенные дни года (второе воскресенье марта либо второе воскресенье октября<sup>56</sup>) или совмещаются с федеральными выборами.

От дня голосования зависят сроки, в которые выборы должны быть назначены, а также сроки, когда должны быть проведены некоторые предварительные электоральные действия (в первую очередь – нарезка избирательных округов).

Понятно, что федеральные выборы могут быть проведены досрочно в случае досрочного прекращения полномочий соответствующего федерального органа. Кроме того, закон допускает отклонения от указанных дат голосования в случае проведения повторных выборов региональных или муниципальных органов.

До реформы 2005 года сроки проведения выборов соблюдались не всегда. В те времена, когда избирались высшие должностные лица субъектов Федерации, бывали случаи досрочного сложения полномочий губернатора с целью повторного избрания в удобный для него период. Также известны случаи несвоевременного назначения выборов коллегиального органа, оставшиеся без последствий, например, продление полномочий Московской городской Думы в 1995 году и перенос на более поздний срок московских муниципальных выборов в 2004 году.

---

<sup>56</sup> Предусмотрен перенос выборов на одну неделю, если указанные дни совпадают с праздничным или предпраздничным днем.

Перенос даты проведения выборов может рассматриваться как одна из административных избирательных технологий.

В целом, можно сказать, что сроки проведения очередных (не досрочных) выборов легко прогнозируемы, и имеется возможность заранее готовиться к назначению и проведению выборов.

### **Выборы основные, повторные и дополнительные**

В законе отсутствует определение «основных выборов», но этот термин используется в той части закона, где речь идет о повторных и дополнительных выборах. «Основные» выборы – это выборы, которые проводятся в связи с истечением полномочий избираемого органа, досрочным прекращением его полномочий, или (в редких случаях) – в связи с образованием нового органа.

Если речь идет о коллегиальном органе, то основные выборы – это такие выборы, когда коллегиальный орган избирается в полном составе<sup>57</sup>. Иначе говоря, на основных выборах депутаты избираются в массовом порядке. На повторных и дополнительных выборах избирается только часть депутатов, или, возможно даже, один депутат.

Выборы называются **повторными**, если они проводятся в связи с тем, что предыдущие прошедшие в данном избирательном округе выборы не определили победителя (предыдущие выборы признаны недействительными, несостоявшимися или победитель не выполнил требований закона о сложении с себя полномочий, не соответствующих статусу избранного лица).

Выборы называются **дополнительными**, если они проводятся в связи с досрочным выбытием депутата (то есть,

---

<sup>57</sup> В некоторых регионах предусмотрена «ротация» коллегиального органа, то есть периодическое обновление части депутатского корпуса. Например, в Свердловской области каждые два года избирается половина депутатов Областной Думы Законодательного собрания. Такие выборы тоже называются основными.

дополнительные выборы могут проводиться только в коллегиальный орган). Дополнительные выборы могут не назначаться, если депутат не может быть избран на срок более одного года.

Из определения повторных и дополнительных выборов следует, что выборы могут быть повторными многократно и повторными дополнительными.

Повторные выборы не надо путать с повторным голосованием (так называемым – «вторым туром»), которое проводится, если это предусмотрено законом, через две недели после основного голосования, если первый тур не выявил победителя.

Отметим также, что дополнительные выборы обладают своей спецификой в смысле применения административных избирательных технологий. Дело в том, что интерес избирателей к дополнительным выборам бывает еще ниже, чем к основным, поэтому у администрации расширяется возможность применения манипулирования результатам. Так, на дополнительных выборах (по крайней мере, пока не была отменена явка) резко возростала доля голосующих досрочно и на дому.

Повторные и дополнительные выборы, как правило, должны проводиться в мартовский или октябрьский «избирательный» день. Однако, также как и для основных выборов, существуют исключения, о которых мы упоминали в разделе «Сроки проведения выборов». Так, например, если выборный орган досрочно прекратил свою деятельность, и были назначены его новые основные выборы, но они не состоялись, повторные выборы должны быть проведены в течение четырех месяцев со дня появления основания для проведения повторных выборов. В этом случае голосование может быть назначено на день, отличный от стандартного «избирательного дня». То же правило действует и в случае, если досрочное выбытие депутата привело к неправомочности коллегиального органа.

### **Органы, уполномоченные назначать выборы**

Основные выборы обычно назначаются органом законодательной, либо исполнительной власти. Выборы Президента РФ назначаются Советом Федерации, выборы Государственной Думы – Президентом РФ. Выборы депутатов законодательного органа субъекта Федерации назначаются законодательным органом субъекта Федерации. Муниципальные выборы назначаются представительным органом местного самоуправления.

В том случае, если основные выборы вовремя не назначены указанными органами, их должна назначить соответствующая избирательная комиссия.

Повторные выборы обычно назначает соответствующая избирательная комиссия.

Орган, который назначает дополнительные выборы, определяется региональным законодательством: иногда это законодательный (представительный) или исполнительный орган, иногда – избирательная комиссия.

Под «соответствующей» избирательной комиссией подразумевается либо ЦИК РФ (для федеральных выборов), либо избирательная комиссия субъекта Федерации (для региональных выборов), либо избирательная комиссия муниципального образования (для муниципальных выборов). В случае если полномочиями избирательной комиссии муниципального образования наделена территориальная комиссия, именно она будет назначать повторные (а в некоторых случаях – дополнительные) выборы.

Законом предусмотрено, что в случае если законодательный или исполнительный орган, а также избирательная комиссия не назначили выборы в срок, суд по заявлению избирателей, избирательных объединений, органов государственной власти, органов местного самоуправления, прокурора обязывает соответствующий орган назначить выборы.

### **Сроки назначения выборов**

Зная день голосования, можно определить крайние сроки принятия решения о дне голосования (о назначении выборов). Федеральные выборы (Президента РФ и депутатов Государственной Думы) должны быть назначены в интервале от 110 до 90 дней до дня голосования, региональные – в интервале от 100 до 90 дней, муниципальные – в интервале от 90 до 80 дней. Таким образом, легко с точностью до 10-20 дней можно определить сроки назначения выборов.

Приведем пример. Выборы действующего состава Государственной Думы состоялись 7 декабря 2003 года. В соответствии с п.2 ст.6 Федерального закона "О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации" следующие выборы должны состояться 2 декабря 2007 года. Поэтому Президент РФ обязан принять решение о назначении этих выборов в период с 13 августа по 2 сентября 2007 года включительно<sup>58</sup>.

В течение пяти дней после принятия решения о назначении выборов это решение должно быть опубликовано. Со дня публикации официально начинается избирательная кампания.

### **НАРЕЗКА ИЗБИРАТЕЛЬНЫХ ОКРУГОВ И УЧАСТКОВ**

В случае проведения выборов по одномандатным или многомандатным округам, избирательная комиссия, организующая выборы, обязана задолго до назначения выборов (за 80 дней до крайнего срока назначения выборов) составить схему избирательных округов. Эта схема представляется для утверждения законодательному (представительному) органу, депутаты которого избираются.

---

<sup>58</sup> Исчисление сроков производится в соответствии со ст.11.1 Федерального закона "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации".

Этот орган обязан утвердить такую схему не позднее, чем за 20 дней до крайнего срока назначения выборов.

Таким образом, если выборы проводятся по одномандатным или многомандатным округам (а не по единому округу), то подготовительные действия начинаются задолго до назначения выборов.

Нарезка избирательных округов может повлиять на результаты выборов. Зная политические пристрастия избирателей, проживающих на разных территориях, можно нарезать избирательные округа таким образом, чтобы предоставить преимущества определенной политической силе, определенному кандидату. Эта технология давно известна и даже имеет название – «джерри-мендеринг». Простейшим примером может быть такая нарезка, которая делит на части избирательный округ старый нарезки. В этом случае депутат, избранный по этому (старому) избирательному округу не может в полной мере использовать тот авторитет, который он наработал в своем избирательном округе. Такой прием уже использовался на выборах в городе Москве.

Анализ нарезки избирательных округов представляет собой довольно кропотливую задачу. Первое, на что следует обратить внимание – насколько сильно изменились границы избирательных округов со времени последних выборов. Сильное изменение должно вызывать настороженность и дальнейшие проверки.

Второе, что следует проверить, – выполнены ли ограничения, которые предъявляет избирательное законодательство к нарезке округов. Эти ограничения содержатся в пункте 4 статьи 18 ФЗГ и легко проверяются при наличии карты административного деления и сведений о численности избирателей в избирательных округах предлагаемой нарезки. Нарушение ограничений может быть оспорено в судебном порядке.

Для проведения выборов, кроме нарезки избирательных округов следует также осуществить и нарезку

избирательных участков. Ее осуществляет глава местной администрации (по закону – по согласованию с комиссиями) не позднее, чем за 45 дней до дня голосования, то есть, уже в период избирательной кампании. Эта нарезка, в отличие от нарезки округов, практически не может повлиять на результат выборов в том смысле, о котором мы писали выше (в смысле джерри-мендеринга).

То же можно сказать и еще про один вид электоральной нарезки – про разбиение единого округа по выборам депутатов, если выборы проводятся по пропорциональной системе и предусмотрено разбиение партийных списков на региональные группы. Такая нарезка должна производиться незадолго до назначения выборов. Например, к предстоящим в 2007 году выборам депутатов Государственной Думы, ЦИК РФ обязана не позднее чем 19-20 августа 2007 года представить схему разбиения всей территории России на части, из которых могут составляться региональные группы партийных списков. Ограничения, накладываемые на такую нарезку, описаны в законе о конкретных выборах. Такая нарезка практически не влияет на распределение мандатов между партиями, но влияет на распределение мандатов между региональными группами внутри партийного списка.

## **ПЕРИОД ИЗБИРАТЕЛЬНОЙ КАМПАНИИ**

«Избирательная кампания» – термин, определенный в статье 2 ФЗГ: «избирательная кампания – деятельность по подготовке и проведению выборов, осуществляемая в период со дня официального опубликования (публикации) решения уполномоченного на то должностного лица, государственного органа, органа местного самоуправления о назначении выборов до дня представления избирательной комиссией, организующей выборы, отчета о расходовании средств соответствующего бюджета, выделенных на подготовку и проведение выборов».

Таким образом, юридически избирательная кампания начинается с момента официальной публикации о назначении выборов и продолжается еще некоторое время

(от месяца до трех в зависимости от уровня выборов) после дня голосования. День начала избирательной кампании – важная «реперная» точка, от которой отсчитываются многие другие даты. Он важен также потому, что начало избирательной кампании означает наступление правовых последствий за нарушения избирательного законодательства. Поэтому газету с сообщением о назначении выборов следует тщательно хранить: она может потребоваться, например, при рассмотрении жалоб в суде.

С другой стороны, как мы отмечали выше, применение избирательных технологий, и особенно – административных избирательных технологий, не ограничивается периодом избирательной кампании. Вообще, серьезные претенденты начинают свою избирательную кампанию задолго до официального назначения выборов. Например, исследование публикаций в СМИ за несколько месяцев до начала избирательной кампании, позволяет выявить будущих участников выборов.

## **КАЛЕНДАРНЫЙ ПЛАН ИЗБИРАТЕЛЬНОЙ КАМПАНИИ**

Организаторы выборов в начале избирательной кампании составляют «календарный план основных мероприятий». Как только опубликовано решение о назначении выборов, становятся определенными все даты и временные границы избирательных действий.

Организующая выборы избирательная комиссия создает календарный план мероприятий, в котором отражены сроки различных этапов избирательной кампании и действий избирательных комиссий, организующих данные выборы. Календарный план спускается в нижестоящие комиссии (до уровня территориальных), но не очень афишируется. Между тем, это полезный документ, позволяющий планировать деятельность комиссий, кандидатов, избирательных объединений, всех, кто занимается выборами. Поэтому обязательно получите копию этого документа. Он является документом комиссии, непосредственно относящимся к

выборам, и должен быть доступен для всех членов комиссии. В штаб «административного» кандидата, избирательного объединения он поступает как бы «по умолчанию».

Иногда бывает так, что организующая выборы комиссия допускает ошибки в определении сроков, но не более чем на один день. Это может быть связано с не очень точным следованием статье 11<sup>1</sup>, которая лишь недавно была введена в Закон о гарантиях. Проверьте сами основные сроки, указанные в календарном плане<sup>59</sup>.

## **СМЕТА РАСХОДОВ ИЗБИРАТЕЛЬНОЙ КОМИССИИ**

Избирательные комиссии высшего и среднего звена формально обладают полномочиями по распределению бюджета избирательной кампании. В начале избирательной кампании они обычно утверждают смету расходов избирательной комиссии на проведение выборов. Такая смета расходов подготавливается в вышестоящей комиссии, и утверждение сметы сводится к ее одобрению. Тем не менее, у комиссии есть возможность повлиять на предварительное распределение статей расходов<sup>60</sup>. Для этого

---

<sup>59</sup> Для определения сроков в период избирательной кампании удобно разметить свой календарь таким образом, чтобы каждая дата имела номер, показывающий, сколько дней остается от этой даты до дня голосования. Так, например, если днем голосования является 11 марта, то номер 1 получает день 9 марта, номер 2 – день 8 марта, и т.д. Такой «обратный календарь» позволит Вам быстро ориентироваться в крайних сроках, устанавливаемых законом.

<sup>60</sup> Честное распределение денег – едва ли не самый актуальный вопрос для членов избирательных комиссий. В 2001 году проводились дополнительные выборы депутата Государственной Думу по 204-му избирательному округу. Смета, снесенная из Московской городской избирательной комиссии в окружную комиссию, предусматривала следующее распределение общей суммы оплаты труда: участковым комиссиям (около 2000 человек) – 54 %, территориальным (около 100 человек) – 7%, окружной комиссии (14 человек) – 2% и, что самое интересное, – городской комиссии (14 человек) – 37%. При этом городская комиссия имела

надо предварительно внимательно ознакомиться со сметой и оценить некоторые статьи расходов.

Большая часть расходов избирательной комиссии среднего звена – это расходы на оплату труда членов участковых избирательных комиссий. Оцените и запомните среднее вознаграждение одного члена участковой избирательной комиссии. Эта оценка Вам понадобится для того, чтобы в дальнейшем можно было обоснованно отвечать на жалобы членов участковых избирательных комиссий о том, что им мало заплатили. Бывают случаи, когда руководители участковых комиссий слишком неравномерно и по собственному усмотрению распределяют денежное вознаграждение между членами комиссии.

Смета комиссии делится на денежное вознаграждение членов избирательных комиссий, расходы на материально-техническое обеспечение и расходы на информирование избирателей. Попробуйте разобраться в вопросе, как конкретно предполагается расходовать средства на информирование избирателей. Для избирательных комиссий, регистрирующих кандидатов или списки кандидатов, актуальным является вопрос об изготовлении «сводных плакатов» – это те «информационные материалы», которые вывешиваются в день голосования в помещениях для голосования.

Малый тираж сводных плакатов – определенного рода административная избирательная технология. Дело в том, что при неравном доступе кандидатов и избирательных объединений к СМИ, администрации невыгодно широкое и беспристрастное информирование избирателей о

---

на этих выборах наименьший объем обязанностей! Такое распределение денег было единственным вопросом, который конкретно заинтересовал окружную комиссию за весь период избирательной кампании, проходившей при явной поддержке администрацией одного из кандидатов. Окружная комиссия не утвердила смету, и деньги Московской городской комиссии были урезаны.

претендентах. Когда речь заходит об увеличении тиража сводных плакатов или листовочных аналогов сводного плаката, оказывается, что средства на это не предусмотрены сметой. При обсуждении сметы надо учитывать эту проблему. Обычно тираж сводных плакатов таков, что один плакат приходится на 500-1000 избирателей. Тираж следовало бы увеличить в 5-10 раз или предусмотреть выпуск листовок (по одной на избирателя) со сведениями из сводного плаката.

## **ГОСУДАРСТВЕННЫЕ И МУНИЦИПАЛЬНЫЕ СМИ**

Понятие государственного, муниципального и негосударственного СМИ четко определено избирательным законодательством (см. раздел «Инструменты административных избирательных технологий», подраздел «Средства массовой информации»). Государственные и муниципальные СМИ обязаны соблюдать равные условия предоставления эфирного времени и печатной площади, а также обязаны предоставлять бесплатные и платные эфирное время и печатные площади в определенных объемах всем кандидатам и избирательным объединениям.

Закон требует, чтобы список государственных и муниципальных СМИ был представлен в организующую выборы избирательную комиссию (для региональных и местных СМИ на федеральных выборах – в избирательную комиссию соответствующего субъекта Федерации) не позднее чем через пять дней после начала избирательной кампании. Но обязанность по составлению и предоставлению в комиссию такого списка возложена на администрацию. Таким образом, эта важнейшая информация представляется администрацией, а избирательные комиссии не имеют никакого желания ее проверять. Между тем, как мы уже отмечали выше, список зачастую оказывается неполным.

Список не только представляется в избирательную комиссию, но и должен быть ею опубликован почти сразу после получения. Этот список следует тщательно проверить,

и если есть сомнения по поводу каких-либо СМИ, не вошедших в список, избирательная комиссия может сделать запрос в это СМИ или в орган исполнительной власти, осуществляющий регистрацию СМИ<sup>61</sup>.

Список государственных и муниципальных СМИ можно использовать для контроля за равным доступом претендентов к государственным и муниципальным СМИ. Бывали случаи, когда государственные СМИ отказывались предоставлять бесплатную печатную площадь или эфирное время<sup>62</sup>.

Для контроля равного доступа претендентов к государственным и муниципальным СМИ, надо иметь возможность наблюдать за этими СМИ в период избирательной кампании. С этой целью следует предложить избирательной комиссии в какой-либо форме обеспечить доступ членов комиссии к государственным и муниципальным СМИ, издаваемым на подведомственной комиссии территории. Например, от администрации можно потребовать, чтобы она своевременно доставляла в комиссию все выпуски муниципальных газет и государственных газет, распространяемых на подведомственной комиссии территории. Или обеспечила доступ в свою библиотеку, куда всегда регулярно доставляются такие газеты. Мы вернемся к вопросу мониторинга СМИ в разделе «Агитационный период».

---

<sup>61</sup> Следует учесть, что СМИ, которые содержатся в перечне, но являются специализированными или выходят реже одного раза в неделю (это должно быть отмечено в перечне) могут отказаться от участия в агитации.

<sup>62</sup> Например, калмыцкое региональное подразделение ВГТРК отказалось предоставить бесплатное эфирное время кандидатам на должность Президента республики в 2002 году. Верховный Суд Республики Калмыкия по заявлению одного из кандидатов обязал предоставить бесплатное эфирное время. Правда, телекомпания проигнорировала решение суда.

## **РАСЦЕНКИ НА РАЗМЕЩЕНИЕ И ИЗГОТОВЛЕНИЕ АГИТАЦИОННЫХ МАТЕРИАЛОВ**

Еще одна важная информация, которая имеется в комиссии, организующей выборы (а в случае с федеральными выборами – также в комиссиях субъектов Федерации), – расценки на услуги по изготовлению и размещению агитационных материалов.

Средства массовой информации, размещающие агитационные материалы, обязаны не позднее чем через 30 дней после начала избирательной кампании опубликовать расценки на размещение агитационных материалов (п.6 ст.50 ФЗГ), а также представить эти расценки в избирательную комиссию.

Организации, индивидуальные предприниматели, выполняющие работы или оказывающие услуги по изготовлению печатных агитационных материалов также обязаны представить в избирательную комиссию расценки на свои услуги не позднее чем через 30 дней после начала избирательной кампании (п.1.1 ст.54 ФЗГ). Те СМИ, организации и предприниматели, которые не выполнили это условие, не имеют право оказывать агитационные услуги.

Указанную информацию можно использовать двояким образом. С одной стороны, поскольку все СМИ, организации и предприниматели, оказывающие агитационные услуги, обязаны предоставлять эти услуги всем кандидатам на равных условиях, данная информация может быть использована кандидатами, избирательными объединениями для поиска наилучших подрядчиков. С другой стороны, эту информацию можно использовать для того, чтобы проверять правильность финансовой отчетности кандидатов и избирательных объединений.

Следует обратить внимание, что формы агитации не ограничиваются размещением агитационных материалов в СМИ и агитационными печатными материалами. Так, часто используется такая форма агитации как «внешняя реклама» – размещение крупных по размеру агитационных материалов

на улицах. Фирмы, предоставляющие услуги по размещению таких материалов, строго говоря, не обязаны предоставлять в комиссию свои прейскуранты. Поэтому расходы на этот вид агитации трудно исследовать документально. Так же, как и расходы организаций, оказывающих другие виды агитационных услуг: обзвон, изготовление нестандартных агитационных материалов (воздушных шаров и аэростатов, полиэтиленовых пакетов), предоставление пикетчиков, мобильной рекламы и т.д.

## **СЧЕТ ДЛЯ ИЗБИРАТЕЛЬНОГО ЗАЛОГА**

В начале избирательной кампании организующая выборы избирательная комиссия должна утвердить размер избирательного залога. Само по себе это мероприятие является чисто техническим, поскольку размер залога жестко привязан к предельному размеру расходов избирательного фонда. Этот предельный размер и доля, которую составляет от него избирательный залог, устанавливаются законом о конкретных выборах.

Счет для перечисления избирательного залога не следует путать с банковским счетом избирательной комиссии. Чтобы избежать недоразумений (см. ниже раздел «Избирательный залог») надо настаивать на том, чтобы счет для перечисления залога был опубликован, по крайней мере – размещен на стенде избирательной комиссии. Кроме того, надо предложить избирательной комиссии, чтобы она предоставляла всем заинтересованным кандидатам реквизиты счета для перечисления залога в форме заверенного документа.

## **ПРАВИЛА ФИНАНСИРОВАНИЯ ИЗБИРАТЕЛЬНОЙ КАМПАНИИ**

В самом начале избирательной кампании организующая выборы избирательная комиссия утверждает совместно с банком (обычно – со Сбербанком) документ, который называется «Инструкция о порядке формирования и расходования денежных средств избирательного фонда» или

приблизительно так. Этот документ подробно описывает правила формирования избирательного фонда, внесения избирательного залога, расходования средств избирательного фонда, составления финансовых отчетов кандидатов, избирательных объединений.

Документ довольно объемный, и поэтому организаторы выборов не предоставляют его копии никому, кроме близких друзей. Тем не менее, следует наставить на том, чтобы с этим документом (причем именно с последней версией) были ознакомлены представители всех кандидатов и избирательных объединений, поскольку сама комиссия будет строго следить за правильностью оформления финансовых документов у «нежелательных» кандидатов и избирательных объединений.

Закон требует представления в избирательную комиссию финансовых отчетов кандидатов, избирательных объединений.

Первый финансовый отчет должен быть представлен в избирательную комиссию вместе с документами на регистрацию (см. ниже подраздел «Первый финансовый отчет» в разделе «Выдвижение и регистрация кандидатов, избирательных объединений»).

Второй финансовый отчет, он же – итоговый, должен быть представлен в регистрирующую избирательную комиссию не позднее чем через 30 дней со дня официального опубликования результатов выборов. К итоговому финансовому отчету прилагаются первичные платежные документы, подтверждающие расходы из избирательного фонда.

Важным средством борьбы организаторов выборов против «нежелательных» кандидатов являются претензии к расходованию средств на избирательную кампанию помимо избирательного фонда. В случае, если будет доказано расходование средств на цели избирательной кампании помимо избирательного фонда в объеме, превышающем 5% от предельной суммы избирательного фонда, регистрация

кандидата, списка кандидатов может быть отменена в судебном порядке.

С этой целью организаторы выборов внимательно изучают сведения о расходах, полученные из Сбербанка и сравнивают эти сведения с агитационной кампанией кандидата. В соответствии с законом избирательная комиссия имеет право запрашивать из Сбербанка подробную выписку с избирательного счета кандидата, избирательного объединения. Заметим, что это – именно право, а не обязанность избирательной комиссии, и она может им не пользоваться.

Часто бывает так, что Сбербанк предоставляет указанные сведения организаторам выборов, но они не афишируются и используются только ограниченным кругом организаторов выборов и связанными с ними лицами.

В действительности, регулярное получение подробных (а не кратких) сведений о расходах кандидатов, будет полезно, в первую очередь «неадминистративным» кандидатам, избирательным объединениям. В начале избирательной кампании надо добиться от регистрирующей комиссии, чтобы она ввела в практику регулярное получение из банка подробных сведений о расходах кандидатов, избирательных объединений. В этом случае эти сведения должны быть доступны для всех членов комиссии, и все они смогут убедиться в правильности ведения агитационной кампании всех кандидатов, избирательных объединений.

## **НЕОБХОДИМОЕ ДЛЯ РЕГИСТРАЦИИ КОЛИЧЕСТВО ПОДПИСЕЙ**

В начале избирательной кампании соответствующая (организующая выборы или окружная) избирательная комиссия принимает решение о минимальном количестве подписей избирателей, которое необходимо собрать для регистрации тех кандидатов и избирательных объединений, которые решили зарегистрироваться по подписям.

Копию этого решения следует получить в комиссии. В действительности, интересным в этом решении является не

необходимое число подписей, а количество избирателей в округе на момент принятия решения. Еще лучше, если во время принятия решения Вам удастся получить информацию о количестве избирателей на каждой из территорий, на которые разделен избирательный округ. Эта информация позволит Вам проследить динамику численности избирателей с начала избирательной кампании до ее конца.

## **Выдвижение и регистрация кандидатов, списков кандидатов**

В этом разделе мы рассмотрим те правовые нормы, которые связаны с регистрацией кандидатов, избирательных объединений и используются или, наоборот, нарушаются организаторами выборов с целью устранения «нежелательных» для администрации претендентов.

Регистрация кандидата, списка кандидатов осуществляется в несколько этапов: выдвижение, открытие избирательного счета, сбор подписей или внесение избирательного залога (для «непарламентских» партий), подача документов на регистрацию. Правила всех этих этапов описаны в главе V ФЗГ и в соответствующей главе закона о конкретных выборах. Эти правила «нежелательным» кандидатам следует неукоснительно соблюдать, поскольку любые их оплошности будут использованы организаторами выборов для отказа в регистрации. Что касается административных протезе, то в случае совершения ошибок на этапе выдвижения и регистрации им будет предоставлена возможность их исправить.

Напомним, что «парламентские партии» пользуются значительной льготой при регистрации. Под «парламентскими партиями» мы подразумеваем те избирательные объединения, которые допущены к распределению депутатских мандатов в действующих составах Государственной Думы. Для регистрации списков кандидатов этих партий по единому округу и кандидатов, выдвинутых этими партиями по одномандатным или

многомандатным округам, не требуется ни внесения избирательного залога, ни сбора подписей. Это положение ставит участников выборов в неравные условия и дает возможность ужесточить условия регистрации списков «непарламентских» партий и независимых кандидатов. Оно облегчает отстранение от выборов «нежелательных» избирательных объединений и кандидатов.

## **СРОКИ ВЫДВИЖЕНИЯ КАНДИДАТОВ**

Все участники выборов знают, что срок подачи документов на регистрацию ограничен некоторой датой, отсчитываемой от дня голосования. Этот срок кандидаты и избирательные объединения обычно не пропускают. Однако некоторые законы о конкретных выборах содержат ограничение на срок выдвижения, причем этот срок обычно отсчитывается от начала избирательной кампании (то есть со дня опубликования решения о назначении выборов). Таким образом, на некоторых выборах существует крайний срок выдвижения, наступающий до момента окончания приема документов на регистрацию.

Такое ограничение на срок выдвижения сужает возможности кандидатов произвести повторное выдвижение после отказа в регистрации, даже если еще не истек срок подачи документов на регистрацию. Это иногда используется организаторами выборов для устранения «нежелательных» кандидатов<sup>63</sup>. Избирательная комиссия имеет 10 дней на проверку документов, поданных для регистрации. Она может не спешить с регистрацией именно по той причине, чтобы отказ произошел после истечения срока подачи документов на выдвижение. Избирательные комиссии обычно не спешат принимать решение о регистрации «нежелательных» кандидатов.

---

<sup>63</sup> Именно так поступила территориальная комиссия Головинского района города Москвы с кандидатом С.Бурдом на дополнительных выборах депутата Муниципального Собрания в 2006 году.

## **САМОВЫДВИЖЕНИЕ КАНДИДАТОВ**

При самовыдвижении кандидата следует обратить особенное внимание на три фактора:

- полнота подаваемых в избирательную комиссию документов;
- правильность сведений и наличие подтверждающих документов;
- получение подробного подтверждения о сданных документах.

Заметим, что отказ в регистрации может последовать только в том случае, если необходимые для выдвижения и регистрации документы вообще не представлены в комиссию. Неточности в документах, обнаруженные недостоверности не могут (за некоторыми исключениями) служить основанием для отказа в регистрации. Однако избирательные комиссии и вслед за ними суды используют следующую сомнительную формулировку: «...не располагая бесспорными данными о..., комиссия вправе исходить из того, что сведения не представлены вообще»<sup>64</sup>. Неправильно заверенная (с точки зрения комиссии) запись в трудовой книжке может послужить основанием утверждения, что не представлены сведения о месте работы. Ненадлежащие данные паспорта<sup>65</sup> или даже внесенные туда

---

<sup>64</sup> Фраза дословно повторена из решения Пермского областного суда от 1 ноября 2006 года по делу об отказе в регистрации Плотникова В.И. кандидатом в депутаты Законодательного собрания края. Это решение областного суда поддержано Верховным судом РФ. В данном случае речь шла о представлении кандидатом в избирательную комиссию признанного недействительным свидетельства о среднем образовании.

<sup>65</sup> Кандидату на должность Президента Чеченской Республики М.Сайдулаеву было отказано в регистрации на том основании, что в паспорте (!) в качестве места рождения было указано «Чеченская Республика», а не «Чечено-Ингушская АССР».

официальным органом отметки могут также оказаться причиной отказа в регистрации или отмены регистрации<sup>66</sup>.

Неправильная копия документа также может послужить причиной отказа. Известен случай, когда кандидату отказали по той причине, что он предоставил копии не всех страниц паспорта<sup>67</sup>. Причиной отказа может быть забытая подпись на каком-нибудь документе<sup>68</sup>. В двух последних случаях кандидат, очевидно, мог легко исправить указанные недостатки, но от него их тщательно скрывали.

Подобные примеры можно множить. Налицо факт «выискивания» недостатков в документах «неадминистративных» кандидатов. Этому можно противопоставить лишь очень тщательную подготовку документов (которая, как показывает опыт, недостаточна) и постоянный контакт с регистрирующей комиссией по вопросу «не найдены ли в представленных документах какие-либо недостатки».

Следует отметить, что в избирательное законодательство в конце 2006 года была внесена поправка, несколько усиливающая позиции «неадминистративных» претендентов: «при выявлении неполноты сведений о кандидатах или несоблюдения требований закона к оформлению документов» регистрирующая избирательная комиссия не позднее чем за три дня до дня заседания избирательной комиссии, на котором должен рассматриваться вопрос о регистрации кандидата, должна сообщить последнему о выявленных недостатках (п.1.1 ст.

---

<sup>66</sup> Пермский областной суд отменил регистрацию кандидата А.Л.Бурнашова за то, что в паспорте у кандидата была проставлена непредусмотренная российским законодательством отметка о пересечении российско-украинской границы.

<sup>67</sup> См. Дело об отказе в регистрации кандидата А.В.Черных в сборнике «Мониторинг демократических процедур», Бюллетень №2, февраль 2007, с.84.

<sup>68</sup> См. «Дело Ануфриевой» в моей книге «Московские муниципальные выборы 2004 года: История фальсификации», с. 36.

38 ФЗГ). При несоблюдении этого требования, при отсутствии у кандидата (избирательного объединения) письменного сообщения о выявленных недостатках, кандидат (избирательное объединение) может оспорить отказ в регистрации в суде.

Бывали случаи, когда некоторые сданные документы терялись в избирательной комиссии. Для того чтобы этого не происходило, при сдаче документов на выдвижение в избирательную комиссию надо получить от комиссии подробную заверенную комиссией опись сдаваемых документов. Лучше всего, если эта опись будет подготовлена кандидатом, избирательным объединением заранее. В опись следует внести не только оригиналы документов, но и заверенные комиссией копии. При предоставлении подлинников комиссия обязана заверить («Копия верна», подпись, печать) ксерокопии документов, подтверждающих сведения, указанные в заявлении о согласии баллотироваться.

Вместе с заявлением о согласии баллотироваться в регистрирующую избирательную комиссию должны быть сданы сведения о доходах и имуществе кандидата. Форма, в которой комиссии передаются эти сведения, приведена в приложении к закону, и ее следует строго соблюдать. Все доходы и сведения об имуществе должны быть подтверждены справками, которые будут играть роль доказательств, если комиссия выявит какие-либо несоответствия в сведениях о доходах. Недостоверность в сведениях о доходах не может служить основанием для отказа в регистрации или отмены регистрации; комиссия может лишь опубликовать информацию о такой недостоверности.

## **ВЫДВИЖЕНИЕ СПИСКОВ КАНДИДАТОВ**

Напомним, что списки кандидатов от избирательных объединений бывают двух видов: по одному избирательному округу и по одномандатным (многомандатным) избирательным округам (если таковые

образованы). Последний список мы для краткости будем называть списком одномандатников (хотя округа могут быть и многомандатными). Оба вида списков утверждаются соответствующим органом избирательного объединения (съездом, конференцией) и передаются на этапе выдвижения кандидатов в организующую выборы избирательную комиссию. Эта комиссия заверяет указанные списки, либо отказывает в их заверении, при этом она может, заверив список, впоследствии отказать в регистрации отдельных кандидатов. После заверения списка одномандатников, решение о заверении передается в окружную (регистрирующую) комиссию и является, наряду с другими документами, основанием для регистрации конкретного кандидата в данном избирательном округе. На муниципальных и дополнительных выборах решение о выдвижении отдельного кандидата от избирательного объединения может сразу передаваться в регистрирующую комиссию.

При выдвижении списков кандидатов неподдержанное администрацией избирательное объединение может столкнуться с теми же трудностями, что и отдельный кандидат при самовыдвижении. Каждый кандидат должен написать заявление о согласии баллотироваться со сведениями о себе, представить подтверждающие документы, сообщить сведения о доходах и имуществе. Если комиссия обнаруживает недостоверности в указанных сведениях определенного кандидата, она может отказать в регистрации данного кандидата и исключить его из списка. Если в партийном списке по единому округу таких кандидатов вместе с добровольно выбывшими кандидатами наберется 25% от общего количества кандидатов в списке при проведении федеральных выборов, или 50% при проведении региональных, муниципальных выборов, то список не будет зарегистрирован.

При выдвижении списка предъявляются дополнительные условия, касающиеся собственно избирательного

объединения. Так, например, избирательное объединение обычно (это определяется конкретным законом о выборах) обязано представить нотариально заверенные копии своего устава и регистрационного свидетельства<sup>69</sup>. Избирательное объединение должно провести выдвижение списка кандидатов в строгом соответствии со своим уставом и Федеральным законом «О политических партиях», то есть на правомочном съезде или конференции, на которую оно должно пригласить представителей избирательной комиссии и Росрегистрации.

Если съезд или конференция будут признаны избирательной комиссией нелегитимными (основанием для этого является заключение соответствующего подразделения Росрегистрации), то она вправе отказать в регистрации списка избирательного объединения. Отказ зарегистрировать список «Российской Партии Жизни» в Свердловской области на выборах в октябре 2006 года был связан с тем, что, по мнению Росрегистрации, у регионального отделения партии отсутствовали местные отделения, по каковой причине избирательная комиссия признала нелегитимной конференцию регионального отделения, на которой был утвержден региональный список кандидатов. Верховный Суд РФ с этим не согласился, сочтя, что местные отделения были созданы вполне законно.

Избирательная комиссия с помощью Росрегистрации может найти и другие изъяны, связанные с уставом партии или с правилами включения кандидатов в список. Так, на выборах депутатов Мособлдумы в 2007 году отказ в регистрации списка партии «Зеленые» был мотивирован несоблюдением Устава партии при включении в список кандидатов, не являющихся членами партии. Хотя утверждения комиссии и Росрегистрации являются, по

---

<sup>69</sup> Сам по себе этот факт замечателен: государственный орган требует от общественного объединения документы, зарегистрированные в государственных органах.

меньшей мере, спорными<sup>70</sup>, все судебные инстанции поддержали решение об отказе в регистрации.

Причиной отказа в регистрации, отмены регистрации списка могут послужить даже вновь выявленные изъяны устава партии. Так, отмена регистрации регионального списка партии «Яблоко» на выборах в Законодательное Собрание Республики Карелия была связана с наличием в уставе партии двух видов членства, которое позволяло участвовать в принятии решений только активным членам партии. В этом случае было использовано не основанное на законе утверждение, что в принятии решений должно участвовать не менее половины всех членов регионального отделения партии<sup>71</sup>.

## **ИЗБИРАТЕЛЬНЫЙ СЧЕТ**

Участие в избирательной кампании в качестве кандидата или избирательного объединения подразумевает обязательное создание финансового избирательного фонда, который имеет денежное воплощение в виде специального счета в банке (обычно – в Сбербанке), так называемого – избирательного счета. Исключения составляют муниципальные выборы в округах, где число избирателей не превышает 5 тысяч и финансирование избирательной кампании не производится: там создание избирательного фонда не является обязательным<sup>72</sup>. Открытие, наполнение и расходование средств избирательного фонда требует особой

---

<sup>70</sup> См. «Мониторинг избирательных кампаний 11 марта 2007 года. Бюллетень №3», Национальный центр мониторинга демократических процедур, май 2007, с. 59-60.

<sup>71</sup> См. «Мониторинг избирательных кампаний 8 октября 2006 года. Бюллетень №1», Национальный центр мониторинга демократических процедур, декабрь 2006, с. 45-47.

<sup>72</sup> В этом случае кандидат обязан сообщить избирательной комиссии об отказе создания избирательного фонда и фактически взять на себя обязательство не использовать денежные средства при проведении своей избирательной кампании.

тщательности от «неадминистративных» кандидатов, избирательных объединений.

Избирательный счет может быть открыт сразу после выдвижения кандидата, списка кандидатов. Он открывается в определенном отделении Сбербанка<sup>73</sup> на основании справки, выдаваемой регистрирующей избирательной комиссией.

Избирательный счет должен быть открыт до предоставления документов на регистрацию. Более того, некоторые законы о конкретных выборах раньше содержали (а, возможно, содержат и сейчас) норму, по которой избирательный счет должен быть открыт за несколько дней до подачи документов на регистрацию. В связи с этим избирательный счет лучше открывать сразу после выдвижения, благо закон не ограничивает минимальную сумму денежных средств на избирательном счете.

После открытия избирательного счета начинается его наполнение. Если предполагается регистрация по залогоу или по подписям, то наполнение избирательного счета следует начинать сразу после его открытия, поскольку оплата избирательного залога и изготовление подписных листов производится из средств избирательного фонда. Любая агитация, которая может производиться сразу после выдвижения, также требует оплаты из средств избирательного фонда.

Наполнение избирательного счета подробно регламентируется законом. Во-первых, существует множество ограничений на жертвователей средств в избирательный фонд (п.6 ст.58 ФЗГ), и эти ограничения должны строго отслеживаться бухгалтером избирательного штаба. Незаконные (в том числе неправильно оформленные)

---

<sup>73</sup> Принципиально, это может быть и другой банк. Однако за редкими исключениями (например – выборы в Чечне) это бывает именно Сбербанк. Заметим, что Сбербанк является открытым акционерным обществом, в котором большая часть акционерного капитала принадлежит государству.

пожертвования в течение 10 дней после получения надо возвращать жертвователю.

При перечислении средств на избирательный счет жертвователь (как юридическое лицо, так и физическое) обязан указать в платежном документе реквизиты, указанные в пунктах 7 и 8 ст. 58 ФЗГ. Любые отклонения в указании реквизитов строго караются. Например, жертвователь-гражданин ни в коем случае не должен забыть указать дату рождения. Юридические лица обязаны указать на отсутствие ограничений, установленных пунктом 6 статьи 58 Федерального закона "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации".

Последнее требование всегда вызывало затруднения. Заметим, что до 2005-го года это требование было сформулировано в законе совсем расплывчато. Неясна форма, в которой жертвователь должен указать на отсутствие ограничений, установленных пунктом 6 статьи 58, содержащим огромный список ограничений. Достаточно ли, например, просто написать, что ограничения отсутствуют, или надо перечислять все ограничения (что, кстати, технически нереализуемо в силу небольшого размера платежного поручения). Сокращение «Г:0%; М:0%; И:0%; У-нет» иногда признается достаточным, а иногда – нет.

Практика показывает, что требование закона об указании в платежном поручении жертвователя-юридического лица отметки об отсутствии ограничений – часто используемый организаторами выборов повод для отказа в регистрации, для отмены регистрации нежелательных претендентов. Логика отказа в этом случае следующая: перечисленное пожертвование не является законным, следовательно, должно было быть перечислено обратно жертвователю и не могло быть использовано. Но если оно уже использовано на избирательный залог, то делается вывод, что залог выплачен из незаконных средств, после чего залог не признается внесенным и возвращается. Если «незаконное»

пожертвование использовано и составляет более 5% от предельной суммы избирательного фонда, то делается вывод об использовании этих средств помимо избирательного фонда, что является грубым нарушением, за которым следует отказ в регистрации. Примеров отказов в регистрации по этому основанию достаточно много<sup>74</sup>.

Наиболее эффективный способ застраховаться от претензий подобного рода – строго следовать образцам оформления платежных поручений, представленным в Инструкции о порядке формирования и расходования денежных средств избирательного фонда, о которой шла речь в разделе «Правила финансирования избирательной кампании». Можно также попробовать заранее утвердить форму платежного поручения в избирательной комиссии.

## **ПЕРВЫЙ ФИНАНСОВЫЙ ОТЧЕТ**

Первый финансовый отчет должен быть представлен в избирательную комиссию вместе с документами на регистрацию (требование представления первого финансового отчета определяется не Законом «Об основных гарантиях...», а законом о конкретных выборах).

Составление первого финансового отчета обычно не требует особых усилий, поскольку к моменту его представления поступления в избирательный фонд и расходы из избирательного фонда являются незначительными. Однако в случае регистрации по подписям следует обратить внимание на то, чтобы в этом отчете были отражены расходы на изготовление подписных листов. Кроме того, при составлении первого финансового отчета надо строго следовать той форме, которая представлена в упомянутой выше Инструкции (см. раздел «Правила финансирования избирательной кампании»), причем последней ее версии. Бывали случаи, когда кандидату

---

<sup>74</sup> См. книгу Бузин А.Ю. «Административные избирательные технологии: московская практика», с.72-73; сборник «Мониторинг демократических процедур», Бюллетень №2, февраль 2007, с.84.

отказывали в регистрации на том основании, что он представил первый финансовый отчет «не по той форме»<sup>75</sup>.

## **ИЗБИРАТЕЛЬНЫЙ ЗАЛОГ**

Регистрация по избирательному залогоу безопаснее, чем по подписям. Однако закон устанавливает очень высокий уровень избирательного залога. Тем не менее, в последнее время большинство кандидатов, если они не выдвинуты «парламентской» партией, предпочитают регистрироваться по избирательному залогоу.

Основные опасности, связанные с избирательным залогом, следующие.

Во-первых, следует очень внимательно отнестись к реквизитам банковского счета, на который перечисляется залог. Мы уже писали о случаях, когда кандидатам давали неверные реквизиты, и после перечисления кандидатами залога на неверный счет, не регистрировали их.

Во-вторых, следует не пропустить крайний срок перечисления залога. В большинстве законов о конкретных выборах крайний срок внесения залога совпадает с крайним сроком представления документов на регистрацию. Но бывает и так<sup>76</sup>, что залог должен быть внесен раньше крайнего срока подачи документов на регистрацию. Пропущенный срок внесения залога для «нежелательных»

---

<sup>75</sup> Такого основания нет в списке оснований для отказа в регистрации. Однако был применен стандартный прием: комиссия посчитала, что нарушение формы первого финансового отчета означает его непредставление в комиссию, то есть отказала в регистрации в связи с отсутствием документов, необходимых для регистрации. Нелепость этой ситуации усиливалась еще и тем, что сданный отчет содержал все необходимые сведения, а избирательная комиссия тщательно скрывала от кандидата наличие новой версии формы отчета. Поскольку речь идет о повторных муниципальных выборах, у кандидата не было иной возможности получить эту форму нигде, кроме как в избирательной комиссии.

<sup>76</sup> До недавнего времени так было, например, в Московской области.

кандидатов будет основанием для отказа в регистрации. Более того, бывали случаи, когда избирательная комиссия отказывала в регистрации на том основании, что квитанция о внесении залога поступила в комиссию позже, чем крайний срок внесения залога, несмотря на то, что собственно перечисление было произведено своевременно (что было связано с не совсем корректным определением момента внесения залога, содержащемся в законе о конкретных выборах).

В-третьих, следует учитывать, что избирательный залог должен перечисляться единовременно, а не частями.

В-четвертых, до внесения залога следует особенно тщательно проверять правильность формирования избирательного фонда, оформления платежных документов на зачисление средств в избирательный фонд (см. раздел «Избирательный счет»). Опыт показал, что любые, даже надуманные, нарушения в оформлении платежных документов до внесения залога будут использованы для построения следующей цепочки рассуждений: поскольку был нарушен порядок формирования избирательного фонда, постольку внесение кандидатом (избирательным объединением) избирательного залога было произведено за счет средств, поступивших избирательный фонд с нарушением закона, а это является основанием для отказа в регистрации. При этом избирательная комиссия и суд не захотят отвечать на вопрос, как определить, из какого конкретно пожертвования был внесен избирательный залог, если это пожертвование поступило в избирательный фонд без специальной отметки.

В практике были случаи, когда кандидату отказывали в регистрации, так как несколько перечислений от юридических лиц не содержали необходимых (с точки зрения комиссии) реквизитов. Известен также случай, когда кандидат допустил ошибку, превысив предельный размер пожертвования, и, хотя в дальнейшем избыточная сумма была возвращена, избирком отказался признать

правомерность перечисления избирательного залога. Еще в одном случае залог был перечислен финансовым уполномоченным, который на момент перечисления залога имел неправильно оформленную доверенность (с точки зрения избиркома, а не нотариуса!). Наконец, был случай, когда пожертвования до внесения залога осуществляли физические лица, которые в дальнейшем заявили, что деньги для пожертвования им вручал сам кандидат.

## **СБОР И ПРОВЕРКА ПОДПИСЕЙ**

При действующем законе и сложившейся практике достаточно легко отказать в регистрации кандидату, избирательному объединению, представившему для регистрации подписи. Почти всегда найдется возможность выявить более 10% недействительных или недостоверных подписей. Суды и прокуроры, участвующие в судебных процессах по избирательным спорам, как правило, принимают сторону избирательной комиссии, сколь бы неубедительными ни были ее доводы и сколь бы грубыми ни были процессуальные нарушения при проверке подписей. Исключения составляют случаи, когда избирательная комиссия переусердствовала и забраковала подписи «нужного» или бесперспективного кандидата, избирательного объединения.

Отказ в регистрации по подписям является одной из самых распространенных административных избирательных технологий. Во-первых, он применим только к претендентам от «непарламентских» партий. Во-вторых, он требует не столько наличия недостоверных или недействительных подписей, сколько наличия возможностей для признания этих подписей таковыми. Эти возможности существуют только у администрации, что подтверждается многочисленными примерами. Даже если у кандидата,

поддерживаемого администрацией<sup>77</sup>, будут присутствовать серьезные недостатки в подписях, требуется, чтобы их выявила сначала избирательная комиссия, а потом суд. А последние, по понятным, причинам, могут посчитать эти недостатки несущественными.

Следует обратить внимание на то, что процедура проверки подписей регламентируется, в основном, не Федеральным законом «Об основных гарантиях ...», а законами о конкретных выборах. Хотя нормы разных законов, регламентирующие сбор и проверку подписей, похожи, существуют и некоторые различия<sup>78</sup>. Например, в некоторых регионах закон требует нотариального заверения сведений о сборщиках подписей, а в некоторых – не требует. Другой пример – отличие определения «недействительная подпись» в Законе Санкт-Петербурга «О выборах депутатов Законодательного Собрания Санкт-Петербурга» от определения этого же понятия в других законах<sup>79</sup>.

Все подписи могут быть признаны недействительными в случае «неправильного оформления подписного листа». Организаторы выборов трактуют «оформление подписного листа» так широко, что иногда дело доходит до абсурда. Так, например, были случаи, когда кандидату отказывали в

---

<sup>77</sup> Иногда такие кандидаты в целях создания себе имиджа «независимого кандидата» выдвигаются не от партии, и, следовательно, должны внести залог или представить подписи.

<sup>78</sup> Определение понятий «недействительная», «недоверенная» подпись содержится как в Федеральном законе о гарантиях (п. 44 и 45 ст. 2 ФЗГ), так и в законах о конкретных выборах, причем, строго говоря, эти определения могут не совпадать. Давая определение недействительной подписи в статье 2, Федеральный закон о гарантиях одновременно требует, чтобы законы о конкретных выборах определяли «основания для признания подписей недействительными» (п.3 ст.38 ФЗГ).

<sup>79</sup> Эти мелочи, как показал опыт недавних выборов в Законодательное Собрание Санкт-Петербурга, оказываются существенными, когда возникает вопрос о регистрации «нежелательного» претендента.

регистрации на основании того, что для подписи избирателя и для даты внесения подписи было предусмотрено два столбца, а не один. (И эти отказы были подтверждены районным и региональным судами!).

К оформлению подписного листа комиссия может отнести все неточности в заголовке подписного листа. Так, например, московский закон требует, чтобы у кандидата в депутаты муниципального Собрания был указан район проживания, но не были указаны никакие сведения, не перечисленные непосредственно в законе. Поэтому нежелательный кандидат будет отсеян, если он укажет в заголовке свой адрес (и такие случаи бывали неоднократно), или при этом не укажет район.

Как мы уже сказали, «неправильное оформление» подписных листов, влечет за собой признание ста процентов подписей недействительными. Недостатки в сведениях о сборщике подписей также влекут за собой «оптовое» признание недействительными всех подписей в подписных листах, собранных этим сборщиком. Ошибки в сведениях о сборщике подписей могут оказаться самыми разнообразными: сокращения в адресе, неполные данные паспорта (не указан код подразделения) и т.д. Наиболее распространенной ошибкой в последнее время является неуказание субъекта Федерации, в котором проживает сборщик подписей. Например, сборщик подписей по наивности мог думать, что указание на то, что он проживает в Калуге, освобождает его от обязанности писать слова «Калужская область».

Если сборщик подписей и кандидат – одно лицо, это, как показал опыт, совершенно не означает, что кандидат не должен дважды заверять подписной лист.

Очень удобным способом признания подписей недействительными или недостоверными является привлечение к проверке подписей специалистов из органов внутренних дел. Специалисты паспортных столов, сверяя сведения об избирателях со своей картотекой, находят много

разночтений. Часть этих разночтений является ошибками картотек паспортного стола, но проверка этих ошибок в массовом неадминистративном порядке невозможна.

Особо изящным способом признания подписей недействительными является заключения экспертов-почерковедов, что «дата внесения подписи сделана не рукой избирателя». Эти эксперты из органов внутренних дел, утверждающие в других случаях, что экспертиза одной подписи требует безмерное количество времени и денег, успевают за один-два дня проэкспертировать сотни подписей и дать соответствующее заключение. После такой «экспертизы» ни избирательная комиссия, ни суд не принимают никаких возражений: их не убеждает ни тот факт, что в указанные сроки добросовестная экспертиза невозможна, ни тот факт, что эта экспертиза проведена без соблюдения каких-либо правил почерковедческих экспертиз, установленных российским законодательством, ни заверения самих подписантов, что они самостоятельно ставили дату и подпись.

Практика показывает, что для нахождения нужного процента недействительных подписей (недоверенных бывает очень мало) на региональных и федеральных выборах используются методы «оптовой» выбраковки подписей и «заключения специалистов». Недействительные подписи, отдельно найденные избирательной комиссией, составляют очень малую часть от общего количества недействительных подписей.

Также известны и крайние случаи прямой фальсификации (неизвестно кем, но надо думать, – лицами, имеющими доступ к подписным листам после сдачи их в избирательную комиссию) подписных листов. В связи с этим перед сдачей подписных листов надо обязательно делать их ксерокопии.

Несмотря на законодательно установленный запрет опрашивать избирателей о том, ставили ли они свою подпись, бывают случаи, когда органы внутренних дел и

прокуратура проводят буквально допросы избирателей<sup>80</sup>. Бывали случаи, когда прокуратура «в порядке надзора» требовала от избирательной комиссии передачи ей подписных листов.

В связи с изложенным можно посоветовать оппозиционным кандидатам, избирательным объединениям до улучшения ситуации с нашими выборами не пытаться зарегистрироваться по подписям. Но, если уж собрать деньги на залог не удастся, то надо соблюдать следующие правила.

Во-первых, следует очень тщательно оформлять подписные листы, заверять их, собирать подписи. Сборщики подписей должны быть надежными. Форму подписного листа следует брать только из официальных источников и, если это возможно, – заверять в избирательной комиссии.

Во-вторых, следует присутствовать при всех проверках подписных листов (такое право представителям кандидатов и избирательных объединений предоставлено) и активно оспаривать признание подписей недействительными в процессе проверки. В случае проведения жеребьевки по выборке подписных листов, подлежащих проверке, надо принять участие в такой жеребьевке, чтобы была уверенность в том, что подписные листы отобраны преднамеренным образом.

В-третьих, надо обращать внимание на соблюдение процедур со стороны избирательной комиссии: своевременное и документированное уведомление о проверке, о предполагаемом отказе в регистрации, предоставление ведомостей и протоколов проверки, правомерность участия конкретных экспертов и специалистов в проверке подписей, правомерность признания подписей недействительными или недостоверными. Несмотря на то, что обычно суды принимают сторону избирательной комиссии, серьезная аргументация может повлиять на мнение суда, особенно если

---

<sup>80</sup> См. «Дело Никонова» в моей книге «Московские муниципальные выборы 2004 года...».

суд Верховный, а инициатива по отказу в регистрации – местная.

## **РЕГИСТРАЦИЯ КАНДИДАТОВ, СПИСКОВ КАНДИДАТОВ**

Для кандидатов, выдвинутых «парламентскими» партиями этапы выдвижения и регистрации практически совпадают. После выдвижения кандидат, избирательное объединение обязаны открыть избирательный счет и, как правило, составить первый финансовый отчет (который для кандидатов от «парламентских» партий может быть «нулевым»). Первый финансовый отчет, а также сведения об изменениях (если таковые имеются) в ранее поданных сведениях, являются документами, которые кандидат или уполномоченный от «парламентской» партии должны подать в избирательную комиссию перед регистрацией. Таким образом, для кандидатов от «парламентских» партий подача документов на выдвижение и на регистрацию может произойти практически в один день<sup>81</sup>.

Кандидаты-самовыдвиженцы и кандидаты, выдвинутые «непарламентскими» партиями, обязаны, помимо указанных в предыдущем абзаце документов, представить в избирательную комиссию либо подписные листы в свою поддержку, либо платежный документ о внесении избирательного залога. Избирательная комиссия очень тщательно относится к изучению подписных листов и к правильности внесения избирательного залога (см. разделы «Избирательный залог» и «Регистрация по подписям»). Поэтому после сдачи документов на регистрацию надо

---

<sup>81</sup> Реально это занимает несколько дней, поскольку требуется некоторое время для открытия счета и составления первого финансового отчета. Кроме того, кандидат-одномандатник, выдвинутый «парламентской» партией, регистрируется на основании решения вышестоящей комиссии о заверении соответствующего списка кандидатов (списка по одномандатным, многомандатным округам).

поддерживать ежедневную связь с избирательной комиссией, узнавая, не появилось ли каких-либо претензий.

С этой целью следует одновременно со сдачей документов на регистрацию назначить члена регистрирующей комиссии с правом совещательного голоса (см. раздел «Назначение члена с правом совещательного голоса»).

Как мы уже отмечали выше, если регистрация происходит по подписям, необходимо участвовать в жеребьевке подписных листов (если таковая проводится), вникать в процедуру проверки, присутствовать при проверке подписей в комиссии и максимально интересоваться тем, как подписи проверяются вне комиссии.

Заметим, что избирательные комиссии не несут никакой ответственности за принятие неправомερных решений об отказе в регистрации. Даже в случае, если отказ в регистрации будет успешно обжалован в суде, кандидат, избирательное объединение потеряют драгоценное время, которое можно было бы использовать на ведение агитации. В случае отказа в регистрации кандидат, избирательное объединение не участвуют в жеребьевке бесплатного и платного эфирного времени и печатных площадей и могут оказаться вообще без них (см. раздел «Агитационный период»).

Регистрация кандидатов, избирательных объединений осуществляется на заседании регистрирующей комиссии. Обратите внимание на то, как момент регистрации освещается в СМИ. Обычно СМИ более подробно освещают регистрацию «административных» кандидатов, и лишь вскользь упоминают о регистрации остальных.

## **Организационные вопросы избирательной кампании**

### **СПИСКИ И КОЛИЧЕСТВО ИЗБИРАТЕЛЕЙ**

Сведения об избирателях, участниках референдума формирует глава местной администрации. В воинских

частях, больницах, других местах временного пребывания избирателей списки избирателей формируют начальники воинских частей, главврачи, руководители соответствующих организаций (п.6 ст.17 ФЗГ). Таким образом, большинство списков избирателей готовит местная администрация. Эти списки затем распечатываются и передаются в комиссии, являющиеся непосредственно вышестоящими для участковых (обычно – это территориальные избирательные комиссии или избирательные комиссии муниципальных образований).

Списки представляют собой довольно объемные документы. Практически этими списками занимаются не члены комиссии, а сотрудники администрации. Списки разделены по участковым комиссиям, а внутри них по – большим домам или по группам домов. Список составляется в двух экземплярах – один для участковой комиссии, другой – для вышестоящей. Впрочем, второй экземпляр может существовать только в электронном виде.

Вышестоящая комиссия передает списки участковым комиссиям. Они обязаны произвести их «уточнение». Закон устанавливает, что уточнение списков избирателей производится «в соответствии с установленным порядком организации взаимодействия комиссий с органами местного самоуправления, учреждениями и организациями, осуществляющими регистрацию (учет) избирателей» (п.14 ст.17 Закона «Об основных гарантиях...»).

Однако практика уточнения списков сильно отклоняется от закона. «Уточнение» может производиться не только для того, чтобы привести список избирателей в соответствие с реальностью, но и с целью увеличения явки, а также с целью выявления тех избирателей, которые заведомо не придут голосовать. В участковых комиссиях списки зачастую «уточняются» по неофициальным сведениям, полученным из администрации, по результатам опроса избирателей, а в крайних случаях, в день голосования и при сильном желании повысить явку – вообще без всяких оснований.

Обычная картина, наблюдаемая в течение месяца перед днем голосования, – уменьшение количества избирателей. Этот эффект наблюдается в силу исключения из списков ушедших избирателей. Сведения об убытии и прибытии избирателей поступают от вышестоящей комиссии или от администрации, при этом зачастую сведения о прибытии по каким-то причинам не доходят до комиссии. Поэтому в день голосования наблюдается резкий рост количества избирателей: неучтенных вовремя прибывших за последнее время избирателей (а также и тех, кто голосует по открепительным удостоверениям) вносят в список избирателей по мере их появления в помещении для голосования.

Недобросовестному «уточнению» списков избирателей можно противопоставить проверки в участковых избирательных комиссиях документов, на основании которых производилось исключение избирателей. В участковых избирательных комиссиях можно поинтересоваться, соблюдались ли требования п.14 ст.17 ФЗГ.

Важной информацией является динамика избирателей в период избирательной кампании. Начальными сведениями о численности избирателей являются сведения, которые можно узнать, когда регистрирующая комиссия принимает решение о необходимом числе подписей (см. раздел «Необходимое для регистрации количество подписей»). Следующая информация о количестве избирателей на каждом избирательном участке поступает в распоряжение членов комиссии, когда они принимают решение о распределении по участкам избирательных бюллетеней (см. раздел «Избирательные бюллетени и открепительные удостоверения»). Затем количество избирателей на участках становится известным в начале голосования, когда участковые избирательные комиссии «отзваниваются» в администрацию и сообщают об открытии участков. Окончательная информация о количестве избирателей в

списках избирателей содержится в первой строке протоколов участковых избирательных комиссий.

Динамика численности избирателей, особенно в разрезе избирательных участков, представляет богатый материал для исследования. Резкое уменьшение числа избирателей в период избирательной кампании до дня голосования означает, как правило, либо невысокое исходное качество списков, либо незаконное исключение избирателей из списка. Уменьшение числа избирателей в день голосования, скорее всего, означает незаконное исключение избирателей из списка. Резкое увеличение числа избирателей в день голосования означает низкое качество исходного списка, либо одностороннее «уточнение» списка, либо махинации с открепительными удостоверениями.

При исследовании динамики численности избирателей следует учитывать, что избиратели, которые получают открепительные удостоверения, исключаются из списка избирателей. Этим объясняется иногда наблюдаемое явление принуждения избирателей (студентов, курсантов, государственных и муниципальных, бюджетных служащих) к получению открепительных удостоверений. Выдача открепительного удостоверения позволяет повысить показатель явки<sup>82</sup>.

Другая технология, связанная с «уточнением» списков избирателей заключается в том, что члены комиссии определяют, кто из избирателей не собирается голосовать. Фальсификаторы выборов могут осуществить голосование за таких избирателей. Противодействие этому приему – тщательное исследование списков избирателей перед началом голосования и наблюдение за процессом голосования. Мы обсудим этот вопрос в разделе «Голосование и подведение итогов».

---

<sup>82</sup> Заметим, что в советские времена получение открепительного удостоверения и дальнейшее неучастие в голосовании было довольно распространенным явлением. В меньшей степени это проявляется и в настоящее время.

## **ФОРМИРОВАНИЕ НИЖЕСТОЯЩИХ КОМИССИЙ**

Методы формирования избирательных комиссий как административную избирательную технологию мы уже обсуждали выше. Здесь обратим внимание на то, что окружные избирательные комиссии формируются непосредственно перед началом избирательной кампании, а участковые комиссии – в период избирательной кампании.

Окружные избирательные комиссии обычно формируются на региональных выборах, когда выборы производятся не только по партийным спискам, но и по одномандатным или многомандатным округам. Эти комиссии формируются избирательной комиссией субъекта Федерации.

Участковые избирательные комиссии формируются непосредственно вышестоящей комиссией, которой может быть территориальная или избирательная комиссия муниципального образования, в исключительных случаях – окружная избирательная комиссия. Как мы уже отмечали, реально этим вопросом занимается местная администрация, но окончательно состав комиссий утверждается решением соответствующей избирательной комиссии.

Каким-либо образом повлиять на состав участковой комиссии формирующая ее избирательная комиссия практически не может, поскольку обычно на одно место есть только один претендент. Однако при утверждении составов участковых комиссий следует обратить на них серьезное внимание. Попробуйте получить копии решений о формировании участковых комиссий. По составам комиссий Вы сможете определить, какие из них особенно опасны с точки зрения управляемости со стороны администрации. Особое внимание уделите тем комиссиям, которые в основном состоят из сотрудников одного предприятия.

Обратите также внимание на назначаемых при формировании председателей комиссий.

## **ИЗБИРАТЕЛЬНЫЕ БЮЛЛЕТЕНИ И ОТКРЕПИТЕЛЬНЫЕ УДОСТОВЕРЕНИЯ**

Избирательные комиссии принимают решения о форме, содержании и тираже избирательных бюллетеней.

Форма и содержание (текст) бюллетеня<sup>83</sup> могут повлиять даже на распределение голосов. Так, например, какое-либо выделение в тексте бюллетеня – более крупным шрифтом, смещением – обращает на себя внимание избирателя и может дать дополнительные голоса. При принятии решения о содержании и форме бюллетеня надо внимательно следить за тем, чтобы в сведения о кандидатах не вносились данные, не предусмотренные законом, чтобы не было бросающихся в глаза деталей. Стоит заметить, что законодатель уже позаботился о неравных условиях для кандидатов: так, основания регистрации вносятся в бюллетень только в том случае, если кандидат, избирательное объединение зарегистрированы по залогом или по подписям. Регистрация без залога и подписей никак не отмечается в бюллетене.

Первые и последние номера в бюллетене дают небольшие преимущества. Для выборов по одномандатным или многомандатным округам кандидаты располагаются в алфавитном порядке. Расположение избирательных объединений в бюллетене определяется жребием. Можно с уверенностью сказать, что на последних региональных выборах (2006-2007 годы) жеребьевка была не везде честной. В 15-ти случаях из 32-х первое место получила «Единая Россия». Вероятность такого события при честной жеребьевке равна семь миллионных. Представителям партий имеет смысл участвовать в такой жеребьевке, но только в том случае, если это участие не будет пассивным: исследуйте конверты с номерами, предложите случайную раскладку конвертов и т.д.

---

<sup>83</sup> Решение о форме бюллетеня принимает организующая комиссия, а содержание бюллетеня утверждает регистрирующая комиссия.

Важным является решение о тираже бюллетеней (оно позволяет проверять общий баланс бюллетеней), но еще более важным является решение о распределении бюллетеней между нижестоящими комиссиями (см. раздел «Списки и количество избирателей»). Сделайте для себя его копию. Передаваемые участковым избирательным комиссиям количества бюллетеней должны совпасть в будущем с содержимым второй строки протокола участковых избирательных комиссий об итогах голосования.

Избирательные бюллетени изготавливаются по заказу организующей выборы комиссии, а на федеральных выборах – по заказу ЦИК РФ и комиссий субъектов Федерации. Избирательные бюллетени технологически могут изготавливаться не всеми типографиями, а поскольку контакты с типографиями поддерживает администрация, именно она и осуществляет конкретные договоренности о печати избирательных бюллетеней. Избирательные бюллетени всегда печатают типографии, близкие к администрации<sup>84</sup>. Осуществить проверку количества изготовленных бюллетеней практически нереально: директор типографии всегда имеет возможность напечатать и скрыть дополнительный тираж. Раскрытие такого преступления под силу только ФСБ.

Закон дает право представителям кандидатов, избирательных объединений участвовать в передаче бюллетеней из типографии в избирательную комиссию, в выбраковке бюллетеней и уничтожении бракованного тиража. То есть, указанные представители имеют возможность приехать вместе с членами избирательной комиссии в типографию и убедиться в том, что печатники

---

<sup>84</sup> Например, избирательные бюллетени для выборов Президента Башкирии в 2003 году печатались в ГУП «Мир печати», традиционно обслуживающей Администрацию Президента Республики Башкортостан. Это стало широко известно тогда, когда возникло уголовное дело об изготовлении неучтенного тиража бюллетеней.

все сделали аккуратно. Это может иметь смысл только как профилактическая мера или как демонстрация знания закона. Иногда, например, обнаруживается, что забракованные бюллетени уже погашены, что является нарушением, поскольку выбраковка должна происходить в присутствии членов избирательной комиссии и представителей претендентов.

Хранение бюллетеней по закону должно осуществляться в опечатанном и охраняемом помещении, куда имеют доступ только члены избирательной комиссии. По российской традиции опечатывание обычно заключается в наклеивании на дверь бумажки с печатью комиссии. Что же касается доступа, то понятно, что из противопожарных соображений ключи от всех помещений здания должны находиться в администрации.

Передача бюллетеней нижестоящим комиссиям осуществляется за несколько дней до выборов. Обычно эту операцию осуществляют члены вышестоящей комиссии. В принципе, передаваемые бюллетени должны быть поштучно подсчитаны, что занимает довольно много времени. Отказ от поштучного пересчета бюллетеней и передача бюллетеней в нераспечатанных упаковках иногда приводит к тому, что участковая избирательная комиссия позднее сталкивается с невыполнением контрольных соотношений.

## **СВОДНЫЕ ПЛАКАТЫ ИЗБИРАТЕЛЬНОЙ КОМИССИИ**

Законодательство устанавливает наличие в помещениях для голосования неких «информационных материалов» о кандидатах, избирательных объединениях (п.3 ст.61 ФЗГ). Информационные материалы должны включать в себя сведения из избирательного бюллетеня, биографические сведения, сведения о доходах и имуществе.

По традиции эти информационные материалы оформляются в виде плаката (или нескольких плакатов), который формируется и издается регистрирующей избирательной комиссией. Точнее говоря, под сводным

плакатом стоит подпись соответствующей избирательной комиссии, а сам процесс создания плаката может осуществляться организаторами выборов из администрации.

Сводный плакат играет значительную роль и его содержание влияет на итоги голосования. Дело в том, что довольно большая часть избирателей принимает решение прямо на избирательном участке. Перед выбором многие избиратели рассматривают сводный плакат. На выбор избирателей может повлиять как текст плаката, так и фотографические изображения кандидатов. Поэтому опытные имиджмейкеры очень внимательно относятся к содержанию сводного плаката.

Процесс создания сводного плаката не регламентирован законом, и этот факт используется организаторами выборов<sup>85</sup>. Единственное законодательное ограничение на содержание сводного плаката – он не должен содержать «признаков предвыборной агитации». Стоит отметить, что в настоящее время это требование, пожалуй, стало препятствовать принципу конкурентности выборов: при неравноправном доступе к СМИ это требование работает на «административных» кандидатов.

Каждая избирательная комиссия или администрация имеет свои традиции создания сводного плаката. Наиболее добросовестные согласуют тексты с кандидатами, наименее добросовестные – сами создают эти тексты. Существуют и промежуточные варианты: комиссия, получив текст от кандидата, публикует его в исправленном виде.

Понятно, что у комиссии, точнее у тех членов комиссии и членов «рабочей группы», которые занимаются плакатом, может быть разное отношение к оценкам текстов кандидатов. Например, текст «Исполнял интернациональный

---

<sup>85</sup> Замечательный пример дала Центральная избирательная комиссия Республики Беларусь на выборах Президента Республики в 2006 году. На плакате были изображены слева направо 4 кандидата, причем 3 из них были расположены в порядке алфавита, а первым был кандидат Лукашенко.

долг в горячих точках» может быть признан агитационным, либо не признан таковым. С разной степенью тщательности можно подойти и к проверке сведений, которые кандидаты предлагают опубликовать в сводном плакате.

Чтобы плакат получился беспристрастным, надо следить за его созданием и содержанием. Следует добиться того, чтобы требования к текстам были заранее доведены до кандидатов, чтобы требования ко всем кандидатам были одинаковыми и чтобы кандидаты согласовывали текст после правки его избирательной комиссией. Форма, содержание и тираж сводных плакатов должны утверждаться решением избирательной комиссии.

Так как организаторы выборов не испытывают особого желания содействовать распространению информации о «неадминистративных» кандидатах, они считают, что сводный плакат следует располагать только в помещениях для голосования. Более того, зачастую организаторы выборов «забывают» разместить в помещении для голосования сведения о доходах и имуществе кандидатов. Это происходит тогда, когда размещение такой информации может отрицательно повлиять на имидж «административного» кандидата<sup>86</sup>.

Между тем, широкое распространение сводных плакатов или информации, содержащейся в них, за несколько дней до дня голосования сыграло бы положительную роль в повышении явки и осознанности выбора, могло бы повысить интерес к выборам (см. также разделы «Обеспечение явки и

---

<sup>86</sup> В 1999 году один из председателей территориальной комиссии в городе Москве наотрез отказался выполнять требование закона о размещении сведений о доходах кандидатов во всех своих участковых комиссиях (а было их более сорока). Дело заключалось в том, что доходы и имущество «административного» кандидата, выглядели неприлично на фоне его должности председателя Счетной палаты города Москвы. Этот председатель территориальной комиссии, естественно, не понес никакого наказания.

принуждение к голосованию» и «Смета расходов избирательной комиссии»). Поэтому следует настаивать на увеличении тиража сводного плаката и своевременном размещении его в местах, удобных для ознакомления с ним избирателей. Такие возможности у администрации есть, но она, естественно будет этому сопротивляться. Можно попробовать предложить избирательной комиссии проект решения, который бы обязал местные администрации заблаговременно, хотя бы за неделю до дня голосования, разместить плакаты для всеобщего обозрения (см. Приложение 2).

## **ОБУЧЕНИЕ РУКОВОДИТЕЛЕЙ НИЖЕСТОЯЩИХ КОМИССИЙ**

Руководители участковых комиссий инструктируются как в индивидуальном, так и в коллективном порядке. Такой инструктаж проводят главным образом сотрудники администрации. Руководителей участковых избирательных комиссий собирают один или два раза для того, чтобы рассказать им о пожарной безопасности, организации телефонной связью, милицейском сопровождении и т.д. На этих же собраниях они получают инструкции о порядке голосования и подведения итогов, о порядке заполнения протоколов комиссии об итогах голосования, о том, как и когда информировать кураторов про явку, о том, как взаимодействовать с наблюдателями и другими «посторонними лицами» в день голосования. Такие инструктажи проводит обычно сотрудник администрации, при этом он не всегда бывает членом вышестоящей избирательной комиссии.

Очень полезно посетить эти инструктажи. Его содержание позволит Вам лучше подготовиться к дню голосования.

Следует обратить внимание, что информация об инструктажах не всегда доходит до членов избирательной комиссии. Вопрос об их проведении можно поставить на заседании комиссии.

## **Об использовании должностного или служебного положения**

Частным случаем использования административного ресурса является использование должностного или служебного положения лицами, находящимися на государственной или муниципальной службе.

Понятие «использование должностного и служебного положения» довольно строго определено законом (п.5 ст.40 ФЗГ). В связи с важностью этого определения мы процитируем его почти полностью:

*«Под использованием преимуществ должностного или служебного положения в настоящем Федеральном законе понимается:*

*а) привлечение лиц, находящихся в подчинении или в иной служебной зависимости, государственных и муниципальных служащих к осуществлению в служебное (рабочее) время деятельности, способствующей выдвижению кандидатов, списков кандидатов и (или) избранию кандидатов, выдвижению и поддержке инициативы проведения референдума, получению того или иного ответа на вопрос референдума;*

*б) использование помещений, занимаемых государственными органами или органами местного самоуправления, организациями независимо от формы собственности, за исключением помещений, занимаемых политическими партиями, для осуществления деятельности, способствующей выдвижению кандидатов, списков кандидатов и (или) избранию кандидатов, ..., если иным кандидатам, избирательным объединениям, группам участников референдума не будет гарантировано предоставление указанных помещений на таких же условиях;*

*в) использование телефонной, факсимильной и иных видов связи, оргтехники и информационных услуг, обеспечивающих функционирование государственных органов, органов местного самоуправления, государственных и*

муниципальных учреждений, организаций независимо от формы собственности, за исключением указанных видов связи, оргтехники и информационных услуг, обеспечивающих функционирование политических партий, для проведения предвыборной агитации, ..., если их использование не оплачено из соответствующего избирательного фонда...;

г) использование на безвозмездной основе или на льготных условиях транспортных средств, находящихся в государственной или муниципальной собственности, собственности организаций, за исключением транспортных средств, находящихся в собственности политических партий, для осуществления деятельности, способствующей выдвижению кандидатов, списков кандидатов и (или) избранию кандидатов, .... Данное положение не распространяется на лиц, пользующихся указанными транспортными средствами в соответствии с законодательством Российской Федерации о государственной охране;

д) сбор подписей избирателей..., ведение предвыборной агитации... лицами, замещающими государственные или выборные муниципальные должности, либо находящимися на государственной или муниципальной службе, либо являющимися главами местных администраций, либо являющимися членами органов управления организаций независимо от формы собственности (в организациях, высшим органом управления которых является собрание, – членами органов, осуществляющих руководство деятельностью этих организаций), за исключением политических партий, в ходе служебных (оплачиваемых за счет средств соответствующего бюджета, средств соответствующей организации) командировок;

е) доступ (обеспечение доступа) к государственным и муниципальным средствам массовой информации в целях сбора подписей избирателей, ..., ведения предвыборной агитации..., если иным кандидатам, избирательным объединениям... для этих целей не будет гарантирован

такой же доступ в соответствии с настоящим Федеральным законом, иным законом;

ж) агитационное выступление в период избирательной кампании, кампании референдума при проведении публичного мероприятия, организуемого государственными и (или) муниципальными органами, организациями независимо от формы собственности, за исключением политических партий;

з) обнародование в период избирательной кампании ... в средствах массовой информации, в агитационных печатных материалах отчетов о проделанной работе, распространение от имени гражданина, являющегося кандидатом, поздравлений и иных материалов, не оплаченных из средств соответствующего избирательного фонда».

Неоднократное использование должностного или служебного положения является основанием для отказа в регистрации, отмены регистрации, аннулирования результатов выборов. На практике использование должностного или служебного положения является распространенным явлением. К сожалению, его довольно трудно доказывать.

Например, участие подчиненных главы администрации в его избирательной кампании является повсеместным. Однако доказать «привлечение» подчиненных к такому участию не представляется возможным: никакой администратор не издает письменных приказов по этому поводу и никакой подчиненный не даст на эту тему свидетельских показаний.

В большей степени поддающимися фиксации являются следующие формы использования должностного или служебного положения:

- Пункт б) – **использование помещений.** Иногда можно зафиксировать использование помещений государственных, муниципальных органов, бюджетных организаций для агитационной деятельности, например, для

хранения агитационных материалов. Депутаты часто используют в целях предвыборной кампании предоставленные им помещения;

- Пункт в) – **использование телефонной и других видов связи.** Бывает, что телефоны, указанные в агитационных материалах «административного» кандидата, являются телефонами бюджетных организаций. В некоторых случаях для рассылки адресной агитации используются оплаченные из бюджета почтовые конверты. Почтовые отделения часто обеспечивают бесплатную доставку избирателям агитационных материалов «административных» кандидатов, избирательных объединений;

- Пункт г) – **использование транспортных средств.** Бывает, что «административный» кандидат использует служебное транспортное средство для перемещений, связанных с выборами. Обратите внимание на номера используемых машин;

- Пункт е) – **преимущественный доступ к СМИ.** Это – широко распространенный способ использования должностного положения. Понятно, что избирательные комиссии и суды будут отвергать преимущественный доступ; Вашим же аргументом должны служить результаты скрупулезного мониторинга СМИ (см. раздел «Мониторинг СМИ»);

- Пункт ж) – **агитационное выступление на мероприятии, устраиваемом администрацией.** Это – очень распространенная административная избирательная технология (о методах см. раздел «Массовые мероприятия»).

- Пункт з) – **публикация поздравлений.** Несмотря на прямой запрет, эта технология часто используется «административными» кандидатами. Правда, обычно поток поздравлений приходится на период перед началом избирательной кампании. Поздравления в период избирательной кампании можно публиковать только за счет избирательного фонда, что должно быть отмечено в публикации.

Говоря об использовании должностного положения, следует иметь в виду одну тонкость, связанную с понятиями «государственный служащий» и «муниципальный служащий». Эти понятия неоднократно употребляются в избирательном законодательстве и часто вводят в заблуждение участников выборов и членов избирательных комиссий. Следует учитывать, что не всякий человек, находящийся на государственной (муниципальной) службе является государственным (муниципальным) служащим. Чиновники, должности которых установлены конституциями, уставами, специальными законами (обычно – это высшие чиновники), хотя и состоят на государственной службе, но не являются государственными служащими, а замещают государственные (муниципальные) должности. Поэтому на них не распространяются ограничения, которые установлены для государственных (муниципальных) служащих. Однако это не означает, что для них нет ограничений, связанных с использованием должностного или служебного положения.

## **Агитационный период**

### **ПОНЯТИЕ АГИТАЦИИ, СРОКИ АГИТАЦИИ**

Дать точное и функциональное определение понятия агитации невозможно по той причине, что жизнь богаче идеализированных схем и формального права. Практически все, что напоминает об участниках выборов, можно считать агитацией. Однако слишком широкое определение агитации войдет в противоречие с фундаментальным правом на свободу слова. Российский законодатель попытался максимально четко определить понятие агитации, и вот что у него получилось на сегодняшний день (пункты 2 и 2.1 статьи 48 ФЗГ):

*«2. Предвыборной агитацией, осуществляемой в период избирательной кампании, признаются:*

*а) призывы голосовать за кандидата, кандидатов, список, списки кандидатов либо против него (них);*

б) выражение предпочтения какому-либо кандидату, избирательному объединению, в частности указание на то, за какого кандидата, за какой список кандидатов, за какое избирательное объединение будет голосовать избиратель (за исключением случая опубликования (обнародования) результатов опроса общественного мнения в соответствии с пунктом 2 статьи 46 настоящего Федерального закона);

в) описание возможных последствий в случае, если тот или иной кандидат будет избран или не будет избран, тот или иной список кандидатов будет допущен или не будет допущен к распределению депутатских мандатов;

г) распространение информации, в которой явно преобладают сведения о каком-либо кандидате (каких-либо кандидатах), избирательном объединении в сочетании с позитивными либо негативными комментариями;

д) распространение информации о деятельности кандидата, не связанной с его профессиональной деятельностью или исполнением им своих служебных (должностных) обязанностей;

е) деятельность, способствующая созданию положительного или отрицательного отношения избирателей к кандидату, избирательному объединению, выдвинувшему кандидата, список кандидатов.

2.1. Действия, совершаемые при осуществлении представителями организаций, осуществляющих выпуск средств массовой информации, профессиональной деятельности и указанные в подпункте "а" пункта 2 настоящей статьи, признаются предвыборной агитацией в случае, если эти действия совершены с целью побудить избирателей голосовать за кандидата, кандидатов, список, списки кандидатов или против него (них), а действия, указанные в подпунктах "б" – "е" пункта 2 настоящей статьи, – в случае, если эти действия совершены с такой целью неоднократно».

Понятно, что при таком определении один и тот же материал может быть оценен по-разному, в зависимости от

того, кто его оценивает. Право оценивать материал на наличие признаков агитации предоставлено избирательным комиссиям и судам. И они оценивают, как могут.

Например, текст «Именно по этому принципу мы и формировали единый список кандидатов для поддержки его всеми избирателями. Мы обращаемся к вам, уважаемые москвичи, с призывом поддержать наше решение, продиктованное стремлением сделать все возможное для блага Москвы и москвичей» расценен Московской городской избирательной комиссией, а затем Мосгорсудом как не содержащий признаков агитации<sup>87</sup>. А уличная перетяжка с информацией о съезде партии «Яблоко» была расценена этой же комиссией как агитационный материал.

Избирательное законодательство предусматривает возможность «информирования» избирателей о ходе избирательной кампании. Государственные и муниципальные СМИ обрушивают на избирателя в период избирательной кампании и непосредственно перед ней такой объем «информирования» о деятельности «административных» кандидатов и партий, что их агитационная деятельность через избирательные фонды в некоторых случаях оказывается просто избыточной (см. выше подраздел «Средства массовой информации» в разделе «Инструменты административных избирательных технологий»).

Отдельного внимания заслуживает законодательное определение сроков агитационного периода (п.1 ст.49 ФЗГ): *«Агитационный период начинается со дня выдвижения кандидата, списка кандидатов.... Агитационный период прекращается в ноль часов по местному времени за одни сутки до дня голосования»*. При этом в статье 2 ФЗГ написано, что *«агитационный период – период, в течение*

---

<sup>87</sup> Справедливости ради стоит отметить, что в 2001 году законодательство еще не содержало того перечня признаков агитации, который используется в настоящее время.

которого разрешается проводить предвыборную агитацию, агитацию по вопросам референдума». Это означает, что проводить предвыборную агитацию до выдвижения кандидата нельзя. Но, с другой стороны, в силу определения агитации, приведенного выше, агитации вообще не может быть без кандидата, списка кандидатов (если, правда, не считать недавно введенного пункта в) в определении агитации). Кроме того, за ведение агитации «вне» агитационного периода напрямую не предусмотрены такие санкции как отказ в регистрации, отмена регистрации. Совокупность этих норм приводит к выводу, что вплоть до момента выдвижения кандидата, списка кандидатов, а тем более, – до начала избирательной кампании, любая деятельность не должна признаваться предвыборной агитацией.

Этим фактом объясняется массированная политическая реклама, которую кандидаты и партии проводят до начала избирательной кампании. К «досрочной агитации» особенно охотно прибегают именно «административные» кандидаты и партии, используя подконтрольные им СМИ, а также всевозможные виды наружной рекламы.

При этом возникает несколько спорных вопросов, связанных с оплатой агитационных материалов, изготовленных до начала избирательной кампании или до начала агитационного периода. Так, например, должны ли оплачиваться из избирательного фонда брошюры (о деятельности кандидата, партии), которые изготовлены до начала избирательной кампании? Должны ли оплачиваться, и если да, то в каком порядке, рекламные щиты, которые были изготовлены, размещены и проплачены до начала избирательной кампании? И так далее. Все эти вопросы не имеют решения в рамках действующего закона. Значит, они будут решаться традиционными, неправовыми способами.

Агитация в средствах массовой информации по закону может проводиться не ранее чем за 28 дней до дня голосования (до 2005 года было 30 дней, в 2005 году срок

был сокращен на 2 дня). Это ограничение направлено на увеличение административного влияния на выборы. Дело в том, что месяц, предшествующий дню голосования, перенасыщен агитацией. Это слишком короткий период для полноценной агитации, для внедрения в сознание и подсознание избирателя определенного имиджа, для полноценной идеологической конкуренции. Кроме того, именно в этот период все участники выборов и избирательные комиссии тщательно следят за соблюдением правил агитации.

На практике агитационная кампания в СМИ начинается приблизительно за несколько месяцев до начала избирательной кампании: на федеральных выборах – за полгода и более, на региональных – за 3-4 месяца, на муниципальных – за 1-2 месяца. Наиболее интенсивный период этой кампании приходится как раз на период, когда агитация в СМИ запрещена. Эта кампания проходит под видом интенсивного информирования о деятельности тех или иных кандидатов и партий. И понятно, что в наибольшей степени этим способом реальной агитации пользуется тот, кто имеет контроль над большей частью СМИ, то есть именно администрация.

## **МОНИТОРИНГ СМИ**

Поскольку воспрепятствовать массовой пропаганде «административных» кандидатов и избирательных объединений через государственные и муниципальные СМИ все равно не удастся, единственным средством противодействия этой избирательной технологии является тщательная фиксация неравноправного доступа кандидатов, избирательных объединений к средствам массовой информации. В первую очередь следует обращать внимание на государственные и муниципальные СМИ (см. раздел «Государственные и муниципальные СМИ»), которые обязаны предоставить равные условия кандидатам и избирательным объединениям. Также особое внимание следует уделить тем «негосударственным» СМИ, которые

распространяются большими тиражами и бесплатно, с участием почты или других государственных, муниципальных предприятий (например, транспортных).

Поэтому мониторинг СМИ должен начинаться приблизительно за месяц или более до назначения выборов.

Следует заметить, что незаконная агитация, преимущественный доступ к СМИ сами по себе не могут служить основанием для отмены регистрации или для признания выборов недействительными. Они лишь могут послужить основанием для привлечения СМИ к административной ответственности. Но преимущественный доступ к СМИ является признаком использования должностного или служебного положения. Агитационные публикации, не оплаченные из избирательного фонда, являются признаком использования финансовых средств в целях агитации помимо избирательного фонда. Это уже является основаниями для отмены регистрации или признания выборов недействительными.

Мониторинг СМИ позволит дать количественную оценку преимущественного доступа к СМИ и использования средств помимо избирательного фонда. Здесь Вам будут полезны сведения о расценках, имеющиеся в избирательных комиссиях (см. раздел «Расценки на размещение и изготовление агитационных материалов»).

Не надо думать, что преимущественное освещение деятельности «административных» кандидатов и партий в СМИ является достаточным условием для отмены регистрации или оспаривания результата выборов. Дело в том, что избирательные комиссии и суды, даже если они признают неравные условия проведения предвыборной агитации, будут утверждать, что эти условия созданы по инициативе СМИ, а не по инициативе кандидатов и избирательных объединений. Хотя результаты выборов оспорить на этом основании практически невозможно, доведение этой информации до широкой общественности является важным фактором борьбы за честные выборы.

Нарушение равноправия по доступу к СМИ рекомендуется фиксировать и оспаривать непосредственно в период избирательной кампании. Это позволяет в дальнейшем ссылаться на бездействие избирательной комиссии или на принятые судебные решения.

### **Мониторинг газет**

В первую очередь следует позаботиться о регулярном поступлении газет для мониторинга. Как мы говорили выше, с этой целью можно попробовать использовать ресурсы избирательной комиссии или администрации. В некоторых случаях удобно использовать библиотеки<sup>88</sup>.

Само по себе исследование содержания газет, если речь идет о 10-20 изданиях, при наличии определенной практики не представляет особого труда. Надо отмечать и копировать все не оплаченные из избирательного фонда<sup>89</sup> материалы с упоминанием о любых кандидатах и избирательных объединениях. В основном это будут материалы «репортажного» или «аналитического» характера. Иногда наблюдаются поздравления различного рода (что можно

---

<sup>88</sup> В Республике Калмыкия в 2002 году выпускалось 8 районных газет, в которых не просто шла неприкрытая агитация за «административного» кандидата на должность Президента Калмыкии, но даже документировались факты подкупа избирателей (например, раздачи автомобилей). Все эти газеты оперативно поступали в Центральную библиотеку Элисты. Это позволило собрать богатый – более 100 страниц – материал, свидетельствующий о том, что упомянутый кандидат нарушил все правила предвыборной агитации. Калмыцкий суд, впрочем, отклонил требование об отмене регистрации.

<sup>89</sup> Материалы, оплаченные из избирательного фонда, не представляют особого интереса. Их следует анализировать только на предмет, удовлетворяют ли они ограничениям, установленным пунктами 1, 1.1 и 5.2 ст. 56 ФЗГ. Кроме того, иногда СМИ забывает опубликовать расценки на агитационные материалы, и в этом случае оно не вправе участвовать в агитации (см. раздел «Расценки на размещение и изготовление агитационных материалов»).

квалифицировать как использование должностного положения), или социологические опросы, не удовлетворяющие условиям публикации соцопросов в период избирательной кампании (ст. 46 ФЗГ).

Сведения обо всех таких публикациях надо заносить в базу данных (таблицу), в которой указываются следующие признаки публикации: название газеты, номер и дата выпуска, название материала, страница (полоса) публикации и ее объем, краткое содержание, фамилии упоминаемых кандидатов и названия упоминаемых партий, оценка тональности публикации.

### ***Мониторинг телевидения и радио***

Мониторинг телевидения и радио требует гораздо больших усилий, чем мониторинг газет. Можно ограничиться только теми эфирными каналами, которые будут оказывать явное предпочтение административному кандидату. На муниципальных выборах – это местные каналы, на региональных – региональные. Если нет возможности записывать все передачи, то следует записывать новостные и информационные сюжеты.

По результатам мониторинга телевидения и радио составляется база данных, аналогичная описанной в предыдущем разделе.

## **ЗАКАЗ ПЕЧАТНЫХ ПЛОЩАДЕЙ И ЭФИРНОГО ВРЕМЕНИ**

Государственные и муниципальные СМИ обязаны предоставить кандидатам, избирательным объединениям бесплатные печатную площадь и эфирное время, а также печатную площадь и эфирное время за плату<sup>90</sup>. Бывают

---

<sup>90</sup> Более подробно о том, какие СМИ на каких выборах и кому обязаны предоставлять бесплатные и платные эфирное время и печатную площадь следует смотреть в законе. Более популярное изложение для выборов в Госдуму можно найти в Рекомендациях по адресу [http://www.votas.ru/rec\\_SMI.html](http://www.votas.ru/rec_SMI.html).

случаи, когда избирательная комиссия, сконцентрировавшись на бесплатном медиaprостранстве, забывает об обязательном выделении платных печатных площадей и эфира.

Государственные и муниципальные СМИ не горят желанием предоставлять печатные площади «неадминистративным» кандидатам и партиям. Более того, иногда и негосударственные СМИ отказывают в предоставлении печатных площадей или эфира, ссылаясь, например, на переполненность редакционного портфеля. В связи с этим следует заключать договоры со СМИ как можно раньше. Правда, это требует грамотного оформления договора, возможности отказа от обязательств.

Платная печатная площадь и эфирное время в государственных и муниципальных СМИ должна распределяться жеребьевкой. Однако закон не устанавливает, должна ли жеребьевка производиться между заявками на эту площадь или между всеми участниками выборов. На практике, эту жеребьевку иногда вообще не проводят. Поэтому рекомендуется заранее подавать заявки в государственные и муниципальные СМИ на платную печатную площадь и эфирное время. Лучше потом отказаться от предоставленного медиaprостранства, чем узнать, что все печатные площади и эфирное время уже заняты. Своевременный отказ от предоставленных печатной площади и эфирного времени предусмотрен избирательным законодательством.

Важным моментом является заключение договоров на размещение агитационных материалов в газетах, на телевидении и радио. Когда договоры заключаются, редакции еще не знают, что на них может быть оказано давление для того, чтобы они не публиковали агитационные материалы «нежелательных» кандидатов. Поэтому договор должен составляться более тщательно, чем договор на обычную коммерческую рекламу. В частности, следует предусмотреть форматы агитационного материала

(поскольку в последний момент вдруг может оказаться, что материал не может быть опубликован, показан по техническим причинам), сроки сдачи материалов, условия, при которых редакция может отказаться от размещения материала (обязательное решение избирательной комиссии или суда), неустойки, возврат оплаты в случае отказа от размещения материала или в случае отмены регистрации кандидата.

В Приложении 3 приводится примерный текст Договора на предоставление платного эфирного времени. Конечно, этот текст должен быть адаптирован к конкретным обстоятельствам и может быть сильно видоизменен. Важно, что в нем учтены те часто встречающиеся обстоятельства, которые позволяют средству массовой информации в одностороннем порядке отказываться от исполнения обязательств, не неся при этом никакой ответственности.

При заключении договоров с печатными СМИ следует учитывать те же обстоятельства. В договор с печатным СМИ следует также внести обязанность редакции указывать мелким шрифтом, что материал оплачен из избирательного фонда такого-то кандидата (либо опубликован на бесплатной основе).

Обычно редакции предлагают свои стандартные проекты договоров<sup>91</sup>. Эти договоры не предусматривают потенциальных опасностей, связанных с политическим характером рекламы. Но не следует сразу пугать редактора предложением заключить именно Ваш вариант договора. Лучше попробовать убедить его в том, что договор

---

<sup>91</sup> 6 июля 2007 года ЦИК РФ принял Постановление, в котором утвердил образцы договоров между кандидатом, избирательным объединением и СМИ на предоставление бесплатного эфирного времени, печатной площади. Это – шаг вперед, поскольку раньше договоры, предлагаемые СМИ, вообще имели мало отношения к выборам. Надо полагать, что теперь СМИ будут предлагать именно такие договоры.

нуждается в небольших дополнениях, которые и отражены в Приложении 3.

## **ПОЛУЧЕНИЕ ПЕЧАТНОЙ ПЛОЩАДИ И ЭФИРНОГО ВРЕМЕНИ ПОСЛЕ ВОССТАНОВЛЕНИЯ РЕГИСТРАЦИИ**

Избирательные комиссии не несут никакой ответственности за незаконный отказ в регистрации, поэтому он может базироваться на сколь угодно зыбких основаниях и иметь целью просто отвлечь кандидата от предвыборной борьбы. Пока кандидат, избирательное объединение обжалует отказ в регистрации, проходит лучшим случае не менее 10 дней, чаще же судебное обжалование (в первой и во второй инстанциях) занимает около 20 дней. За это время обычно заканчивается не только срок подачи документов на регистрацию, но и успевает произойти распределение бесплатного и платного медиапространства (печатных площадей и эфирного времени), выделяемого государственными и муниципальными СМИ.

В связи с этим кандидатам, оспаривающим отказ в регистрации в суде (или в вышестоящей избирательной комиссии), следует требовать в своей жалобе не только обязывания комиссии зарегистрировать его, но также и выделить бесплатное и платное медиапространство на равных условиях с зарегистрированными кандидатами. В случае если комиссия этого не сделает, можно оспаривать результат выборов (при достаточно большом проценте набранных голосов).

## **НАРУШЕНИЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА ОБ ИНТЕЛЛЕКТУАЛЬНОЙ СОБСТВЕННОСТИ**

С 2005 года в российском избирательном законодательстве существует норма, которая позволяет отменять регистрацию за нарушение авторских прав. Как и следовало ожидать, дело доходит до абсурда: «нежелательных» кандидатов и избирательные объединения обвиняют в том, что они поют

песни без разрешения авторов и используют в агитационных материалах изображения памятников и зданий<sup>92</sup>.

Следует внимательнее относиться к использованию любых произведений искусства, архитектуры и т.д. в агитационных материалах. Перед их использованием следует изучить Федеральный закон «Об авторском праве и смежных правах» и сразу представить себе возможные возражения против обвинений в нарушении авторского права. Например, изображение архитектурного сооружения не является нарушением авторского права, так как «допускается без согласия автора и без выплаты авторского вознаграждения воспроизведение ... произведений архитектуры, .... которые постоянно расположены в месте, открытом для свободного посещения, за исключением случаев, когда изображение произведения является основным объектом таких воспроизведения, .... или когда изображение произведения используется для коммерческих целей» (ст.21 Закона Российской Федерации «Об авторском праве и смежных правах»).

Другим способом противодействовать обвинениям в нарушении авторского права является анализ агитационных материалов «административных» претендентов.

## **ИСПОЛЬЗОВАНИЕ ИЗОБРАЖЕНИЙ И ВЫСКАЗЫВАНИЙ ФИЗИЧЕСКИХ ЛИЦ**

Еще одна претензия, которая предъявляется организаторами выборов к «нежелательным» кандидатам и избирательным объединениям – нарушение пункта 9 статьи 49 ФЗГ. Этот пункт запрещает использование изображений и высказываний физических лиц без их разрешения за

---

<sup>92</sup> Кандидат на должность мэра города Щелково, представлявший реальную опасность для «административного» кандидата, был снят судом с подачи избирательной комиссии. Московский областной суд оставил решение в силе. Основанием отмены регистрации было то, что фоном агитационных плакатов кандидата были фрагменты зданий, памятников, ландшафтных композиций.

исключением особо оговоренных случаев. Совсем недавно, в апреле 2007 года, исключения были существенно усечены: теперь нельзя использовать изображения и высказывания конкурентов без их разрешения.

При использовании изображений (в частности, фотографий) или высказываний физических лиц у них надо брать письменное разрешение. Форма разрешения законом не определена, поэтому его можно составлять в произвольной форме, только указывайте в нем дату рождения и адрес проживания разрешающего лица. Следует заранее заготовить бланки таких разрешений.

Не надо брать разрешения в случае, если используется изображение кандидата «среди неопределенного круга лиц», то есть, грубо говоря, в толпе.

Учтите, что за нарушение этого правила отмена регистрации не предусмотрена. Комиссия может лишь запретить использование такого агитационного материала, что, впрочем, влечет финансовые и временные потери.

## **ПЕЧАТНЫЕ АГИТАЦИОННЫЕ МАТЕРИАЛЫ**

К печатным агитационным материалам относятся листовки, буклеты и другие материалы, которые произведены методом печати, на полиграфических предприятиях. Исключение составляют газеты и журналы, которые зарегистрированы как средства массовой информации. Размещение агитационных материалов в печатных СМИ (газетах и журналах) и их распространение регулируются статьями 50 и 52, а изготовление и распространение всех остальных печатных материалов – статьей 54 Федерального закона "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации".

Следует обратить внимание на то, что если печатный агитационный материал похож на газету, но не является зарегистрированным СМИ, то его изготовление и распространение регламентируется статьей 54 ФЗГ.

Из-за отсутствия четкого определения понятия «печатные материалы» часто возникают споры. Так, не совсем ясно, являются ли, например, печатными материалами крупные баннеры, размещаемые на стендах наружной рекламы, или полиэтиленовые пакеты с агитационной символикой. По-видимому, их можно отнести к аудиовизуальным или, по крайней мере к «иным агитационным материалам», поэтому их изготовление и распространение подпадает под регулирование статьи 54 Закона «Об основных гарантиях...».

### ***Выходные данные***

*Закон требует, чтобы «все печатные и аудиовизуальные агитационные материалы содержали наименование, юридический адрес и идентификационный номер налогоплательщика организации (фамилию, имя, отчество лица и наименование субъекта Российской Федерации, района, города, иного населенного пункта, где находится место его жительства), изготовившей (изготовившего) данные материалы, наименование организации (фамилию, имя, отчество лица), заказавшей (заказавшего) их, а также информацию о тираже и дате выпуска этих материалов и указание об оплате их изготовления из средств соответствующего избирательного фонда».*

Комиссия может тщательно проверять наличие этих данных на агитационных материалах. Особо «строгие» комиссии могут предъявить претензии, например, к тому, что имя и отчество заказчика указано только инициалами.

Нанесение указанных данных на аудиовизуальные материалы вызывает иногда затруднение. Неясно, какого размера должны быть указанные сведения. Как наносить сведения, например, на значки? Должны ли наноситься сведения на все части агитационного материала, если он разделяется на части? И так далее. При появлении претензий у комиссии, связанных с указанными сведениями, следует исходить из того, что сведения имеют целью возможность

проверки правильности расходования средств избирательного фонда.

### ***Представление экземпляров в избирательную комиссию***

Экземпляры печатных агитационных материалов, копии, фотографии аудиовизуальных материалов должны представляться в избирательную комиссию перед началом распространения. Кроме того, поправками 2005 года установлено, что вместе с этим должны представляться сведения о месте нахождения (об адресе места жительства) организации (лица), изготовившей и заказавшей (изготовившего и заказавшего) указанные материалы.

Некоторые избирательные комиссии считают, что они должны давать разрешение на распространение таких материалов. Но в законе ничего про это не написано. Законом предусмотрен уведомительный порядок распространения агитационных материалов.

### ***Размещение агитационных материалов***

Размещение агитационных материалов, в первую очередь листовок, сопряжено для «неадминистративных» кандидатов и избирательных объединений с большими трудностями.

Закон запрещает размещение листовок в помещениях, на зданиях сооружениях и иных объектах без согласия их собственников, владельцев. Собственниками зданий, по крайней мере – крупных, в нашей стране являются, в основном, муниципальные образования. Естественно и закономерно, что местная власть не дает разрешений на размещение агитационных материалов на муниципальных зданиях и сооружениях. Однако «строгость российских законов смягчается необязательностью их исполнения», и все кандидаты, в том числе и административные, обычно клеят листовки на муниципальные здания. На случай предъявления претензий, в штабе «неадминистративного» кандидата или избирательного объединения надо иметь коллекцию фотографий размещения листовок «административных» кандидатов на муниципальной и

государственной собственности – зданиях, столбах электроосвещения и т.д.

Размещение листовок «административных» кандидатов, избирательных объединений иногда производится на специальных стендах, установленных или вывешенных местной администрацией. Кроме того, как мы уже писали выше, такие листовки размещаются с внутренней стороны витрин магазинов, на предприятиях бытового обслуживания, в организациях здравоохранения, социального и пенсионного обеспечения, иногда – в школах. Если организация, предприятие, разместившее листовки какого-нибудь кандидата, является государственным, муниципальным или бюджетным, оно обязано предоставить такую же возможность всем другим кандидатам (п.8 ст.54 ФЗГ), и этим надо пользоваться. Заметив листовки «административного» кандидата, партии в какой-нибудь поликлинике или в собесе, разместите рядом свои.

Иногда работники ЖКХ выполняют роль «полевиков» избирательного штаба административного кандидата, партии: расклеивают листовки, уничтожают агитационные материалы конкурентов. Эти случаи надо фиксировать – с видеокамерой, фотоаппаратом, диктофоном. Уничтожение агитационных материалов карается административным штрафом, так же, как и участие муниципальных служащих в агитации в рабочее время.

Особое внимание – с фотографированием и составлением акта – надо уделять хранению агитационных материалов в помещениях организаций ЖКХ и муниципальных органов. Кстати, иногда эти помещения бывают совмещены с помещениями участковых избирательных комиссий.

## **РАЗМЕЩЕНИЕ НАРУЖНОЙ РЕКЛАМЫ**

«Неадминистративный» кандидат, избирательное объединение могут встретиться с трудностями при размещении перетяжек, баннеров, других форм наружной агитации. Многие рекламные фирмы, занимающиеся наружной рекламой, тесно связаны с администрацией.

Поэтому они могут отказывать в заключении договоров с «неадминистративными» претендентами, а в некоторых случаях – разрывать договоры в одностороннем порядке.

С фирмами, занимающимися наружной рекламой, следует заключать договоры как можно раньше и предусматривать неустойку за ненадлежащее выполнение обязанностей по договору.

Массовое использование наружной рекламы можно использовать для проверки правильности финансирования избирательной кампании. Наружная реклама – недешевое дело, и обычно расчеты по прайс-листам рекламных фирм дают суммы, существенно превышающие те, которые указаны в финансовых расходах «административных» претендентов. Этот факт является либо нарушением запрета на предоставление агитационных услуг по заниженным расценкам, либо свидетельством расходования средств на агитацию помимо избирательного фонда.

## **МАССОВЫЕ МЕРОПРИЯТИЯ**

### ***Встречи с избирателями***

В последнее время наблюдается тенденция к ограничению встреч кандидатов, доверенных лиц с избирателями рамками заранее запланированных мероприятий. Тем не менее, пока еще не запрещено встречаться с избирателями на улицах, и этот вид встреч с избирателями является наиболее эффективным для «неадминистративных» кандидатов. В случае если не используются звукоусиливающие устройства, такие встречи с избирателями не могут трактоваться как массовое мероприятие, требующее уведомления.

Предприятия и организации, которые предоставляют помещения для встреч с избирателями, делятся на три категории:

- те, которые находятся в государственной или муниципальной собственности (сюда относятся большинство библиотек, школ, поликлиник и т.д.). Эти организации могут предоставлять помещения для встреч с

избирателями всем кандидатам бесплатно и на равных основаниях;

- те, которые находятся в собственности организации, имеющей в своем уставном (складочном) капитале долю (вклад) Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и (или) муниципальных образований, превышающую (превышающий) 30 процентов. Эти организации могут предоставлять помещения для встреч с избирателями всем кандидатам за плату, но на равных основаниях;

- остальные предприятия и организации. Они могут предоставлять помещения для встреч с избирателями за плату, но имеют право отказывать некоторым кандидатам.

Это означает, что если предприятие, организация из первой или второй категории предоставило помещение какому-либо кандидату, то оно обязано предоставить его и любому другому кандидату.

### ***Родительские собрания***

Распространенной административной избирательной технологией являются встречи с избирателями под видом родительских собраний. Появление на родительском собрании кандидата, его доверенного лица, проведение на родительском собрании явной или неявной агитации надо фиксировать заявлением в избирательную комиссию и рассматривать как использование должностного положения.

### ***Праздники, торжества и рабочие встречи***

В разделе «Помощь и создание благоприятных условий «административным» претендентам» мы уже писали о том, что «засвечивание» «административных» кандидатов и избирательных объединений на массовых мероприятиях, устраиваемых администрацией, является распространенной административной избирательной технологией.

Агитационное выступление на мероприятии, устроенном администрацией, является признаком использования должностного положения. Поэтому сами кандидаты обычно

не выступают с агитационными выступлениями на таких мероприятиях, хотя и принимают в них участие. Следует обратить внимание, что закон не определяет, что агитационное выступление на таком мероприятии должно принадлежать именно кандидату. Бывает, что с агитацией выступает кто-либо другой. Это, строго говоря, тоже можно трактовать как использование должностного положения.

Кандидат на мероприятии может не говорить ничего, а может рассказать о том, как он любит собак (кошек, избирателей, природу и т.д.) Это совершенно неважно. Само по себе появление кандидата на торжественном мероприятии, конференции, празднике является информационным поводом для СМИ. Пиарщики избирательного штаба не забудут осветить это мероприятие в газете и по телевизору. Скорее всего, будет в «информационном» материале и фотография кандидата.

На празднике часто раздают мелкие подарки (футболки, сумки и т.п.). Иногда устраиваются беспроигрышные лотереи с выигрышами покрупнее (бытовые приборы). Подарок надо обязательно получить и приобщить к делу. У пункта выдачи подарков всегда образуется очередь. Ее надо сфотографировать.

На мероприятия, которые устраивает администрация, надо ходить с видеокамерой и диктофоном. Видеозапись будет вещественным доказательством, если вы пожелаете оспорить использование должностного положения или незаконную агитацию в суде.

### ***Собрания общественных организаций***

Собрания ветеранов, многодетных семей и т.п. формально не являются мероприятиями, организуемыми администрацией. Однако часто такие собрания превращаются во встречу с избирателями. Часто на таких собраниях раздают подарки, продуктовые наборы. Лучшим способом фиксации подобного рода мероприятий будет участие в них «своих» ветеранов, членов общественной организации. Если удастся получить письменные показания

о выдаче подарков, то это будет сильное доказательство. Полезно зафиксировать выдачу подарков на видеокамеру.

### ***Пикеты***

Пикеты с демонстрацией и выдачей агитационных материалов или пикеты для сбора подписей обычно используются «неадминистративными» кандидатами, избирательными объединениями. Поэтому за ними строго следит милиция: она может разогнать пикет и даже забрать пикетчиков в отделение.

Строго говоря, вопрос о том, подпадают ли упомянутые пикеты под действие Федерального закона «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях», является спорным (они не совсем подпадают под определение пикета). Тем не менее, лучше всего заранее предупредить администрацию, и особенно – милицию о проведении подобных мероприятий. Еще лучше добыть какое-нибудь подтверждение о разрешении проведения агитационного пикета.

В любом случае, участники подобных акций должны иметь с собой паспорта и выписку из Закона о гарантиях о том, что агитация разрешается в любой, допускаемой законом форме (п.1 ст.48 ФЗГ).

## **Голосование и подведение итогов**

Борьба с прямыми фальсификациями в некотором смысле легче, чем с применением административных избирательных технологий на других стадиях избирательной кампании. Тому есть несколько причин.

Во-первых, прямые фальсификации поддаются более строгой фиксации, они лучше документируются. Во-вторых, они являются прямыми нарушениями закона, за которые установлена уголовная ответственность. В-третьих, процедуры, связанные с голосованием и подсчетом, по объективным причинам прописаны в законе более четко, чем другие избирательные процедуры. В-четвертых, организация грамотного наблюдения за голосованием и подсчетом

голосов существенно снижает риски прямых фальсификаций. И, наконец, прямые фальсификации не производятся в комиссиях высшего уровня, поэтому обнаружение прямых фальсификаций может повлечь за собой наказание только «стрелочников».

Административное участие в прямых фальсификациях может проявляться в разных формах, но в любом случае необходима некоторая договоренность с руководством, либо, хотя бы с членом участковой избирательной комиссии. Исключение составляет случай подмены бюллетеней досрочного голосования в вышестоящей комиссии (см. раздел «Досрочное голосование»). Администрация может лишь давать «рекомендации» членам избирательных комиссий о том, что желательно было бы сделать и как этого добиться. Непосредственная реализация фальсификаций происходит руками членов комиссий, – участковой, вышестоящей, которые, сами по себе могут быть сотрудниками администрации, государственными, муниципальными или бюджетными служащими. В некоторых случаях тактику фальсификации предлагает избирательный штаб, он же, совместно с администрацией, может привлекать и исполнителей – избирателей.

Мы не будем подробно описывать методы и способы противодействия прямым фальсификациям; этому вопросу можно посвятить отдельную книгу.

Методы противодействия фальсификациям непосредственно в участковых избирательных комиссиях сводятся к грамотному наблюдению в помещении для голосования в день голосования и при подсчете голосов. С целью знакомства с методами грамотного наблюдения в участковых комиссиях мы разместили в Приложении 5 рекомендации по наблюдению за ходом голосования и подведением итогов голосования на избирательном участке, а также образцы заявлений о нарушениях.

На избирательных участках в день голосования могут присутствовать представители средств массовой информации. Приглашение представителей СМИ в наиболее «горячие» точки позволяет предотвратить или, по крайней мере, зафиксировать серьезные нарушения.

В некоторых случаях бывает полезно провести профилактическую работу с руководителями участковых избирательных комиссий в форме вручения им напоминания об административной ответственности за фальсификации и вмешательство в работу избирательных комиссий (ст.ст. 141, 142, 142.1 УК РФ, ст.ст.5.6, 5.10,5.22-25 КоАП РФ).

В этом разделе мы кратко опишем основные административные методы вмешательства в ход голосования и подведение итогов голосования. Специальное внимание будет уделено противодействию фальсификациям в комиссиях среднего звена. Заметим, что некоторые методы фальсификации связаны с обязательным наличием неучтенных бюллетеней (см. раздел «Избирательные бюллетени и укрепительные удостоверения»).

## **ДОСРОЧНОЕ ГОЛОСОВАНИЕ**

Досрочное голосование применяется сейчас только на муниципальных выборах. (Досрочное голосование может осуществляться также на федеральных и региональных выборах в труднодоступных и удаленных местностях. Однако это совсем другая процедура, которая, к тому же, не используется в массовом порядке. Обычно под досрочным голосованием понимают процедуру досрочного голосования именно в помещении избирательной комиссии). Оно производится в участковых избирательных комиссиях в течение трех дней перед днем голосования и в течении приблизительно полутора недель – в комиссиях, непосредственно вышестоящих по отношению к участковым (территориальных, муниципальных образований, окружных). Период досрочного голосования устанавливается законом о конкретных выборах.

Административное влияние на досрочное голосование в вышестоящих комиссиях проявляется очень сильно, особенно если речь идет о повторных или дополнительных выборах. Государственные и муниципальные служащие (как-то: военные, милиционеры, сотрудники администрации), а иногда и просто бюджетники получают административное указание принять участие в досрочном голосовании. В этом случае в избирательных комиссиях иногда скапливаются очереди на голосование.

Порядок досрочного голосования строго определен законом (ст. 65 ФЗГ). Для того чтобы контролировать досрочное голосование, надо тщательно прочитать статью закона о досрочном голосовании. Вкратце этот порядок таков.

Досрочное голосование производится в сроки, устанавливаемые законом о конкретных выборах сначала в комиссиях, непосредственно вышестоящих по отношению к участковым комиссиям. Голосующий досрочно избиратель заполняет в комиссии заявление, получает избирательный бюллетень, заполняет его и упаковывает в конверт. На месте склейки конверта он ставит свою подпись (чтобы труднее было незаметно вскрыть). Кроме того, избиратель ставит свою подпись в ведомости выдачи бюллетеней. Досрочное голосование должно проводиться в присутствии двух членов комиссии с правом решающего голоса, которые также должны поставить свою подпись на конверте с бюллетенем.

«Запечатанный конверт с бюллетенями хранится у секретаря соответствующей комиссии...до момента передачи всех бюллетеней в участковую комиссию» – гласит пункт 5 статьи 65 ФЗГ. Понятно, что сидящий в помещении администрации секретарь комиссии, часто являющийся еще и сотрудником администрации, не может в полной мере гарантировать неизменность содержимого конвертов.

Конверты с бюллетенями передаются в соответствующие участковые избирательные комиссии за четыре дня до дня голосования. Дальнейшее досрочное голосование проходит в

участковых избирательных комиссиях в том же порядке, что и в вышестоящих комиссиях.

Один из способов фальсификации досрочного голосования – досрочное голосование за других лиц<sup>93</sup>. Администрация, тесно связанная с военкоматом может знать, кто из избирателей находится на срочной военной службе. Иногда имеется статистика по голосованию на предыдущих выборах (списки избирателей, как-никак хранятся в задании администрации). Бывает, что за таких избирателей производится досрочное голосование.

Обычно в досрочном голосовании участвует небольшое количество избирателей. В среднем на одну участковую комиссию может приходиться от нуля до десяти избирателей. Массовое досрочное голосование вызывает подозрения. О количестве досрочно проголосовавших надо ежедневно узнавать в избирательной комиссии. Это может делать член комиссии с правом совещательного голоса.

Если есть подозрение, что досрочное голосование каким-либо образом фальсифицируется, то следует установить наблюдение за досрочным голосованием. Для этого в комиссии, где происходит голосование, должен постоянно находиться член комиссии с правом совещательного голоса, либо наблюдатель.

Следует заметить, что руководители некоторых избирательных комиссий не знают, что наблюдатель имеет право присутствовать в комиссии любого уровня при проведении досрочного голосования (п.п.3,6 ст.30 ФЗГ).

---

<sup>93</sup> Случаи, дошедшие до возбуждения уголовного дела, зафиксированы в московских районах: Орехово-Борисово-Северное в 2000 году и в Крылатском в 2005 году. Виновные не найдены. Кстати, не надо думать, что уголовные дела возбуждены энтузиастами из прокуратуры. За дело в Крылатском гражданину России Г.Белову пришлось бороться два года; лишь через суд удалось заставить прокуратуру возбудить уголовное дело.

При осуществлении наблюдения за досрочным голосованием следует, в первую очередь, обращать внимание на следующее:

- досрочное голосование должно быть добровольным; надо отслеживать, а по возможности и фиксировать, любые заявления о принуждении к голосованию;
- досрочное голосование осуществляется по заявлению избирателя, в котором последний должен указать причину досрочного голосования. Единообразие указываемых причин может быть признаком того, что досрочное голосование осуществляется по принуждению;
- досрочное голосование не должно быть массовым: если выстроилась очередь, надо сразу выяснить и зафиксировать, откуда взялся наплыв избирателей;
- не должно быть голосования за других лиц; ежедневно сравнивайте количество проголосовавших на конец предыдущего дня и на начало следующего;
- не должно быть подмены конвертов с бюллетенями; проверяйте иногда, не повреждены ли конверты.

Большое количество досрочно проголосовавших избирателей обязательно следует использовать для того, чтобы потребовать в участковых комиссиях отдельного подсчета голосов досрочно проголосовавших избирателей (п.7 ст.65 и п.16 ст.68 ФЗГ). Наблюдателей, членов участковых комиссий с правом совещательного голоса следует проинструктировать, чтобы они настаивали на таком раздельном подсчете и составлении акта о результатах отдельного подсчета. Даже, если не удастся на основании этого подсчета отменить итоги голосования, его результаты будут очень показательны.

## **КУРАТОРСТВО В ДЕНЬ ГОЛОСОВАНИЯ**

Силу неписанных обычаев в России демонстрирует традиция, по которой все участковые комиссии один раз в 2 часа (в лучшем случае – в 4 часа) обязаны сообщать своим кураторам из администрации количество проголосовавших

избирателей. Нигде – ни в законе, ни в подзаконных актах – не предусмотрено такой процедуры. Но она исправно выполняется. Динамика числа проголосовавших избирателей позволяет администрации оценить, надо ли бросать на привлечение избирателей дополнительные силы и стоит ли корректировать «явку» (например, срочным исключением избирателей из списка).

Контакт с кураторами из администрации играет и другую роль. Председатели участковых комиссий зачастую направляют свои вопросы по избирательной процедуре, по спорным ситуациям, не в вышестоящую комиссию, а именно к кураторам. Последние дают советы в силу своей компетенции и заинтересованности.

Бывают случаи, когда кураторы от администрации появляются в помещении для голосования. В этом случае наблюдатели, члены комиссии с правом совещательного голоса должны напомнить руководству комиссии, что законом предусмотрен список лиц, имеющих право находиться в комиссии (п.1 ст. 30 ФЗГ), и кураторы от администрации там не предусмотрены.

## **КОНТРОЛЬ В УЧАСТКОВЫХ КОМИССИЯХ**

### ***Наблюдатели***

Как было сказано выше, в участковых комиссиях в день голосования могут находиться члены комиссии с правом совещательного голоса (см. раздел «Назначение члена с правом совещательного голоса»). Член участковой комиссии с правом совещательного голоса вообще может участвовать в работе участковой комиссии с момента ее формирования. Очень желательно, чтобы он познакомился с руководством своей комиссии заранее и заранее узнал некоторые данные (см. Приложение 5).

Наблюдатель может присутствовать в комиссии только при голосовании (в том числе и досрочном) и подсчете голосов. Обычно (если он не наблюдает за досрочным голосованием)

наблюдатель приходит в участковую комиссию в день голосования за полчаса до открытия участка.

Направление наблюдателя должно быть правильно оформлено. Образец такого направления представлен в Приложении 4. Направление подписывает сам кандидат либо его доверенное лицо, а если наблюдатель направлен от избирательного объединения, то направление подписывает уполномоченный представитель избирательного объединения, подпись которого заверяется печатью.

Если правильно оформить направление, то трудностей по прибытии в комиссию быть не должно. Предварительного уведомления комиссии о прибытии наблюдателя не требуется. Однако некоторые председатели участковых комиссий выдумывают свои правила. Поэтому лучше всего заранее предупредить председателя вышестоящей комиссии о том, что на участки будут направлены наблюдатели, и согласовать с ним текст направления. В случае затруднений с допуском наблюдателя в участковую комиссию, следует сразу же обращаться в вышестоящую комиссию.

### ***Заманивание избирателей на голосование***

Заманивание не интересующихся выборами избирателей тоже является российской традицией. Оркестры и детские хоры, эстрадные артисты и пиво, дешевые овощи и шоколадные наборы – это административные способы приманки избирателей, использовавшиеся еще в советские времена. Эти способы не являются незаконными. Но они чаще всего не улучшают результат «административных» претендентов, наоборот, могут его ухудшить из-за того, что увеличение явки в наших условиях прибавляет голоса оппозиционным претендентам. Можно ожидать, что после отмены порога явки организаторы выборов постепенно вообще перестанут ей интересоваться.

Широко практикуется проведение лотерей для избирателей, пришедших на выборы. Хотя с 2005 года

любые<sup>94</sup> лотереи, связанные с выборами, запрещены, они до сих пор используются. Иногда наблюдается простая раздача подарков.

Единственное, на что стоит в связи с этим обратить внимание, – чтобы при подобного рода «заманивании» избирателей не производилась агитация. Вручаемые подарки не должны носить агитационного характера. Агитация в день голосования запрещена.

Иногда встречаются случаи административного принуждения избирателей к голосованию. Руководство предприятия может либо просто припугнуть сотрудников, либо организовать какой-либо метод контроля за посещением сотрудников избирательного участка. У руководителей предприятия может, например, иметься возможность исследовать списки избирателей после дня голосования. Другой способ контроля – выдача избирателям на участке для голосования подтверждений о том, что они приняли участие в голосовании. Подобные методы распространены там, где участки фактически совмещены с предприятием – на крупных производствах, в крупных общежитиях. Все это – грубое нарушение принципа свободных выборов.

### ***Голосование, подсчет, составление протокола***

Наиболее грубый способ влияния на итоги голосования – непосредственное воздействие на избирателей со стороны

---

<sup>94</sup> Федеральным законом от 21.07.2005 N 93-ФЗ в Закон «Об основных гарантиях...» была внесена поправка, которая запретила проведение лотерей, «связанных с выборами». Ранее были запрещены только лотереи, «объектом которых являются выборы». Впрочем, формулировка действующего закона – *«В период избирательной кампании, кампании референдума не допускается проведение лотерей и других основанных на риске игр, в которых выигрыш призов или участие в розыгрыше призов зависит от итогов голосования, результатов выборов, референдума либо которые иным образом связаны с выборами, референдумом.»* – допускает различные толкования.

представителя администрации, присутствующего в помещении для голосования. Этот способ иногда встречается в небольших населенных пунктах.

Остальные формы административного влияния на итоги голосования опосредованы членами, в первую очередь – руководителями, участковых избирательных комиссий. Только противоправные действия членов участковых комиссий – голосование за избирателей, предоставление возможности проголосовать за другого гражданина, «вброс» бюллетеней, заведомо неправильный подсчет бюллетеней, неправильное составление протокола – представляют собой прямые фальсификации, влияющие на итоги голосования и результат выборов.

На членов участковых избирательных комиссий администрация может оказывать воздействие различными методами. Члены комиссии сами могут быть сотрудниками администрации, государственными или муниципальными служащими, тесно связанными с администрацией. Они могут зависеть от администрации по производственной линии. Наконец, им может быть обещано какое-либо поощрение в случае соответствующих действий; у администрации есть много возможностей для поощрений.

То же относится и к фальсификациям при подсчете голосов. Они могут осуществляться руководителями участковой комиссии самостоятельно, либо при непосредственном или телефонном участии «кураторов». И тот и другой вариант возможен только тогда, когда подсчет производится негласно, с нарушением установленной законом процедуры подсчета, поэтому следует уделить особое внимание этому нарушению (см. Приложение 7). Во втором случае составление протокола будет производиться при непосредственном участии постороннего лица, либо в процессе телефонных переговоров. Любые замечания по этому поводу будут вызывать резко отрицательную реакцию; если не удастся прекратить негласное составление протокола, его хотя бы надо зафиксировать заявлением.

Как мы уже говорили, противоядием прямым фальсификациям в участковых комиссиях в день голосования и при подсчете голосов является грамотная работа наблюдателей и членов комиссий с правом совещательного голоса. Набор, подготовка и организация работы наблюдателей, членов комиссий с правом совещательного голоса остается за рамками этой книги. Каждый наблюдатель, член комиссии с правом совещательного голоса, перед направлением в избирательную комиссию должен быть снабжен пакетом документов. Все они должны пройти курс обучения.

Взаимодействие наблюдателей с избирательным штабом должно быть продумано и отлажено. С этой целью обычно используются мобильные группы. Очень важно, чтобы все нарушения были документированы – подтверждались заявлениями в избирательные комиссии, возможно фотографиями или видеосъемкой. Важно, чтобы копии протоколов участковых избирательных комиссий, полученные наблюдателями и членами комиссий с правом совещательного голоса, были правильно заверены.

В Приложении 5 приведен проект рекомендаций по наблюдению за ходом голосования и подведением итогов голосования на избирательном участке. Эти рекомендации подробно освещают основные моменты противодействия нарушениям на избирательном участке в день голосования и при подведении итогов. Рекомендации предназначены для членов участковых комиссий с правом совещательного голоса и наблюдателей в участковых комиссиях. Они могут служить основой обучающего курса, а также основой для составления кратких рекомендаций, которые прикладываются к пакету документов, выдаваемому наблюдателю, члену комиссии с правом совещательного голоса. В пакет документов должны также входить:

- подписанное кандидатом или уполномоченным представителем избирательного объединения уведомление о

назначении члена комиссии с правом совещательного голоса или о назначении наблюдателя (см. Приложения 1 и 4);

- бланки протоколов участковой избирательной комиссии об итогах голосования – для заполнения в случае отсутствия множительной техники в участковой комиссии;
- бланки заявлений о нарушениях избирательного законодательства (Приложения 6 и 7).

Факультативно в пакет документов может также входить выписка из избирательных законов, отражающая основные моменты наблюдения в день голосования и при подсчете голосов. Также факультативно члену комиссии с правом совещательного голоса может быть вручен Рабочий лист, куда он должен заносить сведения, которые в дальнейшем будут анализироваться избирательным штабом. Примеры составления упомянутой выписки из законов и Рабочего листа можно найти в книге «Гражданам об их политических правах»<sup>95</sup>.

### **Об электронном голосовании**

Голосование с помощью специальных устройств к настоящему времени не получило широкого распространения. Сейчас в стране имеется около 2,5 тысяч так называемых КОИБ (комплекс обработки избирательных бюллетеней) и около тысячи КЭГ (комплекс электронного голосования)<sup>96</sup>. КОИБ представляет собой устройство оптического считывания информации с избирательного бюллетеня и электронного суммирования голосов. КЭГ представляет собой устройство для безбумажного, сенсорного голосования и электронного суммирования голосов. И тот и другой прибор позволяет практически мгновенно подсчитать поданные голоса, что приблизительно

---

<sup>95</sup> «Гражданам об их политических правах»/под ред. А.В.Иванченко.- М.: Фонд «Либеральная миссия», 2006.

<sup>96</sup> Это значит, что на федеральных выборах этими устройствами может быть обеспечено максимально 1-1,5% участковых избирательных комиссий.

в два раза облегчает работу участковой избирательной комиссии по подсчету голосов.

Электронные приборы работают под управлением программы, и при правильном программировании этих устройств можно не опасаться за правильность подсчета голосов. Естественно, что фальсификации при голосовании (голосование за других лиц) остаются возможными.

До сих пор законодательство не содержит норм, гарантирующих возможность реального общественного контроля работы «электронных урн». Это вызывает озабоченность у участников выборов. Однако, следует отметить, что до тех пор, пока эти приборы не получат широкого распространения, не будет и никаких фальсификаций с их помощью. Дело в том, что такие фальсификации, с одной стороны, требуют расширения круга участников фальсификаций, с другой стороны, – довольно высока вероятность статистического обнаружения этих фальсификаций, а с третьей стороны фальсификации на небольшом количестве участков не сильно влияют на результат. Можно сказать, что при немассовом применении «электронных урн», фальсификации себя не оправдывают.

Однако следует заметить, что в случае широкого распространения электронного голосования и при нынешних тенденциях развития института выборов в нашей стране, существует опасность глобальной фальсификации выборов. Причем фальсификация электронного голосования не под силу никаким отдельным гражданам, а только государственным органам.

Гарантией от фальсификаций при электронном подсчете с помощью КОИБ является выборочный контрольный ручной пересчет голосов, предусмотренный в случае «мотивированного» требования одного из присутствующих.

Гарантией от фальсификаций при электронном подсчете с помощью КЭГ является потенциальная возможность распознавания своего голоса на так называемой «контрольной ленте».

## **ОБРАБОТКА ИТОГОВ ГОЛОСОВАНИЯ В КОМИССИЯХ, ПРИНИМАЮЩИХ ПРОТОКОЛЫ ОТ УЧАСТКОВЫХ КОМИССИЙ**

Изменение итогов голосования практически возможно только в участковых комиссиях и в комиссиях, которые принимают протоколы от участковых комиссий, то есть непосредственно вышестоящих по отношению к участковым. Таковой может быть<sup>97</sup> комиссия муниципального образования, территориальная комиссия, окружная избирательная комиссия. Изменение итогов голосования в комиссиях следующего уровня очень затруднительно, поскольку в комиссиях среднего звена практически всегда присутствуют представители оппозиционных кандидатов и партий.

Как мы уже говорили, комиссии среднего звена практически всегда располагаются в помещениях местных администраций, и это играет существенную роль. Организации приема протоколов от участковых комиссий администрация уделяет большое внимание.

Тщательное наблюдение в период подсчета голосов в комиссиях среднего звена является важной составной частью противодействия фальсификациям. В комиссиях любого уровня при подсчете голосов могут присутствовать наблюдатели, направленные кандидатом, избирательным объединением (п.6 ст.30 ФЗГ), хотя некоторые председатели комиссий среднего звена этого не знают. Естественно, там могут присутствовать также и члены комиссии с правом совещательного голоса, доверенные лица, кандидаты, уполномоченные от избирательных объединений, представители СМИ.

---

<sup>97</sup> Строго говоря, таковыми в исключительных случаях может оказаться и комиссия субъекта Федерации или даже ЦИК РФ – в случаях, когда они принимают протоколы от участковых комиссий, образованных за пределами Российской Федерации или на судах, отдаленных участках.

### ***Погашение остатков бюллетеней, открепительных удостоверений***

Обычно в комиссиях среднего звена до дня голосования хранится резерв избирательных бюллетеней и открепительных удостоверений. Комиссия обязана погасить оставшиеся у нее открепительные удостоверения утром в день голосования, и избирательные бюллетени – после окончания времени голосования. Количество погашенных бюллетеней и открепительных удостоверений должно быть равно разнице между полученными из типографии (или от вышестоящей комиссии) и выданными нижестоящим комиссиям.

При погашении могут присутствовать наблюдатели, члены комиссии с правом совещательного голоса, представители СМИ, доверенные лица кандидатов и избирательных объединений. Это право надо использовать, чтобы удостовериться в том, что не нарушен баланс бюллетеней и открепительных удостоверений. Количество погашенных в вышестоящих комиссиях бюллетеней и открепительных не отражается в протоколах об итогах голосования, а лишь во внутренних документах комиссий.

Опытные руководители комиссий знают, что все подсчеты надо провести заранее, но у неопытных баланс часто не сходится.

### ***Прием и проверка протоколов***

По закону прием протоколов от участковых комиссий осуществляется следующим образом (п.2 ст.69 ФЗГ):

Прибывающие в вышестоящую комиссию представители участковых комиссий сразу направляются в единое большое помещение, где расположены увеличенные формы сводных таблиц. По прибытии в это помещение, данные из первых экземпляров протоколов участковых комиссий в порядке очередности прибытия вносятся в увеличенную форму сводной таблицы (в идеале – при оглашении). Там же указывается время внесения этих данных. Затем документы

участковой избирательной комиссии, в том числе – первый экземпляр протокола, поступают на проверку членам комиссии, которые их проверяют в этом же помещении. В случае если в протоколе обнаружены существенные недостатки (например, не выполнены контрольные соотношения), представители участковой избирательной комиссии отправляются вместе с документами (кроме первого экземпляра протокола, который остается в вышестоящей комиссии) обратно в свою комиссию, о чем оповещаются все присутствующие, а в увеличенной форме сводной таблицы об этом событии делается отметка. Если проверка не выявила существенных недостатков, то данные протокола вводятся в ГАС «Выборы». При обнаружении недостатков на этом этапе, производятся те же действия, что и при обнаружении недостатков на предыдущем этапе. После введения данных в ГАС «Выборы» документы участковой избирательной комиссии сдаются на хранение под расписку в вышестоящую комиссию, причем первый экземпляр протокола и прилагаемые к нему акты, заявления и решения по ним сдаются непосредственно председателю вышестоящей комиссии или другому уполномоченному на это члену комиссии. Если участковая комиссия составляла повторный протокол (возможно, – многократно), то его сдача в вышестоящую комиссию производится по той же процедуре, что и сдача первичного протокола.

Закон допускает, чтобы повторный подсчет голосов, составление повторного протокола производила непосредственно вышестоящая комиссия. Это во всех отношениях более правильный и эргономичный путь. Однако большинство комиссий среднего звена не идут по этому пути, поскольку он усложняет их деятельность.

Однако в реальности прием протоколов в вышестоящих комиссиях обычно происходит несколько иначе, чем это описано в законе.

В худшем случае, прибывающие в вышестоящую комиссию представители участковой комиссии

направляются не в общий зал, а в кабинеты администрации, где производится проверка протоколов. Те протоколы, которые не удовлетворяют администрацию, переписываются. При этом могут использоваться заранее подписанные членами участковой комиссии бланки протоколов, а могут просто подделываться подписи членов участковой комиссии. Новый протокол может называться «повторным» (для страховки от несовпадений с копиями, выданными наблюдателям) или не называться таковым.

Такой грубый метод подделки протоколов встречается все реже и реже после введения в 2002 году нормы о принятии протоколов в едином помещении, где размещены увеличенные формы сводной таблицы. Более мягкий вариант нарушения этой нормы заключается в том, что внесение данных в увеличенную форму сводной таблицы производится после «предварительной проверки». Эта проверка может производиться негласно и остаться незамеченной присутствующими наблюдателями. В этом случае в увеличенную форму сводной таблицы будут вноситься уже исправленные данные.

Если данные в увеличенную форму сводной таблицы вносятся своевременно, то «переделать» эти данные будет затруднительно. Увеличенная форма сводной таблицы в этом случае служит хорошим доказательством данных, доставленных участковыми комиссиями в вышестоящую. Однако, как показывает опыт, увеличенная форма сводной таблицы в случае фальсификации имеет свойство теряться<sup>98</sup>. Поэтому сфотографируйте увеличенную форму сводной таблицы фотоаппаратом с хорошим разрешением.

Надежным способом контроля за тем, чтобы протокол участковой комиссии не был изменен в вышестоящей комиссии, является сопровождение этого протокола вплоть до момента окончательной сдачи со стороны наблюдателя, члена с совещательным голосом из этой же участковой

---

<sup>98</sup> Так, например, было в Дмитровском районе города Москвы на муниципальных выборах 2004 года.

комиссии. Такое право предоставлено наблюдателям, всем членам участковой комиссии, присутствовавшим в участковой комиссии при подсчете голосов и составлении протокола (п. 30 ст.68 ФЗГ). К сожалению, реализация этого права затруднена по той причине, что наблюдателей из участковых комиссий не допускают в здание администрации, где происходит сдача протоколов. Этот вопрос должен быть решен до дня голосования (см. раздел «Подготовка комиссии к приему протоколов»).

В организации приема документов от участковых комиссий администрация всегда принимает самое живое участие. В ночь подведения итогов вы увидите в здании администрации половину ее штатного состава. Часть сотрудников будет принимать документы, часть – обеспечивать порядок, часть – помогать прибывшим членам участковых комиссий. Явление это неизбежное, но надо следить за тем, чтобы помощь сотрудников администрации ограничивалась сугубо организационными вопросами.

### ***Ввод в ГАС «Выборы»***

Системный администратор, вводящий данные протоколов в ГАС «Выборы» – одна из ключевых фигур при осуществлении прямых фальсификаций. Он имеет право вводить данные только из первых экземпляров протоколов участковых избирательных комиссий (первичных или вторичных) в присутствии членов рабочей группы по наблюдению за ГАС «Выборы». Рекомендуем Вам войти в состав такой рабочей группы, поскольку в противном случае Вас могут не допустить в помещение, где происходит ввод данных.

Реально суммирование данных, подготовку официальных протоколов и сводных таблиц комиссий среднего и высшего звена осуществляет именно ГАС «Выборы». Кроме того, ГАС «Выборы» может давать оперативную информацию по текущим итогам голосования, то есть по тем протоколам участковых комиссий, которые уже введены. Поэтому роль системного администратора велика.

Системные администраторы формально входят в штат избирательной комиссии субъекта Федерации. Однако их рабочее место – в администрации, где они, обычно, имеют должность по совместительству. Системный администратор чувствует себя подчиненным не председателю избирательной комиссии, а руководителям администрации. Поэтому он в первую очередь будет выполнять указания администрации, а не избирательной комиссии. В частности, он будет охотно предоставлять администрации интересующую ее информацию.

Хотя системный администратор не является инициатором фальсификаций, он может по инициативе организаторов выборов ввести в ГАС «Выборы» данные «повторного» протокола, составленного с нарушением закона и не соответствующего действительным итогам голосования на участке<sup>99</sup>.

При вводе данных в ГАС «Выборы» распечатывается так называемый «протокол ввода данных». Если Вам удастся договориться о получении копий протоколов ввода данных, то это позволит оспорить незаконно введенные «повторные» протоколы.

### ***Подготовка комиссии к приему протоколов***

Комиссию, принимающую протоколы от участковых комиссий, надо заранее начать готовить к тому, чтобы при приеме протоколов соблюдались нормы закона. В первую очередь, за пару недель до дня голосования надо поинтересоваться, в каком помещении будет производиться

---

<sup>99</sup> В 2000 году при проведении дополнительных выборов депутата Мосгордумы в районе Марьино системный администратор ввел 19 сфальсифицированных протоколов участковых избирательных комиссий. Известно, что рядом в это время находились несколько сотрудников администрации и председатель территориальной комиссии. К уголовной ответственности был привлечен только пожилой председатель ТИК, который был тут же освобожден по амнистии от уголовного преследования.

прием протоколов, где будут размещены увеличенные формы сводной таблицы. Может обнаружиться, что у комиссии нет большого помещения, а на стены помещения ни в коем случае невозможно вывесить сводные таблицы, поскольку их много, а стены чистые и красивые. В действительности все это – решаемые вопросы, а вот нежелание их решать – это нарушение закона.

Затем следует проговорить с руководством комиссии порядок приема документов от участковых комиссий, максимально приблизив его к описанному выше. Вряд ли руководство комиссии будет обрадовано Вашими инициативами, но закон – на Вашей стороне. Можно попробовать обсудить порядок приема протоколов в форме обсуждения проекта решения избирательной комиссии (Приложение 8).

## **ХРАНЕНИЕ ДОКУМЕНТОВ**

Закон предусматривает долговременное сохранение избирательных документов. Например, избирательные бюллетени должны храниться в течении года после дня голосования (таков же и срок судебного обжалования результатов выборов). Поскольку при обжаловании результата выборов документы участковых комиссий могут быть привлечены в качестве письменных доказательств, постольку очень желательно, чтобы Вы могли проверить, что помещение, где хранятся документы участковых комиссий, не вскрывалось.

В действительности это требование очень трудно обеспечить. Избирательные документы хранятся в здании администрации. Можно посоветовать производить опечатывание с Вашим участием, а опечатанное помещение фотографировать. Случаи незаконного вскрытия таких

помещений и упаковок с бюллетенями зафиксированы неоднократно<sup>100</sup>.

---

<sup>100</sup> Например, в московских районах Крылатское и Дмитровский в городе Москве.

---

## **Приложения**

---

### **Приложение 1. Образец уведомления о назначении члена избирательной комиссии с правом совещательного голоса**

---

В избирательную комиссию  
<указать уровень, название или номер комиссии: участковая  
территориальная, окружная и т.д.>  
от < кандидата, избирательного объединения>  
<Ф.И.О. или название избирательного объединения>

#### **УВЕДОМЛЕНИЕ о назначении члена избирательной комиссии с правом совещательного голоса**

В соответствии со ст.29 Федерального закона "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации" и <указать статью закона о конкретных выборах, где сказано о возможности и порядке назначения члена комиссии с правом совещательного голоса>, назначаю(ем)

**<Фамилия, имя, отчество>**,  
паспорт: <указать данные паспорта>,  
членом избирательной комиссии <указать название или номер комиссии> с правом совещательного голоса.

Ограничений, предусмотренных ч.21.1 ст.29 Федерального закона "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации" не имеется.

Контактный телефон: \_\_\_\_\_

<Ф.И.О., и подпись кандидата или уполномоченного  
от избирательного объединения>

« \_\_\_\_ » \_\_\_\_\_ 200\_г.

**Приложение 2. Проект решения о сводных плакатах**

---

**РЕШЕНИЕ  
избирательной комиссии**

.....  
«.....» ..... 200..г..... №

В целях более полного информирования избирателей о зарегистрированных кандидатах, обеспечения участковых избирательных комиссий информационными материалами для размещения в помещении для голосования в соответствии с п.3 ст.61 Федерального закона "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации" избирательная комиссия решила:

1. Разместить заказ на изготовление сводного плаката избирательной комиссии в количестве ..... экз.

2. Утвердить форму сводного плаката (Приложение), формат сводного плаката (.....), цветность (двухцветный).

3. Утвердить тексты информации о кандидатах, размещаемой в сводном плакате (Приложения .....).

4. Поручить рабочей группе избирательной комиссии совместно с членом комиссии ..... заказать изготовление плаката в типографии, распределить и обеспечить доставку изготовленных плакатов по назначению.

5. Поручить ..... разместить плакаты следующим образом: на каждую участковую избирательную комиссию – по 2 плаката для размещения в помещении для голосования, либо непосредственно перед ним; 5 плакатов – резерв комиссии; остальные плакаты – для размещения в местах удобных для ознакомления с ними избирателей.

6. Поручить <указать название администраций>..... в срок не позднее чем за 10 дней до дня голосования разместить указанную в п.5 часть полученных плакатов в местах, удобных для ознакомления с ними избирателей: на специально оборудованных застекленных стендах районных

Управ и учреждений коммунального обслуживания, на внутренних сторонах стеклянных витрин государственных и муниципальных предприятий торговли и бытового обслуживания, во внутренних помещениях общего доступа государственных и муниципальных учреждений (поликлиник, центров социального обслуживания и др.).

7. Поручить <указать название администраций> в срок до ..... представить в избирательную комиссию списки мест размещения плакатов, указанных в п.6 данного решения.

8. Поручить рабочей группе избирательной комиссии совместно с председателем комиссии ..... в срок до ..... обратиться к главам <указать название администраций>, находящимся на территории избирательного округа, с просьбой об обеспечении возможностей размещения плакатов в местах, указанных в п.6 настоящего решения.

9. Контроль за исполнением настоящего решения возложить на .....

### **Приложение 3. Проект договора со СМИ**

---

#### **Договор о предоставлении эфирного времени за плату для целей предвыборной агитации**

Г. \_\_\_\_\_ " \_\_\_\_\_ " \_\_\_\_\_ 20\_\_ г.

<Название телерадиокомпании> \_\_\_\_\_,  
именуемое в дальнейшем «Исполнитель», в лице \_\_\_\_\_,  
действующего на основании Устава, с одной стороны, и кандидат на должность [или  
уполномоченный представитель по финансовым вопросам кандидата, избирательного объединения; в этом случае  
следует указывать реквизиты документа, на основании которого действует уполномоченный представитель]

\_\_\_\_\_, именуемый в дальнейшем  
«Заказчик», действующий на основании

\_\_\_\_\_  
[Федерального Закона «Об основных гарантиях  
избирательных прав и права на участие в референдуме  
граждан Российской Федерации» или доверенности], с  
другой стороны, заключили настоящий Договор о  
нижеследующем.

#### **1. ПРЕДМЕТ ДОГОВОРА**

1.1. Исполнитель предоставляет Заказчику эфирное время за плату в порядке, предусмотренном ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» (далее – Закон).

#### **2. ПРАВА И ОБЯЗАННОСТИ ИСПОЛНИТЕЛЯ**

2.1. Исполнитель обязуется разместить агитационные материалы Заказчика в эфире на канале \_\_\_\_\_. Предоставление эфирного времени за плату производится в соответствии с Приложением 1,

устанавливающим даты размещения, продолжительность и стоимость размещения Исполнителем агитационных материалов Заказчика.

2.1.1. Объем платного эфирного времени, предоставляемого для размещения агитационных материалов Заказчика, составляет \_\_\_\_\_ минут в соответствии с принципом предоставления эфирного времени всем кандидатам на равных условиях.

2.1.2. Исполнитель вправе на основании заявки Заказчика и по согласованию с ним определить ежедневное время выхода в эфир агитационных блоков и их предельный объем. Стоимость предоставляемого эфирного времени определяется на основании расценок, установленных Исполнителем.

2.2. Исполнитель вправе требовать от Заказчика удаления или исправления фрагментов представленных агитационных материалов, содержащих злоупотребления свободой массовой информации, иные нарушения действующего законодательства или условий настоящего Договора.

2.3. Исполнитель вправе обратиться в соответствующую избирательную комиссию за разъяснениями относительно правомерности трансляции представленного Заказчиком агитационного материала.

2.4. Исполнитель вправе не размещать агитационные материалы исключительно при наступлении следующих обстоятельств:

2.4.1. Нарушение Заказчиком сроков их оплаты, установленных законом и пунктом 4.4 настоящего Договора;

2.4.2. Получения от соответствующей избирательной комиссии или суда решения о несоответствии агитационного материала Заказчика Закону;

2.4.3. Наступления форс-мажорных обстоятельств, оговоренных в пункте 6 настоящего договора.

### **3. ПРАВА И ОБЯЗАННОСТИ ЗАКАЗЧИКА**

3.1. Заказчик вправе самостоятельно определять содержание своих агитационных материалов при условии соблюдения требований Закона.

3.2. Заказчик обязуется своевременно производить оплату предоставленного эфирного времени в соответствии с п. 4 настоящего Договора.

3.3. В случае отказа от использования предоставленного эфирного времени Заказчик обязуется не позднее чем за пять дней до выхода материала в эфир сообщить об этом Исполнителю в письменной форме.

3.4. Заказчик обязуется в своих агитационных материалах не допускать обнародования недостоверной информации, способной нанести ущерб чести, достоинству и деловой репутации других зарегистрированных кандидатов, избирательных объединений, иных лиц, а также не допускать других нарушений законодательства Российской Федерации о выборах, о средствах массовой информации.

3.5. В случае самостоятельного изготовления Заказчиком агитационных материалов он предоставляет Исполнителю данные материалы в формате:

\_\_\_\_\_ не позднее чем за 48 часов до выхода материала в эфир, о чем стороны составляют Акт приема-сдачи агитационных материалов. <Другие условия предоставления агитационного материала>

### **4. СТОИМОСТЬ УСЛУГ И ПОРЯДОК РАСЧЕТОВ**

4.1. Общая сумма услуг по Договору составляет \_\_\_\_\_ рублей.

4.2. Заказчик производит оплату эфирного времени из средств своего избирательного фонда путем перечисления денежных средств на банковский счет Исполнителя за каждое размещение агитационного материала в соответствии с графиком размещения, установленным Приложением 1 к настоящему Договору. Исполнитель имеет право оплатить

все еще не оплаченные размещения агитационных материалов одновременно.

4.3. Расчеты по настоящему Договору производятся в форме предварительной полной оплаты за каждое размещение в соответствии с графиком размещения, установленным Приложением 1 к настоящему Договору.

4.4. Платежное поручение с отметкой банка о перечислении средств в оплату стоимости каждого размещения должно быть представлено Заказчиком Исполнителю не позднее, чем за 48 часов до размещения агитационного материала. Днем оплаты услуг по Договору считается день представления указанного платежного поручения.

4.5. В случаях неразмещения агитационных материалов по причинам, указанным в п.2.4.2 Договора, а также в случаях неразмещения агитационных материалов по причинам, не оговоренным в пункте 2.4 настоящего Договора, Исполнитель возвращает перечисленные за размещение неразмещенных агитационных материалов в избирательный фонд Заказчика в течение трех дней с момента, когда эти агитационные материалы должны были быть размещены.

4.6. В случае не уведомления или несвоевременного уведомления Исполнителя об отказе от использования Заказчиком эфирного времени в соответствии с п. 3.3. Договора, Исполнитель не обязан возмещать Заказчику стоимость оплаченного эфирного времени.

## **5. ОТВЕТСТВЕННОСТЬ СТОРОН**

5.1. Ответственность Сторон определяется действующим законодательством Российской Федерации, а также настоящим Договором.

5.2. Заказчик несет ответственность за нарушение законодательства о средствах массовой информации и законодательства о выборах в части содержания агитационных материалов.

## Приложения

5.3. Исполнитель несет ответственность за нарушение законодательства о выборах в части сроков и условий размещения в эфире агитационных материалов.

### **6. ФОРС-МАЖОР**

6.1. Стороны освобождаются от ответственности за неисполнение или ненадлежащее исполнение обязательств по настоящему Договору, если надлежащее исполнение оказалось невозможным вследствие действия непреодолимой силы, то есть чрезвычайных и непредотвратимых при данных условиях обстоятельств, как то: стихийные явления, пожары военные действия, революции, забастовки, изменения в действующем законодательстве, принятие обязательных нормативных актов, .....

6.2. Сторона, для которой создалась невозможность исполнения обязательств по Договору, обязана сообщить другой Стороне о наступлении и прекращении указанных в п. 6.1 обстоятельств не позднее 7 (семи) рабочих дней со дня их наступления. В этом случае представители Сторон в кратчайшие сроки должны согласовать меры, которые должны быть приняты Сторонами.

### **7. ПРОЧИЕ УСЛОВИЯ**

7.1. После выполнения Сторонами обязательств по настоящему Договору оформляется Акт оказания услуг и соответствующая Справка об использованном эфирном времени.

7.2. Во всем, что не предусмотрено настоящим Договором, Стороны руководствуются законодательством Российской Федерации.

7.3. Настоящий Договор составлен в двух экземплярах, имеющих одинаковую юридическую силу, по одному экземпляру для каждой из Сторон.

### **8. СРОК ДЕЙСТВИЯ ДОГОВОРА**

8.1. Настоящий Договор вступает в силу со дня его подписания Сторонами.

8.2. Договор прекращает свое действие после исполнения Сторонами всех обязательств по настоящему Договору.

8.3. Договор может быть расторгнут досрочно по взаимному согласию Сторон.

**Заказчик**

**Исполнитель**

**Приложение № 1**

к Договору \_\_\_\_\_

от \_\_\_\_\_

**ДАТЫ, ПРОДОЛЖИТЕЛЬНОСТЬ И СТОИМОСТЬ  
РАЗМЕЩЕНИЯ АГИТАЦИОННЫХ МАТЕРИАЛОВ**

<b>№</b>	<b>Дата выхода в эфир</b>	<b>Время выхода в эфир</b>	<b>Продолжи- тельность</b>	<b>Стоимость</b>
<b>1</b>				

Общая стоимость работ по настоящему договору составляет \_\_\_\_\_ рублей.

**Заказчик**

**Исполнитель**

**Приложение 4. Назначение наблюдателя  
в участковую избирательную комиссию  
от кандидата, избирательного объединения**

---

В участковую избирательную комиссию  
№ \_\_\_\_\_  
от зарегистрированного кандидата [избирательного  
объединения]<sup>101</sup>

---

**НАПРАВЛЕНИЕ**

В соответствии с п.4 ст.30 Федерального закона «Об  
основных гарантиях избирательных прав и права на участие  
в референдуме граждан Российской Федерации» направляю  
в качестве наблюдателя

---

(Ф.И.О.)

Паспорт: \_\_\_\_\_

Адрес: \_\_\_\_\_

Контактные телефоны: \_\_\_\_\_

Сообщаю, что назначение указанного лица не  
противоречит требованиям п.4 ст.30 Федерального закона  
"Об основных гарантиях избирательных прав и права на  
участие в референдуме граждан Российской Федерации".

[Уполномоченный представитель  
избирательного объединения]

---

Дата, подпись [, печать]  
/ \_\_\_\_\_ /

Ф.И.О.

---

<sup>101</sup> Если наблюдатель направляется избирательным  
объединением, то надо использовать вариант, представленный в  
квадратных скобках.

**Приложение 5. Проект Рекомендаций по наблюдению  
в участковой комиссии в день голосования  
и при подсчете голосов**

---

**РЕКОМЕНДАЦИИ  
по наблюдению за ходом голосования  
и подведением итогов голосования  
на избирательном участке**

**ЧАСТЬ 1. ПОДГОТОВКА К НАБЛЮДЕНИЮ**

*Правовые и неправовые основы проведения выборов*

Основными законами, которые определяют порядок проведения выборов являются:

- *Федеральный закон "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации" N 67-ФЗ от 12 июня 2002 года (ниже – «ФЗГ») в последней редакции (с момента принятия закона в него было внесено огромное количество поправок. На момент написания книги последнее изменение ФЗГ было осуществлено Федеральным законом от 24.07.2007)*
- *<Здесь должно быть указано название закона, регламентирующего проведение конкретных выборов, о которых идет речь>*

Тексты этих законов должны находиться в участковой избирательной комиссии. Законы достаточно велики по объему, и Вам необязательно изучать их полностью. Кроме того, законы во многом дублируют друг друга, особенно в части процедур голосования и подсчета голосов. Но с теми разделами законов, которые относятся к дню голосования и подсчету голосов (глава IX ФЗГ и <в конкретных рекомендациях следует добавить ссылки на закон о

## Приложения

конкретных выборах», а также ст.30 ФЗГ), надо обязательно ознакомиться.

Помимо законов *участковая избирательная комиссия* (ниже – **УИК**) может использовать в своей работе различные инструкции, постановления, рекомендации. Это будет правильно ровно настолько, насколько эти рекомендации не противоречат упомянутым законам. К сожалению, бывает, что инструкции устанавливают излишние **ограничения прав наблюдателей**. Например, если вам скажут, что наблюдатель должен находиться не ближе пяти метров от членов комиссии и при этом сошлется на какое-то постановление, то можно смело утверждать, что это постановление не соответствует закону.

Часто руководители комиссий действуют не по закону, а «потому, что так было всегда», по традиции. Ссылка на закон обычно производит серьезное впечатление на руководителей комиссии.

### ***Кому предназначены эти рекомендации***

Эти рекомендации предназначены всем лицам, которые имеют право присутствовать в помещении для голосования (п.1 ст.30 ФЗГ). В первую очередь они предназначены членам участковых избирательных комиссий с правом совещательного голоса и наблюдателям.

Понятие «наблюдатель» и «член избирательной комиссии с правом совещательного голоса» являются терминами, которые определены в законе. Права этих лиц в участковой избирательной комиссии не очень сильно различаются, но Вы не должны путаться в этих терминах и должны точно знать, какой у Вас статус (это не позволит упрекнуть Вас в безграмотности).

По закону (п.42 ст.2 ФЗГ) «**наблюдатель**» – это «гражданин Российской Федерации, уполномоченный осуществлять наблюдение за проведением голосования, подсчетом голосов и иной деятельностью комиссии в период проведения голосования, установления его итогов, определения результатов выборов, референдума, включая

деятельность комиссии по проверке правильности установления итогов голосования и определения результатов выборов, референдума». **Член комиссии с правом совещательного голоса** – это член комиссии, которому не предоставлены права участвовать в голосовании и выдавать бюллетени, но предоставлены все остальные права члена комиссии (выступать на заседании, знакомиться со всеми документами и снимать с них копии).

В помещении для голосования в день голосования и в период подсчета голосов вправе присутствовать (п.3 ст.30 ФЗГ):

- члены данной участковой комиссии с правом решающего и совещательного голоса;
- наблюдатели и иностранные наблюдатели;
- члены вышестоящих избирательных комиссий и работники их аппаратов;
- зарегистрированные кандидаты;
- доверенные лица кандидатов и избирательных объединений;
- уполномоченный представитель кандидата по финансовым вопросам;
- уполномоченные представители избирательных объединений;
- представители средств массовой информации.

Все эти лица должны иметь удостоверяющие их статус документы. Они должны быть внесены в специальный список. Заметим также, что присутствующие могут носить специальные нагрудные знаки, форма которых устанавливается комиссией, организующей выборы (п.ж ч.10 ст.30 ФЗГ).

Что касается других лиц, например, «членов рабочей группы» вышестоящей избирательной комиссии, представителей администрации или организации, на базе которой организован участок, милиционеров и т.д., то закон ничего не говорит об их праве присутствовать на участке. Поэтому, если они присутствуют, то уж, по крайней мере,

## Приложения

никак не должны влиять на работу комиссии. Тем более, им не предоставлено право знакомиться с документами комиссии, получать копии протоколов и вообще хоть как-то участвовать в работе комиссии.

### ***Специфика текущих выборов***

<В этом разделе надо кратко описать следующее:

- кого и как выбирают;
- сколько будет бюллетеней и протоколов об итогах голосования;
- наличие открепительных удостоверений или досрочного голосования;
- применение технических средств голосования>

### ***Основная цель наблюдения***

Основная цель наблюдения – контроль за проведением свободного и тайного – без какого-либо принуждения или подкупа – голосования, а также за правильным подсчетом поданных голосов.

Существует немало способов повлиять на итоги голосования в день голосования и во время подсчета голосов. Некоторые из этих способов трудно обнаружить и зафиксировать, поскольку они применяются скрытно. Поэтому закон направлен на то, чтобы максимально обеспечить открытость всех избирательных действий, кроме одного – проставления избирателем отметок в бюллетене. Прописанные в законе процедуры могут показаться на первый взгляд избыточными, но в действительности они позволяют воспрепятствовать незаконному давлению на избирателя и фальсификациям при подсчетах, а также обнаружить признаки фальсификаций, если они все-таки имели место.

Основными способами фальсификации в участковой избирательной комиссии являются:

- голосование за избирателей, не принимавших участие в голосовании (за этих избирателей в списке избирателей должна быть поставлена фальшивая подпись и вброшен бюллетень (не обязательно в ящик, можно – и на стол при подсчете голосов));
- неправильный подсчет голосов (подмена бюллетеней при подсчете или просто неправильный подсчет в рассортированных пачках);
- внесение в протокол данных, не соответствующих результатам подсчета.

Существуют и другие способы нарушений в день голосования:

- подкуп избирателей перед участком (частным случаем подкупа является технология, которая именуется как «хоровод» или «карусель», когда избирателю перед участком дают заполненный бюллетень и предлагают вынести с участка незаполненный бюллетень);
- агитация избирателей во время голосования на дому;
- массовое голосование по неучтенным открепительным удостоверениям.

Фальсификации на избирательном участке довольно трудоемки. При качественном наблюдении их можно предотвратить или, по крайней мере, зафиксировать. Именно это и является основной целью наблюдения.

### **Нарушения и их фиксация**

Конечно, нарушение нарушению – рознь. Нарушения могут быть неумышленными – по забывчивости, или даже по

незнанию. Председатель комиссии, например, может просто забыть предъявить внутренность ящиков для голосования перед их опечатыванием. Намного проще и во всех отношениях лучше напомнить комиссии о необходимости это сделать, а не составлять жалобу по этому поводу. Если ящики еще не опечатаны, или уже опечатаны, но избирателей еще не было, то вы должны потребовать показать внутренность ящиков. Конечно, если вы встретитесь с твердым отказом удовлетворить ваше законное требование, то надо составить заявление (жалобу)<sup>102</sup> о нарушении и передать его председателю или секретарю комиссии (иногда заявление надо составлять немедленно, иногда – в течение дня). Других способов влияния на комиссию нет: не надо кричать, устрашать председателя немедленными карами или пытаться собственноручно устранить нарушение. Помните: Вы пришли **наблюдать**, а не ликвидировать нарушения.

Есть и такие требования закона, которые могут неоднозначно трактоваться. Например, закон требует, чтобы избиратель сам заполнял сведения о себе в списке избирателей. Однако закон также предусматривает, что это может сделать член комиссии «с согласия избирателя либо по его просьбе». Обычно комиссия считает, что «согласие избирателя» – это «молчаливое согласие», отсутствие возражений. По-видимому, не стоит спорить на эту тему, так как подобное нарушение (если считать это нарушением) не влечет за собой искажения результатов голосования.

Иногда члены комиссии, по российской привычке, искренне считают некоторые требования закона несущественными. Например, по этой причине вас могут не предупредить о выезде на голосование вне помещения (п.6 ст.66 ФЗГ). Не вступайте по этим вопросам в споры. Лучше заявите, что «закон есть закон» и напишите заявление.

**Незначительные нарушения**, по которым можно не составлять заявления, отличаются от серьезных нарушений

---

<sup>102</sup> Жалоба и заявление – в данном случае синонимы.

двумя признаками: во-первых, они не влияют на итоги голосования, а во-вторых, они устраняются по первому вашему требованию. Например, не обнаружив в помещении для голосования увеличенной формы протокола, следует потребовать разместить ее в удобном месте, и только в случае отказа писать заявление.

Серьезные нарушения закона должны обязательно документально фиксироваться. Заметив нарушение, сделайте об этом устное заявление председателю комиссии или лицу, его замещающему, и составьте письменное **заявление о нарушении** в двух экземплярах (удобно использовать копирку). Примерный текст такого заявления представлен в конце этих рекомендаций. **Не называйте свое заявление актом, поскольку в законе речь идет именно о заявлениях.**

Перед составлением заявления (жалобы) о любом серьёзном нарушении попросите председателя участковой комиссии пресечь нарушение закона. Если председатель не реагирует, а нарушение, по Вашему мнению, существенно и может исказить результаты голосования, заявите, что нарушение будет обжаловано в вышестоящей избирательной комиссии или в суде. Одновременно предупредите его о том, что если будет назначен повторный подсчет голосов избирателей или выборы на территории данного избирательного участка будут признаны недействительными, соответствующие расходы могут быть отнесены на счет виновных ответственных лиц.

Необязательно, чтобы заявление было составлено очень гладко в смысле стилистики. В заявлении необязательно (хотя и желательно) ссылаться на конкретные статьи законов. Главное требование, предъявляемое к заявлению: оно должно быть максимально подробным и содержать факты.

Написав заявление, поставьте под ним свою подпись. Вы можете предварительно ознакомить с текстом заявления других наблюдателей или свидетелей; предложите им

## Приложения

поставить в заявлении отметку «С заявлением согласен», указать свой адрес, телефон или статус в комиссии и поставить подпись. Если у них возникнут дополнения, которые отображают какие-либо факты, то внесите эти дополнения в заявление. Чем больше подписей стоит под заявлением, тем более весомым аргументом оно будет в дальнейшем. С другой стороны, не затягивайте этот процесс до бесконечности.

Один экземпляр передайте председателю или секретарю комиссии, на другом получите его расписку о получении и оставьте себе. Учтите, что по закону ваше заявление должно быть обязательно рассмотрено комиссией, приложено к первому экземпляру протокола и передано вместе с ним в вышестоящую комиссию (п.30 ст.68 ФЗГ). Если председатель комиссии отказывается принять Ваше заявление, то следует написать на заявлении слова «*Председатель УИК принять заявление отказался*», затем обратитесь в штаб, чтобы вам помогли разобраться с этим нарушением.

### ***Назначение наблюдателей и членов УИК с ПСГ***

**Каждый человек, который может присутствовать при голосовании и подсчете голосов, должен быть кем-то назначен и должен предъявить комиссии документ о своем назначении.**

Члены комиссий с решающим голосом, доверенные лица, уполномоченные партий, кандидаты имеют специальные, заранее выданные удостоверения и допускаются в помещение для голосования по этим удостоверениям.

Наблюдатели, члены УИК с ПСГ, представители СМИ могут придти в помещение для голосования в день голосования и предъявить свои направления (уведомления) от тех, кто их направил.

Наблюдателя и члена УИК с ПСГ **могут назначить:** кандидат или избирательное объединение (партия, участвующая в выборах). Каждый кандидат, избирательное объединение могут назначить по **несколько** наблюдателей в

одну комиссию, но не для того, чтобы они находились там сразу, а чтобы они сменяли друг друга (поэтому, обычно, назначается только один наблюдатель).

Что касается представителя СМИ, то закон не определяет, кто может направить представителя СМИ, но из самого названия ясно, что этот представитель должен иметь направление от СМИ (с подписью и печатью) или журналистское удостоверение.

О выдаче Вам правильно оформленных направлений должны позаботиться те избирательные объединения и кандидаты, которые направляют Вас в участковую комиссию. Обратите внимание на следующие моменты, связанные с Вашим направлением в УИК:

- В направлении должны быть обязательно указаны все Ваши контактные телефоны, по которым можно было бы связаться с Вами в случае составления повторного протокола;
- Направление действительно только при предъявлении паспорта или заменяющего его документа;
- Комиссия не вправе требовать от наблюдателя подтверждения подлинности направления, подписи кандидата и т.д. Предварительное уведомление о направлении наблюдателя не требуется.
- Направление может быть предъявлено председателю участковой комиссии или лицу, его замещающему в день голосования или до него;
- Вы должны иметь копию направления. Оригинал сдайте председателю комиссии, а на копии попросите поставить запись «Получено, дата время» и подпись председателя (секретаря комиссии); оставьте копию себе. Заверенный экземпляр уведомления будет служить вам заменой удостоверения.

### **Чем отличается наблюдатель от члена УИК с ПСГ? Полномочия члена УИК с ПСГ**

У члена УИК с ПСГ полномочия немного шире, чем у наблюдателя. У них два главных отличия:

- Во-первых, член УИК с ПСГ может участвовать во всех заседаниях участковой избирательной комиссии с момента своего назначения. Он, в частности, может требовать от комиссии представления документов в любой день работы комиссии. Поэтому на члена УИК с ПСГ возлагается обязанность посетить комиссию в день, предшествующий дню голосования, заранее познакомиться с руководством и со списками избирателей.
- Во-вторых, член УИК с ПСГ имеет право «знакомиться с документами и материалами (в том числе со списками избирателей, участников референдума, с подписными листами, финансовыми отчетами кандидатов, избирательных объединений, бюллетенями), непосредственно связанными с выборами... соответствующей и нижестоящих комиссий и получать копии этих документов и материалов (за исключением бюллетеней, открепительных удостоверений, списков избирателей, участников референдума, подписных листов, иных документов и материалов, содержащих конфиденциальную информацию, отнесенную к таковой в порядке, установленном федеральным законом), требовать заверения указанных копий» (п. г ч.23 ст.29 ФЗГ). Наблюдатель же может знакомиться только с определенными документами (см.ниже).

Стоит, впрочем, заметить, что руководители участковых комиссий обычно не различают полномочия наблюдателя и члена комиссии с правом совещательного голоса.

Про члена избирательной комиссии с правом совещательного голоса сказано, что он обладает равными

правами с членом комиссии с правом решающего голоса за исключением (ч.22 ст.29 ФЗГ):

а) выдавать и подписывать бюллетени, открепительные удостоверения;

б) участвовать в сортировке, подсчете и погашении бюллетеней;

в) составлять протокол об итогах голосования, о результатах выборов, референдума;

г) участвовать в голосовании при принятии решения по вопросу, отнесенному к компетенции соответствующей комиссии, и подписывать решения комиссии;

д) составлять протоколы об административных правонарушениях.

При этом члену комиссии с правом совещательного голоса не может быть отказано присутствовать при совершении указанных действий.

### ***Полномочия наблюдателя***

Полномочия наблюдателей определены пунктами 3-10 ст.30 ФЗГ.

### **Наблюдатель вправе:**

- 1) знакомиться со списками избирателей, реестром выдачи открепительных удостоверений, находящимися в комиссии открепительными удостоверениями, реестром заявлений (обращений) о голосовании вне помещения для голосования;
- 2) находиться в помещении для голосования соответствующего избирательного участка в день голосования с момента начала работы участковой комиссии в день голосования, а также в дни досрочного голосования и до получения сообщения о принятии вышестоящей избирательной комиссией протокола об итогах голосования, а равно при повторном подсчете голосов;
- 3) наблюдать за выдачей бюллетеней избирателям;

## Приложения

- 4) присутствовать при голосовании избирателей вне помещения для голосования;
- 5) наблюдать за подсчетом числа граждан, внесенных в списки избирателей, бюллетеней, выданных избирателям, погашенных бюллетеней; наблюдать за подсчетом голосов избирателей на избирательном участке на расстоянии и в условиях, обеспечивающих им обзорность содержащихся в бюллетенях отметок избирателей; знакомиться с любым заполненным или незаполненным бюллетенем при подсчете голосов избирателей; наблюдать за составлением избирательной комиссией протокола об итогах голосования и иных документов;
- 6) обращаться к председателю участковой комиссии, а в случае его отсутствия к лицу, его замещающему, с предложениями и замечаниями по вопросам организации голосования;
- 7) знакомиться с протоколами соответствующей избирательной комиссии, нижестоящих избирательных комиссий об итогах голосования, о результатах выборов и приложенными к ним документами, получать от соответствующей избирательной комиссии заверенные копии указанных протоколов;
- 8) обжаловать действия (бездействие) избирательной комиссии в вышестоящую избирательную комиссию, Городскую комиссию, Центральную избирательную комиссию Российской Федерации или суд;
- 9) присутствовать при повторном подсчете голосов избирателей в соответствующих комиссиях.

### **Наблюдатель не вправе:**

- 1) выдавать избирателям избирательные бюллетени;
- 2) расписываться за избирателя, в том числе по его просьбе, в получении избирательных бюллетеней;

- 3) заполнять за избирателя, в том числе по его просьбе, избирательные бюллетени;
- 4) предпринимать действия, нарушающие тайну голосования;
- 5) принимать непосредственное участие в проводимом членами избирательной комиссии с правом решающего голоса подсчете избирательных бюллетеней;
- 6) совершать действия, препятствующие работе избирательной комиссии;
- 7) проводить предвыборную агитацию среди избирателей;
- 8) участвовать в принятии решений соответствующей избирательной комиссией.

### ***Если Вас пытаются удалить с участка***

Иногда бывает, что **наблюдателей не пускают на участок**, требуя от них дополнительные документы. В этом случае срочно звоните в вышестоящую комиссию или в штаб и составляйте заявление о нарушении. **Ничего, кроме соответствующим образом оформленного направления и удостоверения личности, от вас требовать не должны.**

Принципиальных и дотошных наблюдателей и членов УИК с ПСГ иногда **пытаются выдворить из комиссии**, мотивируя это тем, что они якобы мешают работе комиссии. Помните, что удалить наблюдателя из помещения для голосования можно только после принятия комиссией письменного мотивированного решения (п.12 ст.64 ФЗГ). Поэтому не уходите с участка, пока Вам не представят заверенное подписью и печатью комиссии письменное решение, с которым вы можете обратиться в вышестоящую комиссию или в суд. Обязательно и срочно сообщите об инциденте в свой избирательный штаб.

Между прочим, за нарушение прав наблюдателя и члена УИК с ПСГ предусмотрен административный штраф.

## ***Психологическая и организационная подготовка наблюдателя***

### **Подготовьтесь морально**

Наблюдение в комиссии может быть связано с довольно большими психологическими трудностями, со стрессом. Члены комиссии и, в первую очередь, ее руководство могут воспринимать Вас как «инородное тело», как «надсмотрщика». Вы должны быть готовы к тому, что к Вам будут относиться с настороженностью. Уменьшить напряженность Вы можете, если проявите при наблюдении следующие качества:

- **Корректность в обращении.** Обращайтесь только к руководителям комиссии (председателю, заму, секретарю), желательно по имени-отчеству (запишите их для себя). Без особой необходимости не повышайте голос. Используйте вежливые выражения. Старайтесь говорить уверенно.
- **Компетентность.** Следует учитывать, что другие члены комиссии, в том числе председатель и секретарь – это люди со своим характером, собственным мнением о себе и о том, как и что надо делать. Многие председатели – люди с немалым опытом работы в участковых комиссиях, и часто они пытаются «давить» своим авторитетом. Направляясь на участок, следует подготовиться теоретически, в первую очередь – иметь основания считать себя достаточно **компетентным** в вопросе наблюдения за ходом голосования и подсчетом голосов.
- **Требуйте только то, что положено по закону** (данные рекомендации основаны исключительно на законе). Без крайней необходимости не делайте скоропалительных заявлений. Но будьте настойчивы в своих законных требованиях.

- **Настойчивость.** Когда Вы будете обращаться с законными требованиями о предъявлении документов комиссии, Вам будут говорить, что все в данный момент заняты, а Вы мешаете работать. В некоторых случаях, Вы должны проявить настойчивость (например, списки избирателей Вы должны просмотреть до начала голосования). Если дело терпит (например, с реестрами для голосования вне помещения), то можно проявить настойчивость чуть позже.
- **Не стесняйтесь,** даже если на Вас «шикают» другие наблюдатели. Иногда приходится озвучивать свои замечания в момент, когда от Вас их совсем не ждут.
- **Решительность.** Вы должны быть психологически готовым к тому, чтобы зафиксировать нарушение. Для этого требуется определенная решительность. Учтите, что на некоторые нарушения следует реагировать немедленно, иначе может оказаться поздно.
- **Общительность.** Попробуйте найти точки соприкосновения с другими наблюдателями и членами УИК с ПСГ. После первых же Ваших законных обращений вам станет ясно, кто из них пришел наблюдать, а кто «отбывать номер». По возможности договоритесь с ними о взаимодействии.

### **Что надо иметь при себе**

Направляясь на участок, подготовьтесь организационно.

Возьмите с собой:

- пакет документов, выданный Вам в штабе, по возможности — тексты Законов;
- направление (уведомление о назначении) и паспорт;
- бумагу (десяток листов А4, удобно — в крупную клетку) — для написания заявлений;
- ручки и карандаши;

## Приложения

- блокнот или записную книжку;
- копирку – для изготовления копий заявлений;
- калькулятор;
- фотоаппарат, по возможности, – видеокамеру, диктофон;
- папку, жесткий портфель или большую книгу: возможно, придется писать на коленях;
- еду, питье или деньги;
- фонарь (на случай внезапного отключения света);
- контактные телефоны избирательного штаба и территориальной комиссии.

## **ЧАСТЬ 2. ЭТАПЫ НАБЛЮДЕНИЯ**

### *Знакомство с комиссией*

Если Вы являетесь членом УИК с ПСГ, то вы должны посетить свою участковую комиссию в субботу перед днем голосования. Это позволит Вам заранее познакомиться с руководством комиссии и, главное, – заранее и без спешки получить необходимые данные.

При первом посещении комиссии Вы должны выяснить и записать данные, которые перечислены пунктами а) – г) в следующем разделе.

Кроме того, Вы должны ознакомиться со списками избирателей – убедиться, что в них нет подписей избирателей и подозрительных пометок.

### *Начало наблюдения в день голосования*

1. Избирательный участок откроется для голосования в 8:00. Заранее узнайте, как добраться до своего участка, чтобы появиться там за 30 минут до открытия (то есть не позднее чем в 7.30).

2. Предъявите руководителям комиссии свое направление и паспорт. Выясните, как зовут руководителей, запишите для себя их имена и отчества.

3. Осмотрите участок. На участке должны быть кабинки для тайного голосования или ширмы, сводные плакаты о

партиях и о кандидатах по одномандатным округам (в удобном для избирателей месте); образец заполнения бюллетеня (без указания конкретной партии/кандидата), увеличенные формы Протокола (Протоколов); переносные и стационарные урны. Агитационных материалов быть не должно.

4. Узнайте у председателя или секретаря и запишите для себя (чтобы потом сравнить с Протоколом) следующие цифры<sup>103</sup>:

а) количество избирателей, внесенных в список избирателей на начало голосования;

б) количество избирателей, получивших открепительные удостоверения (по реестру выдачи открепительных удостоверений) (или количество досрочно проголосовавших избирателей);

в) количество бюллетеней, полученных УИК от ТИК (по акту передачи бюллетеней);

г) количество открепительных удостоверений, полученных УИК от ТИК (по акту передачи удостоверений, если они предусмотрены на данных выборах).

5. Попросите ознакомить вас **со списками избирателей**. Вы имеете право это сделать на основании п.9 ст.30, п.23 ст.29 ФЗГ. Для этого надо подойти к председателю или секретарю комиссии и спокойно, но настойчиво попросить посмотреть списки. Они начнут говорить, что сейчас не до того, что вы им мешаете..., но вы должны заявить, что это ваше законное право, и вам надо убедиться, что в списках нет лишних пометок. Пусть перед вами перелистают хотя бы несколько списков, на которые вы укажете. В списках не должно быть подписей избирателей (за исключением подписей тех избирателей, которые получили открепительное удостоверение в участковой комиссии). Пометки в списке избирателей могут быть только о том, что избиратель выбыл (с указанием документа, который

---

<sup>103</sup> Как было сказано выше, если Вы являетесь членом УИК с ПСГ, то лучше эти действия проделать заранее – в субботу.

## Приложения

подтверждает выбытие), либо о том, что избиратель получил открепительное удостоверение. Другие пометки, например, заполненные паспортные данные, «галочки» и пр. вызывают подозрения и их надо отметить у себя в блокноте (выписать ФИО и адрес избирателя). Списки избирателей должны быть **сброшюрованы по книгам** (ч.13 ст.17 ФЗГ) и заверены в конце каждой книги подписью председателя и печатью. Если это не так, обратитесь к председателю и напишите заявление.

6. Узнайте, сколько избирателей подали заявки на голосование вне помещения и все ли они внесены в реестр заявок на голосование вне помещения. Вам могут сказать, что заявки есть, но реестр пока не составлен. Это – нарушение (см. ст.66 ФЗГ). Если заявок оказалось больше 20, то это вызывает подозрение; выясните для себя, каким образом подавались эти заявки (в последнее время практикуется способ подачи «коллективных» заявок от ветеранских организаций, главврачей поликлиник и т.д., без внесения в реестр).

До 8-ми часов утра на участке идет подготовка к голосованию: размещение членов комиссии, выдача членам комиссии списков избирателей и бюллетеней для голосования. Кроме того, комиссия до начала голосования должна погасить оставшиеся в комиссии открепительные удостоверения и составить об этом акт. Все промежуточные подсчеты комиссии фиксируйте в своем блокноте. Председатель комиссии перед началом голосования обязан предъявить пустые ящики для голосования, а затем опечатать их.

В 8.00 председатель комиссии или член комиссии, его замещающий, **объявляет** об открытии избирательного участка. Это означает, что избиратели могут войти в помещение для голосования.

**Если на данных выборах предусмотрено досрочное голосование**, то председатель комиссии обязан объявить количество досрочно проголосовавших избирателей, предъявить реестр досрочного голосования, затем вскрыть

конверты с бюллетенями досрочно проголосовавших избирателей и переложить бюллетени в стационарную урну. Перед вскрытием конвертов проверьте целостность их упаковки и наличие трех подписей на конвертах. Если количество досрочно проголосовавших избирателей составляет более 1% от общего количества избирателей (это ВВ должны оценить по данным, полученным ранее), то перед опусканием бюллетеней в ящик на их оборотной стороне проставляется печать избирательной комиссии.

### ***Наблюдение в ходе голосования***

Весь день в течение 12 часов Вам предстоит следить за голосованием. Не надо изнурять себя в это время, поскольку Вам, возможно, предстоит еще и бессонная ночь. Во время голосования вы можете ненадолго отлучаться с участка, но следует позаботиться о том, чтобы хотя бы один надежный наблюдатель всегда оставался в помещении для голосования.

Учтите, что интенсивность потока избирателей различна в разное время суток. Она достигает пика днем – с одиннадцати до двух часов. Порядок выдачи бюллетеней, занесения сведений в списки избирателей, заполнения бюллетеней, погашения испорченных бюллетеней, голосования по открепительным удостоверениям и т.п. определен в ст.64 ФЗГ.

В ходе голосования **в первую очередь** надо следить за тем, чтобы не производились никакие махинации со списками избирателей: их не должны выносить из помещения для голосования, в них не должны вноситься данные об избирателе в отсутствие самого избирателя.

Также надо присматривать за ящиком для голосования (чтобы туда не вбрасывали пачки бюллетеней) и за выдачей бюллетеней.

### **Выдача бюллетеней в помещении для голосования**

Бюллетени не должны выдаваться гражданам, не предъявившим паспорт. Паспорт может быть заменен военным билетом, но только в том случае, если избиратель

## Приложения

внесен в список для голосования. В редких случаях вместо паспорта может быть предъявлена специальная справка из милиции. В такой справке обязательно должен быть указан адрес регистрации избирателя. Выдавать бюллетени по читательским билетам, водительским удостоверениям, по знакомству и т.д. не разрешается. Не выдается бюллетень и по заграничному паспорту<sup>104</sup> (там не указано место регистрации).

Запрещено выдавать одному избирателю более одного комплекта бюллетеней. Даже если избиратель очень просит. Если он просит за кого-то, кто не может придти на участок, то этого «кого-то» следует внести в реестр заявок на голосование вне помещения (см. ниже).

Если избирателя нет в списке, но он предъявил паспорт, который свидетельствует, что избиратель проживает на данном участке, то этот избиратель дополнительно вносится в список избирателей (иначе говоря – вносится в «дополнительный список»). Дополнительный список обычно находится у секретаря комиссии. Если избиратель предъявил открепительное удостоверение, в том числе, полученное на своем участке, то он также вносится в дополнительный список.

Одним из способов фальсификации является голосование за других избирателей по сговору с членом УИК, выдающим бюллетени. Гражданин приходит на участок и подходит к условленному члену комиссии. Он предъявляет свой паспорт, ему предлагают получить бюллетень за другого избирателя, который, как известно члену комиссии, не придет голосовать (находится в отпуске, на срочной службе, просто никогда не ходит и т.п.). Поэтому Вы должны присматриваться к голосующим и к процессу голосования, наблюдать, не голосует ли один и тот же человек несколько раз. Не стесняйтесь подходить ближе к месту выдачи бюллетеней.

---

<sup>104</sup> По загранпаспорту можно проголосовать только находясь за границей.

## **Голосование по открепительным удостоверениям**

Открепительное удостоверение должно быть **правильно оформлено**: в него должны быть внесены фамилия, имя отчество избирателя, номер избирательного участка, где проживает избиратель, подпись выдававшего и печать комиссии, в которой выдавалось удостоверение. За пару часов до окончания голосования выберите время для того, чтобы убедиться в правильности оформления открепительных удостоверений, изъятых у проголосовавших избирателей.

Голосующий по открепительному удостоверению предъявляет паспорт и открепительное удостоверение. Удостоверение у него изымается, а паспортные данные вносятся в дополнительный список. По открепительному удостоверению можно проголосовать только в том округе, в котором избиратель обладает активным избирательным правом. Таким образом, при совмещении выборов голосующие по открепительным удостоверениям могут получить меньше бюллетеней, чем избиратели, приписанные к данному избирательному участку. За каждый полученный бюллетень избиратель расписывается. В списке также проставляется отметка о том, что данный избиратель проголосовал по открепительному удостоверению.

Если проголосовавших по открепительным удостоверениям слишком много (больше двадцати), то это вызывает подозрения. В этом случае незаметно выпишите ФИО, адреса хотя бы нескольких избирателей, проголосовавших по открепительным, и передайте в штаб с просьбой проверить, действительно ли данные избиратели получали открепительные удостоверения по месту жительства.

## **Голосование вне помещения**

Закон подробно регламентирует процедуру голосования вне помещения (ст.66 ФЗГ). Обычно вне помещения голосует небольшой процент избирателей. Однако в

## Приложения

последнее время для «натягивания» явки участковые комиссии искусственно и противозаконно увеличивают количество голосующих вне помещения. Это делается двумя способами:

- совсем незаконным, когда члены участковой комиссии обходят квартиры и предлагают избирателям проголосовать с использованием переносного ящика для голосования;
- не совсем законным, когда массовые заявки на голосование вне помещения составляются не по желанию избирателей, а по спискам ветеранов, больных, малообеспеченных и т.д. и подаются от соцработников, врачей поликлиник, руководителей общественных организаций и т.д.

Самое главное правило, которое должно соблюдаться при голосовании вне помещения: комиссия имеет право выдать бюллетень для голосования вне помещения только тем лицам, которые заранее внесены в «реестр заявок на голосование вне помещения». Заявки подаются в комиссию по телефону или устно, самим избирателем или его знакомыми по его просьбе. Каждая заявка фиксируется в специальном реестре заявок, где должно быть указано ФИО избирателя и адрес, куда надо привезти для него бюллетень.

**Главное, за чем вы должны проследить:** Для голосования вне помещения выезжают два члена комиссии с так называемой «выпиской из реестра заявок» (иногда забирается весь реестр, но это не совсем правильно). Эти два члена получают под расписку бюллетени в количестве, которое может на 1-2 бюллетеня (на случай ошибочного заполнения бюллетеней) превосходить количество заявок в выписке из реестра. **Когда проводившие голосование вне помещения члены вернутся в комиссию, в выписке из реестра должно быть столько же фамилий избирателей, сколько было перед их выездом!** Проголосовавших может быть, естественно, меньше. Проводившие голосование должны помимо выписки из реестра привезти в комиссию письменные заявления от проголосовавших и остаток

бюллетеней (эти бюллетени могут быть либо неиспользованными, либо испорченными и погашенными с составлением соответствующего акта). Заявления должны быть только от тех лиц, которые находились в выписке из реестра перед отправкой на голосование вне помещения.

Иначе говоря, Вы должны посмотреть выписку из реестра перед выездом группы на голосование вне помещения и эту же выписку после их возвращения. Запишите для себя количество заявок в выписке и последнюю фамилию в этой выписке. Сравните эти данные с теми, которые будут в выписке после возвращения. Если Вы обнаружите, что голосовали люди, которых не было в исходном варианте выписки – напишите жалобу.

Остальные детали можно прочитать в законе. Закон предоставляет вам право участвовать в проведении голосования вне помещения, причем председатель комиссии должен заранее оповестить вас об этом, а комиссия обязана предоставить вам место в транспорте, выделенном для этих целей. Возможно, вас даже будут уговаривать сделать это (чтобы отвлечь от работы в помещении для голосования). Однако не тратьте на это время: за ваше отсутствие могут произойти более грубые нарушения, а самое важное нарушение при голосовании вне помещения вы можете отследить в комиссии (см. выше).

Выезжайте на голосование лишь в том случае, если в комиссии остаются надежные наблюдатели, а заявок а голосование очень много (больше 30-ти). В этом случае попытайтесь выяснить, не являются ли заявки фиктивными. Спрашивайте у избирателей, к которым Вы будете заходить, действительно ли они подавали заявку на голосование вне помещения.

### **Агитация и подкуп в ходе голосования**

**Любая агитация в день голосования запрещена** – п.3 ст.49 ФЗГ (предусмотрен административный штраф). Если агитация проводится в помещении для голосования (например, член комиссии может неназойливо подсказывать,

## Приложения

куда поставить «галочку»), то попросите председателя комиссии пресечь агитацию, а если это не будет сделано, составляйте заявление о нарушении.

Если вы заметили агитацию перед помещением для голосования или если вы заметили какие-либо признаки подкупа избирателей (передача денег, бюллетеней и т.д.) следует, не поднимая лишнего шума, связаться со своим штабом, на крайний случай – с милицией, чтобы данное нарушение было правильно зафиксировано (надо будет составлять протокол, привлекать свидетелей).

Проведение лотерей, связанных с выборами запрещено (п.3 ст.56 ФЗГ).

### *Закрытие участка и подведение итогов голосования*

Порядок подсчета голосов подробно описан в ст. 68 ФЗГ. В первом пункте этой статьи написано самое главное правило всех действий после закрытия участка: **«Подсчет голосов избирателей осуществляется открыто и гласно, с оглашением и соответствующим внесением в увеличенную форму протокола об итогах голосования последовательно всех результатов выполняемых действий по подсчету избирательных бюллетеней и голосов избирателей»**. То есть, все действия должны производиться на глазах у наблюдателей, и после каждого этапа подсчитанные количества должны вноситься в увеличенную форму протокола.

В установленное время председатель комиссии объявляет участок закрытым. После этого получить бюллетени и проголосовать могут только избиратели, находящиеся в помещении для голосования.

### **О заполнении Протоколов**

В конечном итоге комиссия должна будет составить по два экземпляра по каждому из проводимых типов голосования (типов бюллетеней). По закону в процессе подсчета заполняются как увеличенные формы протоколов, так и сами протоколы. Но на практике в процессе подсчетов обычно

заполняется черновик протоколов, и в этом нет ничего страшного. Для наблюдателей **важно то, чтобы после каждого этапа полученные результаты ОГЛАШАЛИСЬ и вносились именно в увеличенные формы Протоколов**, которые должны находиться недалеко от места, где производят подсчеты. Это делается для того, чтобы все исправления, которые комиссия делает в процессе подсчетов, делались бы на виду у наблюдателей. Председатели комиссий зачастую забывают оглашать результаты и заполнять увеличенные формы протоколов. Если председатель не выполняет этих требований, напомните ему о них. Анализируйте заносимые данные по мере подсчета.

Очень важно, чтобы этапы подсчета следовали друг за другом в том порядке, в котором они описаны в законе. Сначала должно производиться погашение бюллетеней, потом – работа со списками избирателей, а уж затем – извлечение бюллетеней из ящиков и подсчет голосов. Нарушение такой последовательности (например, одновременное погашение и работа со списками) не позволит Вам отследить «подгонку» контрольных соотношений, которую умеют осуществлять опытные председатели комиссий.

### **Этап 1: Погашение неиспользованных и испорченных избирательных бюллетеней**

1. Члены комиссии **подсчитывают** и **гасят**, отрезая левый нижний угол, **неиспользованные избирательные бюллетени** отдельно по каждому виду бюллетеней. Следите за этим подсчетом: опытные председатели заранее знают, сколько должно получиться и могут «подгонять» это количество. Количество погашенных бюллетеней суммируется с количеством **испорченных** бюллетеней (эти бюллетени должны храниться отдельно от неиспользованных бюллетеней, при этом должны иметься в

## Приложения

наличии акты об их погашении). Итоговое количество заносится в увеличенную форму Протокола.

2. Если при голосовании использовались открепительные удостоверения, то **на основании акта о погашении** неиспользованных открепительных удостоверений, составленного еще утром, в увеличенную форму Протокола заносится число погашенных неиспользованных открепительных удостоверений.

3. **На основании актов** о получении комиссией избирательных бюллетеней (вы можете попросить предъявить эти акты; кроме того, сравните эти цифры с теми, которые вы узнали утром) в строку **2** Протоколов заносится количество бюллетеней, полученных комиссией.

### **Этап 2: Работа со списками избирателей**

Этот этап описан в ч.5-7 ст.68 ФЗГ. На этом этапе проводится подсчет данных, содержащихся в списках избирателей. Эти данные затем вносятся в Протоколы и играют важную роль при проверке балансовых соотношений. Эти данные не менее важны, чем те, которые будут получены при непосредственном подсчете голосов. Следите за тем, как происходит подсчет, за тем, чтобы не было «приписок» и исправлений в списках избирателей. Записывайте для себя промежуточные результаты. Это очень важный этап: большинство председателей комиссий понимают, что именно на этом этапе (а не потом, как это записано в законе) они должны добиться выполнения **главного контрольного соотношения** – баланса бюллетеней.

Главное контрольное соотношение заключается в том, что количество полученных комиссией бюллетеней должно быть равно количеству выданных в помещении для голосования, вне помещения (при выездном голосовании) и погашенных.

**1. На каждой странице** списка избирателей заполняются суммарные данные по данной странице. Эти суммарные данные вносятся в специальные строки, предусмотренные в нижней части каждой страницы списка избирателей. По

каждому виду бюллетеней суммарные данные заполняются отдельно. Обычно, эту работу члены комиссии начинают выполнять еще до закрытия участка, но окончательные данные должны быть внесены именно на этом этапе.

2. Затем данные суммируются по страницам и по книгам. В суммарные данные входят как данные из основного, так и из дополнительного списка избирателей. Эти числа оглашаются и заносятся в увеличенную форму протокола. В частности, на этом этапе определяется общее число избирателей (строка 1 Протокола), число избирательных бюллетеней, выданных в день голосования в помещении для голосования, число избирательных бюллетеней, выданных в день голосования вне помещения для голосования.

Именно на этом этапе уже можно проверить выполнение баланса бюллетеней и открепительных удостоверений.

Если у Вас возникли сомнения в правильности подсчета по спискам избирателей, Вы можете «ознакомиться со списками», «а члены участковой комиссии с правом совещательного голоса вправе убедиться в правильности произведенного подсчета» (ч.6 ст.68 ФЗГ).

3. Затем списки избирателей помещаются «в сейф либо иное специально приспособленное для хранения документов место» (ч.7 ст.68 ФЗГ). Лучше, если списки будут находиться на виду у наблюдателей – попросите об этом председателя комиссии. Доступ к спискам избирателей запрещен до момента проверки контрольных соотношений.

### **Этап 3: Непосредственный подсчет голосов**

Непосредственный подсчет голосов – это подсчет по бюллетеням, которые извлечены из избирательных ящиков и находятся на столе. «Лицам, присутствующим при непосредственном подсчете голосов, должен быть обеспечен полный обзор действий членов участковой комиссии» (ч.10 ст.68 ФЗГ). На этапе непосредственного подсчета надо следить, в основном, за тем, чтобы бюллетени не были подменены, чтобы члены комиссии не проставляли на них

## Приложения

дополнительных «галочек», а также за тем, чтобы сам подсчет производился правильно.

Примечание: В законе фигурирует понятие *«бюллетень неустановленной формы»*. Это бюллетени, которые *«изготовлены неофициально, либо не заверены избирательной комиссией»*. Такие бюллетени при подсчетах вообще не учитываются, а упаковываются отдельно. Следует заметить, что при обнаружении бюллетеней неустановленной формы количество извлеченных из избирательных ящиков бюллетеней может отличаться от количества выданных бюллетеней, причем в любую сторону. Ниже, когда мы говорим «бюллетени», мы имеем в виду бюллетени установленной формы.

1. Сначала на стол извлекаются бюллетени из переносных ящиков. Перед вскрытием каждого переносного ящика председатель **должен объявить, сколько заявлений о голосовании на дому прилагается к данному ящику**, а также должен дать наблюдателям убедиться в **неповрежденности** ящика. Если количество бюллетеней какого-либо вида превышает объявленное количество избирателей, «проголосовавших в данный ящик», то все бюллетени этого вида, изъятые из этого ящика объявляются недействительными, о чем составляется акт.

Суммарное количество извлеченных из переносных ящиков бюллетеней (учитывая недействительные) заносится в соответствующую строку увеличенной формы Протокола.

2. На стол извлекаются бюллетени из стационарных ящиков. Перед вскрытием каждого ящика председатель **должен** дать наблюдателям убедиться в **неповрежденности** ящика.

**Если на выборах проводилось досрочное голосование** и количество досрочно проголосовавших избирателей составляет более 1% от общего числа избирателей, внесенных в список, **потребуйте** (п. 16 ст.68) отдельного подсчета голосов досрочно проголосовавших избирателей. Для этого сначала из общего массива бюллетеней выделяются все бюллетени, имеющие печать комиссии на оборотной стороне. Затем по этим бюллетеням подсчитываются поданные голоса, и составляется Акт подсчета голосов по бюллетеням досрочно проголосовавших избирателей. Только после этого приступают к сортировке остальных бюллетеней.

Сначала бюллетени разделяются по виду (например, бюллетени по одномандатному округу и по партийным спискам). Этот этап законом не предусмотрен, но всегда реализуется на практике, если голосование проводится по нескольким бюллетеням. Затем происходит подсчет голосов по каждому виду бюллетеней. Такой подсчет производится в два этапа: сначала бюллетени сортируются (раскладываются по пачкам), а затем подсчитывается количество бюллетеней в каждой пачке.

Сортировка бюллетеней по кандидатам, партиям, недействительным происходит в определенном порядке: закон требует (ч.14 ст.68 ФЗГ), чтобы члены комиссии предъявляли сортируемые бюллетени *«для визуального контроля всем присутствующим»* и *«оглашали содержащиеся в избирательном бюллетене отметки»*. При этом *«одновременное оглашение содержания двух и более избирательных бюллетеней не допускается»*. Комиссии обычно не выполняют эти требования. Попробуйте убедить комиссию, что при хорошей организации подобная процедура занимает не так уж много времени (около получаса для каждого вида бюллетеней). Надо предложить, чтобы оглашением бюллетеней занимались два члена комиссии: пока один рассматривает бюллетень, другой оглашает его. После оглашения бюллетень должен

## Приложения

укладываться лицевой стороной вверх в соответствующую пачку: за кандидата «А», за кандидата «Б», и т.д.. Отдельную пачку должны составлять «недействительные» бюллетени – те, которые «не содержат отметок в квадратах, расположенных напротив фамилий кандидатов, наименований избирательных объединений, или в которых число отметок в указанных квадратах превышает количество голосов, которые имеет избиратель». Наблюдайте за правильностью сортировки.

После сортировки по пачкам количество бюллетеней в каждой пачке подсчитывается членами комиссии с правом решающего голоса. При этом: *«бюллетени подсчитываются путем перекалывания их по одному из одной части пачки в другую таким образом, чтобы лица, присутствующие при подсчете, могли увидеть отметку избирателя в каждом бюллетене. Одновременный подсчет избирательных бюллетеней из разных пачек не допускается»* (п.18 ст.68 ФЗГ). Можно предположить, что уставшие члены комиссии не будут выполнять это требование. Но они установлены для того, чтобы вы могли удостовериться в правильности сортировки и подсчета. Внимательно следите за подсчетом бюллетеней в пачках основных претендентов – именно туда могут быть подложены лишние бюллетени. Если требование о перекалывании бюллетеней или о последовательном подсчете пачек не будут выполнены, напишите заявление о нарушении (бланк такого заявления приведен в конце этой брошюры, так как в это время у Вас уже не будет сил, а нарушение с большой вероятностью будет).

Количество подсчитанных голосов и бюллетеней, признанных недействительными, заносится в увеличенную форму Протокола.

Если у вас возникли сомнения по результатам подсчета, вы можете потребовать, чтобы пачку бюллетеней еще раз пересчитали в вашем присутствии с предъявлением всех бюллетеней в этой пачке (ч.21 ст. 68 ФЗГ).

#### **Этап 4: Заполнение остальных строк Протокола; проверка контрольных соотношений**

1. Количество действительных бюллетеней подсчитывается путем суммирования количества голосов, поданных за кандидатов (избирательные объединения).
2. Количество бюллетеней, извлеченных из стационарных ящиков, подсчитывается как разность суммарного количества действительных и недействительных бюллетеней и количества бюллетеней, извлеченных из переносных ящиков.

Затем закон требует проверки контрольных соотношений. В участковой комиссии обычно имеются специальные рекомендации, в которых указано больше контрольных соотношений, чем в законе.

Если основное контрольное соотношение (баланс бюллетеней) не выполняется, то заполняются специальные «балансовые» строки Протокола.

Вы не должны допустить, чтобы контрольные соотношения «подгонялись» путем изменения данных ранее внесенных в протокол.

#### **Этап 5: Упаковка документов, окончательное оформление Протоколов и выдача заверенных копий**

Если все контрольные соотношения выполнены, либо если руководство комиссии решилось на заполнение «балансовых строк» протокола, начинается окончательное оформление Протоколов и упаковка документов.

Комиссия обязана провести итоговое заседание, на котором «рассматриваются жалобы (заявления) о нарушениях при голосовании и подсчете голосов избирателей, после чего подписывается протокол участковой комиссии об итогах голосования» (ч.ч.25-26 ст.68 ФЗГ).

## Приложения

Обратите внимание на то, чтобы комиссия заполнила специальную строку протокола «Сведения о количестве поступивших в участковую избирательную комиссию ... жалоб (заявлений), прилагаемых к протоколу».

В соответствии с п.29 ст.68 ФЗГ «по требованию члена участковой комиссии, наблюдателя, ... участковая комиссия немедленно после подписания протокола об итогах голосования (в том числе составленного повторно) обязана выдать указанным лицам заверенную копию протокола об итогах голосования». Очень важно, что заверенная (словом «Верно», подписью и печатью) копия выдается **НЕМЕДЛЕННО** после подписания, а не после того, как протокол будет отправлен в вышестоящую комиссию. Если Вам не выдали копию протокола сразу после его подписания, обязательно напишите об этом заявление в территориальную комиссию и передайте его представителям штаба.

Протоколы в своем окончательном виде должны быть заполнены ручкой (не карандашом!) и полностью. Ни в коем случае не допускайте, чтобы председатель комиссии убыл из комиссии до окончательного заполнения и подписания протокола, не выдав Вам заверенной копии.

Следите также за тем, чтобы члены комиссии не подписывали пустой протокол!

Затем производится упаковка избирательных документов. По завершении упаковки документов проставьте свою подпись на упаковках (п.23 ст.68 ФЗГ). Подпись надо ставить на «стыках» упаковочного материала.

### ***Передача протоколов в вышестоящую комиссию***

Закон предоставляет членам УИК и наблюдателям право присутствовать при передаче протоколов от Вашей комиссии в вышестоящую комиссию (п.30 ст.68 ФЗГ). При наличии возможности воспользуйтесь этим правом! Вы должны убедиться в том, что данные, которые есть в полученных Вами копиях протоколов, будут занесены в увеличенную форму сводной таблицы вышестоящей комиссии и что

вышестоящая комиссия примет протокол от Вашей комиссии (а не отправит на составление повторного протокола). При составлении так называемых «повторных протоколов» могут производиться фальсификации итогов голосования. Если Вы убедитесь, что протокол Вашей комиссии сдан в вышестоящую комиссию, то после этого Вы с полной уверенностью можете отправляться домой. В противном случае вы обязаны оставаться в участковой комиссии до тех пор, пока она не получит подтверждения о сдаче протокола в вышестоящую комиссию.

## **Приложение 6. Образец заявления о нарушении избирательного законодательства**

---

В участковую избирательную комиссию  
№1234  
от *Иванова Ивана Ивановича,*  
*наблюдателя (члена УИК с правом*  
*совещательного голоса)*  
*от избирательного объединения*  
*«Отечественное Единство»*  
*на избирательном участке №1234*  
<заявление можно направлять от имени  
нескольких лиц>

### **ЗАЯВЛЕНИЕ**

<Излагается суть нарушения>, например: Председатель участковой избирательной комиссии Смирнов Леонид Ильич не оповестил заранее лиц, присутствующих на участке, о выезде членов комиссии для проведения голосования вне помещения. Считаю это нарушением избирательного законодательства и избирательных прав граждан. <Можно указать конкретные пункты Закона>

<Излагаются обстоятельства нарушения>, например: Упомянутый выше выезд членов комиссии для проведения голосования вне помещения состоялся приблизительно в 16 часов 15 минут.

<Излагаются последствия нарушения>, например: Из-за отсутствия оповещения я не смог принять участие в проведении голосования вне помещения.

В соответствии с ч.4 ст.20, ч.30 ст. 68, ч.12 ст.75 Федерального закона "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации" прошу комиссию рассмотреть данное заявление немедленно в моем

присутствии, принять мотивированное решение по существу вопроса, выдать мне заверенную копию этого решения, а также приложить решение к первому экземпляру протокола участковой комиссии об итогах голосования.

Дата, время, подпись

<По возможности указываются также ФИО, адреса, телефоны свидетелей>

Заполняется в 2-х экземплярах, один из которых передается в комиссию, другой заверяется у секретаря или председателя комиссии и остается у заявителя

**Приложение 7. Образец заявления о нарушении п.18 ст.68  
(порядка подсчета голосов)**

---

В территориальную избирательную комиссию  
от члена комиссии с правом совещательного голоса

\_\_\_\_\_,  
от наблюдателя

\_\_\_\_\_  
в участковой избирательной комиссии № \_\_\_\_\_

**ЗАЯВЛЕНИЕ**

При подсчете количества голосов избирателей в рассортированных по пачкам избирательных бюллетенях указанная участковая избирательная комиссия грубо нарушила требования п.18 ст.68 Федерального закона "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации": бюллетени не подсчитывались «путем перекалывания их по одному из одной части пачки в другую таким образом, чтобы лица, присутствующие при подсчете, могли увидеть отметку избирателя в каждом бюллетене». При этом допускался одновременный подсчет бюллетеней из разных пачек.

Умышленное нарушение порядка подсчета голосов могло быть направлено на фальсификацию итогов голосования и не позволило присутствующим в помещении для голосования лицам убедиться в правильности подсчета.

В связи с изложенным прошу комиссию произвести пересчет голосов в установленном законом порядке.

Дата, время, подпись

Заполняется в 2-х экземплярах, один из которых передается в комиссию, другой заверяется у секретаря или председателя комиссии и остается у заявителя

## **Приложение 8. Проект Порядка приема протоколов участковых избирательных комиссий в вышестоящей избирательной комиссии**

---

Настоящий Порядок составлен в соответствии со ст. 69 Федерального закона "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации" (далее- ФЗГ).

После прибытия членов УИК в задание, где расположена Комиссия, они первым делом направляются в помещение ....., в котором находятся члены Комиссии с правом решающего голоса, лица, указанные в п.1 ст. 30 ФЗГ, увеличенные формы сводных таблиц Комиссии.

Член Комиссии с правом решающего голоса оглашает данные из первых экземпляров протоколов УИК в порядке прибытия УИК, при этом они заносятся в соответствующий столбец увеличенной формы сводной таблицы. В этом же столбце указывается время занесения данных.

Затем первый экземпляр протокола и сопутствующие документы передаются членам ТИК с правом решающего голоса для проверки.

После проверки первый экземпляр протокола передается системному администратору, который в присутствии председателя (представителя) УИК, члена группы по контролю за вводом данных в ГАС «Выборы» вводит данные в ГАС «Выборы» и распечатывает протокол ввода. Протокол ввода подписывается системным администратором, председателем УИК, членом группы контроля.

Если на этапах 2 или 3 будут выявлены существенные недостатки протокола УИК, все документы УИК, за исключением первого экземпляра протокола возвращаются в УИК комиссию для повторного подсчета голосов, либо составления повторного протокола (вариант: принимается решение о проведении повторного подсчета голосов, составления повторного протокола данной УИК непосредственно силами Комиссии). Решение об этом

## Приложения

оглашается, а отметка об этом заносится в соответствующий столбец сводной таблицы Комиссии.

В случае составления повторного протокола силами УИК, его передача в Комиссию осуществляется в соответствии с пунктами 1-4 настоящего Регламента.

В случае составления повторного протокола силами Комиссии, она осуществляется на заседании Комиссии, на которое в обязательном порядке приглашаются члены соответствующего УИК и лица, присутствовавшие в УИК при подсчете голосов, а также члены Комиссии и лица, присутствовавшие в Комиссии при приеме протоколов.

Данные из повторного протокола вносятся в тот же столбец увеличенной формы сводной таблицы, что и данные первичного протокола, рядом с ними.

Если существенных недостатков в первом экземпляре протокола УИК не выявлено, он передается вместе с сопутствующими документами (актами, жалобами, решениями по жалобам) председателю комиссии или назначенному им члену Комиссии, который при этом дает разрешение на передачу остальных документов комиссии (списков, избирателей, избирательных бюллетеней и т.д.) на хранение в Комиссию.

При передаче протокола в помещениях, где происходит такая передача, вправе присутствовать другие члены участковой комиссии, а также наблюдатели, направленные в данную участковую комиссию. Доступ этих лиц в здание, где расположена Комиссия, осуществляется по предъявлении ими удостоверения члена участковой комиссии, наблюдателя, либо уведомления о назначении члена комиссии, наблюдателя.

## **Об авторе**

Андрей Юрьевич Бузин – специалист в области избирательного права и процесса. Кандидат физико-математических наук, кандидат юридических наук.

В 1979 году закончил Физтех. Работал в Академии наук, занимался математическим моделированием социально-экономических процессов. С 1998 по 2007 год преподавал в Российском университете дружбы народов. В настоящее время – ведущий консультант по избирательному праву группы компаний «Никколо М». В 2004 году на кафедре конституционного права МГУ защитил диссертацию по проблемам правового статуса избирательных комиссий.

С 1989 г. принимает участие в выборах различного уровня. В 1990-93 годах был депутатом райсовета. Участвовал в организации выборов в качестве члена и председателя избирательных комиссий всех шести уровней – от участковых до ЦИК РФ. Последние несколько лет – член Московской городской избирательной комиссии с правом совещательного голоса.

Принимал участие более чем в сорока избирательных кампаниях во многих регионах России в качестве организатора и методиста общественного наблюдения и юридического консультанта. Участвовал в десятках судебных процессов по нарушениям избирательных прав.

С 1999 года – председатель незарегистрированного Межрегионального объединения избирателей.

Участвовал в разработке федерального и московского избирательного законодательства. Является автором книг «Московские муниципальные выборы 2004 года: история фальсификации», «Административные избирательные технологии: московская практика», а также многочисленных научных и методических работ по избирательному праву и избирательной практике.

Андрей Бузин  
**Административные избирательные технологии  
и борьба с ними**

Научное издание

Редактор: *А. Любарев*  
Корректор: *В Кошкин*  
Компьютерная верстка: *Г. Белонучкин*  
Обложка: *А. Петрушин*

Лицензия ИД №03713 от 12.01.2001  
Подписано в печать 06.09.2007 Формат 60x84<sup>1/16</sup>  
Печать офсетная. Бумага офсетная. Печ.л.  
Тираж 2000. Заказ №  
РОО Центр «Панорама».  
119019, Москва, Г-19, а/я 236.  
Тел/факс: +7(495)787-63-38  
[www.scilla.ru](http://www.scilla.ru)  
[info@panorama.ru](mailto:info@panorama.ru)

Отпечатано с оригинал-макета в типографии «Момент»