

**ЦЕНТРАЛЬНАЯ ИЗБИРАТЕЛЬНАЯ КОМИССИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**  
**CENTRALNA KOMISJA WYBORCZA FEDERACJI ROSYJSKIEJ**

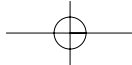
**СОВМЕСТНАЯ КОНФЕРЕНЦИЯ**  
**ЦЕНТРАЛЬНОЙ ИЗБИРАТЕЛЬНОЙ КОМИССИИ**  
**РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**  
**И ГОСУДАРСТВЕННОЙ ИЗБИРАТЕЛЬНОЙ**  
**КОМИССИИ РЕСПУБЛИКИ ПОЛЬША**  
**Варшава, 20–22 сентября 2012 года**

**KONFERENCJA WSPÓLNA**  
**PAŃSTWOWEJ KOMISJI WYBORCZEJ**  
**RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ I CENTRALNEJ**  
**KOMISJI WYBORCZEJ FEDERACJI ROSYJSKIEJ**  
**Warszawa, 20–22 września 2012 roku**

**МОСКВА/MOSKWA**  
**2013**

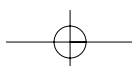
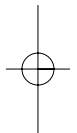
**Совместная конференция Центральной избирательной комиссии Российской Федерации и Государственной избирательной комиссии Республики Польша. Варшава, 20–22 сентября 2012 года. Сборник документов и материалов / Центральная избирательная комиссия Российской Федерации. – М., 2013. – 176 с.**

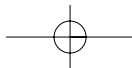
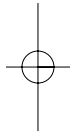
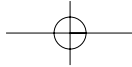
**Konferencja wspólna Państwowej Komisji Wyborczej Rzeczypospolitej Polskiej i Centralnej Komisji Wyborczej Federacji Rosyjskiej, Warszawa, 20–22 września 2012 roku. Zbiór dokumentów i materiałów / Centralna Komisja Wyborcza Federacji Rosyjskiej. – М., 2013. – 176 s.**



**СОВМЕСТНАЯ КОНФЕРЕНЦИЯ  
ЦЕНТРАЛЬНОЙ ИЗБИРАТЕЛЬНОЙ КОМИССИИ  
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ  
И ГОСУДАРСТВЕННОЙ ИЗБИРАТЕЛЬНОЙ  
КОМИССИИ РЕСПУБЛИКИ ПОЛЬША**

**Варшава, 20–22 сентября 2012 года**









**С.Я. Яворский,  
Председатель Государственной  
избирательной комиссии  
Республики Польша**

**Уважаемый Председатель Центральной избирательной комиссии  
Российской Федерации Владимир Евгеньевич Чуров!  
Дамы и господа, участники совместной конференции!**

Имею честь открыть совместную конференцию на тему “Основные вопросы законодательства о выборах Республики Польша и Российской Федерации”. Выражаем Вам, господин Председатель, благодарность за одобрение инициативы организовать эту конференцию. Согласно нашей договоренности совместная конференция наших высших избирательных органов должна способствовать лучшему ознакомлению с правовыми системами и их практической реализацией на выборах. Конференция имеет историческое значение. Впервые в наших взаимных отношениях, а мы их поддерживаем с 90-х годов прошлого века, мы применили метод прямого обмена мнениями о нормативных актах избранных институтов законодательства о выборах, а также об опыте практического функционирования этих институтов. Для Государственной избирательной комиссии это очередная совместная конференция. Весной этого года подобная конференция, по приглашению Главной избирательной комиссии Литвы, состоялась в Вильнюсе. Полагаю, что такой способ обмена опытом представляется более эффективным и полезным, чем единичные контакты по случаю выборов либо встреч во время многосторонних международных конференций.

Уважаемые дамы и господа!

После упадка тоталитарной системы польский конституционный законодатель уже в 1989 году решил, учитывая государственный строй, существовавший в стране до второй мировой войны, что Республика Польша является демократическим правовым государством и что верховная власть в нем принадлежит народу, который осуществляет ее непосредственно или через своих представителей<sup>1</sup>. Это государственное решение закреплено в действующей Конституции 1997 г. (ст. 2 и 3)<sup>2</sup>.

Принятие такой концепции государственного строя Польши порождало *eo ipso* обязанность создания государственных условий для свободного избирательного соперничества согласно принципам беспристрастности и честной политической конкуренции, сформированным на основании ст. 9 Первого Протокола к Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод, подтвержденным ст. 25 Международного пакта о гражданских и политических правах. Следует исходить из того, что, реализуя принцип свободных выборов, как законодательство о выборах, так и избирательная практика должны соответствовать определенным принципиальным стандартам<sup>3</sup>:

во-первых, выборы должны иметь состязательный характер, следовательно, они должны основываться на свободном соперничестве политических группировок. Из этого следует принцип политической

<sup>1</sup> Ст. 1 и 2 Конституции от 22 июля 1952 г. согласно Закону от 29 декабря 1989 г. “Об изменении Конституции Польской Народной Республики” (Вестник законов № 75, поз. 444).

<sup>2</sup> Подобное постановление содержится в ст. 1, абз. 1 Конституции Российской Федерации, принятой всенародным голосованием 12 декабря 1993 г.

<sup>3</sup> Ср. К. Войтычек, Конституционная регуляция избирательной системы в III Речи Посполитой [в] Демократическое законодательство о выборах в Республике Польша (1990–2000), Варшава, 2000, стр. 106–107.

ротации, то есть право избирателей на отмену своей поддержки для осуществляющих власть и поручение власти группировкам либо лицам, остающимся в оппозиции;

во-вторых, соперничество на выборах должно оставаться открытым для всех законных политических группировок либо лиц, имеющих избирательные права;

в-третьих, выборы должны обеспечивать равные шансы для всех политических группировок или кандидатов на всех этапах избирательного процесса;

в-четвертых, законодатель обязан вводить нормы, гарантирующие беспристрастность избирательных органов. Государственный строй, полномочия и процедуры деятельности этих органов должны определяться как минимум Законом;

в-пятых, законодатель обязан обеспечить стабильность положений о выборах; законодательство о выборах не должно использоваться для достижения сиюминутных политических целей;

в-шестых, законодатель обязан обеспечить судебный контроль за действительностью выборов.

С удовлетворением следует отметить, что польское законодательство о выборах и избирательная практика полностью соответствуют этим избирательным стандартам с 1990 г., а в случае выборов в Сенат – уже с 1989 г.<sup>4</sup> Польское законодательство о выборах в основном (прежде всего активное и пассивное избирательное право и его ограничения, принципы выборов в Сейм, Сенат и на должность Президента Республики Польша) имеют конституционную силу. Остальные вопросы регулируются законами и исполнительными актами, в частности решениями Государственной избирательной комиссии. На страже соответствия Конституции этого законодательства стоит Конституционный Трибунал. Большим событием в законодательстве стало принятие в прошлом году при поддержке всех парламентских фракций Избирательного кодекса, регулирующего избирательные процедуры на всех общепольских и муниципальных выборах, за исключением общепольского и местного референдумов<sup>5</sup>. На основании этого кодекса были проведены парламентские выборы 2011 г. Можно констатировать, что унифицированные избирательные процедуры, проверенные в ходе длительной практики функционирования прежних положений о выборах, оправдали ожидания.

Польская избирательная система отдает предпочтение личному голосованию избирателя на избирательном участке. Однако было введено исключение из этого принципа, допускающее альтернативные способы голосования: посредством уполномоченного и голосование по почте за рубежом для всех избирателей, а на территории страны – для избирателей-инвалидов. Следует ожидать, что голосование по почте скоро станет доступным для всех избирателей. Альтернативные способы голосования были предметом оценки Конституционного трибунала (К9/11), который констатировал, что такой способ голосования не нарушает конституционных норм. В Польше голосование проводится только с использованием бюллетеня для голосования и традиционной урны для голосования. Нет электронного голосования и не используются никакие другие технические средства для голосования. Основанием для подсчета голосов и определения результатов выборов являются только бумажные документы, начиная от участковой избирательной комиссии до Государственной избирательной комиссии. Применяемая электронная система служит только для содействия процессу подсчета голосов и проверки арифметической правильности составления соответствующих протоколов голосования, а также для передачи данных. Поэтому нам будет интересно узнать о вашем опыте по внедрению разных технических новинок для голосования на избирательном участке и передачи данных из участков в вышестоящие инстанции.

Система избирательных органов в Польше полностью обеспечивает беспристрастность этих органов. Положения о польских избирательных органах определены законом<sup>6</sup>. Следует напомнить, что сразу после изменения государственного строя (1989) конституционный законодатель не постановил об уст-

<sup>4</sup> На основании Положения о выборах от 8 марта 1990 г. (Вестник законов № 16, поз. 96, с посл. изм.) в мае 1990 г. были проведены вполне демократические выборы в советы гмин, а в ноябре и декабре 1990 г. состоялись – на основании Закона о выборах от 27 сентября 1990 г. – вполне демократические всеобщие выборы на должность Президента Республики Польша.

<sup>5</sup> Закон от 5 января 2011 г. Избирательный кодекс (Вестник законов № 21, поз. 112, с посл. изм.).

<sup>6</sup> Похожие российские – ст. 21 Федерального закона "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации".

ройстве этих органов. Органы, образованные для проведения выборов в Сейм и Сенат 1989 г., имели политический характер<sup>7</sup>. Выборы в советы гмин 1990 г. были проведены Генеральным избирательным комиссаром и избирательными комиссарами-судьями, а консультативная коллегия Генерального избирательного комиссара состояла из шести судей: трех судей Конституционного Трибунала и трех – Главного административного суда<sup>8</sup>. Прямые выборы на должность Президента Республики Польша были проведены Государственной избирательной комиссией, состоящей из 15 судей: пяти судей Конституционного Трибунала, пяти судей Верховного Суда и пяти судей Главного административного суда, а также воеводскими избирательными комиссиями, тоже состоящими из судей. В нашей избирательной системе участковые избирательные комиссии, которые проводят голосование в помещении для голосования, имели и имеют политический характер, поскольку они состоят из представителей избирательных комитетов, участвующих в выборах. Их плюралистический характер, взаимный контроль и наблюдение членов комиссии за ходом голосования, подсчетом голосов и составлением избирательной документации оправдали себя в течение более чем двадцатилетней избирательной практики. Их государственная позиция не оспаривается.

Радикальное изменение устройства избирательных органов произошло в 1991 г. В силу Закона от 28 июня 1991 г. – Положения о выборах в Сейм Республики Польша<sup>9</sup> была образована Государственная избирательная комиссия – высший избирательный орган с судейским составом. Задачами Государственной избирательной комиссии были организация, проведение и оглашение итогов выборов, а также результатов общепольских и местных референдумов. Со временем Государственной избирательной комиссии были предоставлены также и другие полномочия, в частности контроль над финансированием выборов и финансированием политических партий.

Государственная избирательная комиссия состоит из девяти судей: по три судьи от Конституционного Трибунала, Верховного Суда и Главного административного суда, назначенных Президентом Республики Польша по представлению председателей соответствующих судов на неопределенный срок. Председателя Комиссии и его двух заместителей Комиссия выбирает из своего состава.

Государственная избирательная комиссия по представлению Министра юстиции назначает своих представителей на местах: избирательных комиссаров на 5-летний срок с возможностью его продления. Эти должности могут занимать только судьи<sup>10</sup>.

В таком же порядке Государственная избирательная комиссия назначает на время проведения выборов в Парламент, Президента Республики Польша и в Европейский парламент соответственно окружные и участковые избирательные комиссии. Гарантированная конституцией независимость и аполитичность судей обеспечивают независимость и беспристрастность высших избирательных органов<sup>11</sup>. Данную независимость обеспечивают также избирательный аппарат – Национальное избирательное бюро и финансовая самостоятельность избирательных органов<sup>12</sup>.

Уважаемые дамы и господа!

Обсуждая на данной конференции некоторые детальные решения польского законодательства о выборах, будем иметь в виду идеи, которые определяются основными директивами свободного избирательного права. Докладчики с польской стороны подробно представят существенные элементы нашего правового регулирования. Надеемся, что конференция будет способствовать лучшему ознакомлению с нашими правовыми системами и избирательными практиками, взаимным контактам, что послужит реализации идеи Европейской ассоциации служащих избирательных администраций (АСЕЕЕО), а также ми-

<sup>7</sup> См. А. Цолл, Мои выборы [в] Демократическое право .... стр. 9–21.

<sup>8</sup> См. Я. Мордвилко, Эволюция избирательного права и муниципальных выборов в 1990–2000 гг. [в] Демократическое право .... стр. 131–158.

<sup>9</sup> Вестник законов (№ 59, поз. 252).

<sup>10</sup> См. Ф. Рымаж, Участие судей в избирательных органах [в] Демократическое право .... стр. 33–54.

<sup>11</sup> См. С.Я. Яворский, Государственная избирательная комиссия органом контроля и органом защиты права [в] *Judices electionis custodes* (судьи хранителями выборов), Варшава 2007, стр. 77–97.

<sup>12</sup> См. К.В. Чаплицкий, Позиция, функции и задачи Национального избирательного бюро [в] Демократическое право .... стр. 85–100; А. Сокаля, Избирательная администрация в действующем польском законодательстве, Торунь 2010.

ровых и европейских организаций, действующих на благо демократизации выборов. Я считаю, что плоды этой конференции будут использованы в ходе конференции Генеральной Ассамблеи АСЕЕЕО, которая состоится в Варшаве 12–14 сентября 2013 г.

Нашим гостям из России желаем приятного пребывания в Варшаве, ознакомления с некоторыми уголками города, а также получения большого количества положительных впечатлений от пребывания в Польше.

Желаю плодотворной работы!



**В.Е. Чуров,  
Председатель Центральной  
избирательной комиссии  
Российской Федерации**

**Уважаемые коллеги, участники конференции!**

Прежде всего хочу высказать искреннюю признательность всем организаторам, способствовавшим проведению совместной конференции избирательных комиссий двух стран – Российской Федерации и Республики Польша, и лично Председателю Государственной избирательной комиссии Республики Польша господину Стефану Яворски.

Сегодня мы сможем ознакомиться и обменяться опытом по актуальным вопросам развития двух национальных избирательных систем, с проблемами и достижениями в организации выборов на территории двух государств. И, что не менее важно, в ходе совместной конференции мы сможем лучше узнать друг друга, сделать устойчивым не только профессиональное взаимодействие между двумя избирательными комиссиями, но, надеюсь, также и личные контакты.

ЦИК России впервые принимает участие в мероприятии за рубежом в таком представительном составе, в который вошли Председатель ЦИК России, семь членов Комиссии с правом решающего голоса, заместитель Руководителя Аппарата Комиссии.

Официально наше сотрудничество установилось еще в 2002 году, когда был подписан Протокол о сотрудничестве между ЦИК России и ГИК Республики Польша, хотя взаимодействие началось намного раньше. Мы обменивались опытом, встречались и в России, и в Польше, на международных мероприятиях. Уверен, что сегодня обе стороны сделают все возможное, чтобы наши контакты получили новый мощный импульс для дальнейшего плодотворного развития.

С этой трибуны члены российской делегации познакомят наших польских коллег с принципами организации и проведения выборов в России, с задачами, которые выполняют избирательные комиссии как в ходе подготовки и проведения выборов, так и в межвыборный период. В докладах российской стороны будут представлены материалы по наиболее актуальным вопросам обеспечения избирательных прав российских граждан, в том числе по регистрации (учету) избирателей, по участию в голосовании граждан инвалидов. Учитывая, что на российских выборах активно внедряются новейшие информационные технологии и уже накоплен опыт такого рода, с которым нам бы хотелось поделиться, будут представлены материалы по техническому оснащению процесса голосования и подсчета голосов избирателей.

В свою очередь членам российской делегации будет очень интересно подробно ознакомиться с работой Государственной избирательной комиссии Республики Польша. ЦИК России проводит сравнительный анализ законодательства о выборах многих государств мира, его применения в ходе выборов, анализирует итоги и результаты проходящих избирательных кампаний. Это помогает предусмотреть последствия некоторых своих решений, а также оценить перспективы дальнейшего развития отечественной избирательной системы.

Остановлюсь на важнейших процессах в развитии российской партийно-политической и избирательной системы.

Современная российская избирательная система развивается в соответствии с общими обязательствами, закрепленными в международных договорах и являющимися частью национальной правовой системы. Российская Федерация исходит из того, что свободные демократические выборы, референдумы являются нормой общественной жизни страны, важной конституционной и признанной в международном

сообществе гарантией внутреннего политического порядка, фактором стабильности в отношениях между государством и гражданским обществом, а справедливая избирательная система – это основа демократического устройства государства, корректно учитывающая волеизъявление избирателей на выборах, референдумах.

Реализация избирательных прав участников выборов надежно защищена российским законодательством и обеспечена судебными гарантиями. Избирательное законодательство способствует состязательности выборов и конкуренции между участниками избирательных кампаний, прозрачности избирательных процедур.

В России продолжается начатое ранее реформирование партийно-политической и избирательной системы. Внесенные ранее и вносимые в настоящее время изменения и дополнения в российское законодательство о выборах и сопряженные с ним законы охватывают достаточно обширное поле общественных отношений – от сроков полномочий государственных органов до противодействия проявлениям коррупции в российской избирательной системе.

Приведу несколько примеров новаций, имеющих отношение к политическим партиям.

Это прежде всего упрощение требований к регистрации политических партий. Согласно российскому законодательству с 4 апреля 2012 года политическая партия, действующая на территории страны, должна насчитывать не менее 500 членов; к вновь создаваемым партиям такое требование применяется уже в настоящее время. В то же время отменены требования к минимальной численности членов политической партии в ее региональных отделениях, которые тем не менее могут быть установлены уставом политической партии. При этом политическая партия должна иметь региональные отделения не менее чем в половине субъектов Российской Федерации. Важное дополнение – с учетом указанных изменений с 4 апреля 2012 года политическая партия не может быть ликвидирована в связи с недостаточной численностью членов политической партии в ее региональных отделениях.

И вот что показала сегодняшняя практика. После законодательной новации по упрощению требований к регистрации политических партий возникло около 200 соответствующих организационных комитетов. И уже буквально летом 2012 года кардинально изменились масштабы и структура российского политического спектра: от 7 политических партий, которые ранее имели право принимать участие в проводимых в Российской Федерации выборах, их число выросло до 37 партий, из которых 30 – новые. Поскольку буквально ежедневно право участия получали новые партии, то круг участников варьировался в зависимости от даты назначения выборов в конкретном субъекте Российской Федерации.

В итоге 28 политических партий имели право принимать участие путем выдвижения кандидатов, списков кандидатов в предстоящих 14 октября 2012 года выборах. Новые политические партии нашли необходимые кадровые, организационные и финансовые ресурсы, позиционируют себя как постоянных и авторитетных игроков на политическом поле страны, а главное – стремятся выполнить свое главное предназначение: принимать участие в формировании органов власти и достойно представлять в них интересы избирателей.

Считаем это неплохим результатом действия введенных новаций, хотя рассматриваем их как продолжение поступательного движения к стабильности политической системы. Российские организаторы выборов осознают свою роль в этом процессе.

Есть и иные примеры либерализации требований к политическим партиям. Так, с 7 до 5 процентов на будущих федеральных выборах снижен так называемый барьер для участия федеральных списков кандидатов в распределении депутатских мандатов в Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации. Следует отметить, что при проведении любых выборов, за исключением выборов Президента Российской Федерации, все политические партии, выдвигающие кандидатов, списки кандидатов, освобождаются от сбора подписей избирателей. Сокращено число подписей избирателей, необходимое для регистрации кандидатов, выдвинутых в порядке самовыдвижения на региональных и местных выборах. Оно устанавливается законом субъекта Российской Федерации и не может превышать 0,5 процента (ранее – 2%) от числа избирателей, зарегистрированных на территории соответствующего избирательного округа.

В целях усиления гарантий представительства избирателей, проголосовавших за так называемые малые партии, те партии, которые набрали на региональных выборах от 5 до 6 процентов голосов, теперь получают один депутатский мандат, а партии, получившие от 6, но менее 7 процентов голосов избирате-



лей, – два мандата. Таким партиям законодательство предоставляет практически те же права, что и партиям, преодолевшим заградительный барьер и имеющим фракции в Государственной Думе.

Российская избирательная система – постоянно развивающийся, живой организм. Как показала электоральная практика, преимущества перехода на парламентских выборах в 2007 году на пропорциональную избирательную систему не были столь уж безоговорочными, что, впрочем, удостоверялось многочисленными дискуссиями в обществе и среди экспертов на стадии обсуждения самой идеи. Но и после парламентских выборов в 2011 году речь по-прежнему шла о выборе той избирательной системы, которая бы в полной мере соответствовала задаче укрепления связей избранных депутатов с избирателями.

В итоге в феврале 2012 года в Государственную Думу был внесен соответствующий законопроект, который предусматривает сохранение пропорциональной избирательной системы, но вводит представительство по 225 территориальным округам.

Если же говорить о выборах депутатов региональных законодательных собраний, то смешанная мажоритарно-пропорциональная или полностью пропорциональная избирательные системы показали хорошие результаты в ходе нескольких электоральных циклов. Это и рост политической конкуренции, и более полный учет политических предпочтений избирателей, а также избрание авторитетных политических лидеров. По итогам выборов депутатского корпуса все партии, представленные в региональных парламентах, получили возможность формировать фракции в законодательных собраниях субъектов Российской Федерации; их представителям гарантирована возможность работы на постоянной основе и на руководящих постах.

В целях более полного обеспечения партийно-пропорционального представительства определенным корректировкам подверглась и организация работы избирательных органов – избирательных комиссий. В целях гарантирования непарламентским партиям возможности постоянного участия в организации выборов ЦИК России приняла поправки в свой регламент, в соответствии с которыми партии, не представленные в парламенте, вправе назначить одного своего представителя для участия в работе комиссии (без права решающего голоса). Такие рекомендации были даны и избирательным комиссиям субъектов Российской Федерации, и они уже реализуются в их практической деятельности. Это позволит обсуждать наиболее острые вопросы организации выборов, находить поддерживаемые обществом решения.

Обращаясь к внесенным в некоторые избирательные процедуры изменениям, следует отметить сокращение перечня оснований для досрочного голосования на региональных выборах, отмену досрочного голосования на местных выборах, а также коррективы, связанные с уточнением порядка использования открепительных удостоверений при проведении выборов. Все эти позиции апробировались в 2011–2012 годах в ходе федеральных и региональных избирательных кампаний. И надо отметить, что были определены как необходимые подтверждения принятых ранее решений, так и направления совершенствования законодательства и электоральной практики в дальнейшем.

Другое дело, что должен быть найден баланс между стремлением предотвратить манипуляции избирательными документами (а такие факты пока еще имеют место) и соблюдением избирательных прав всех категорий избирателей, в том числе тех, для голосования которых требуются специальные организационные решения и условия.

Активным и содержательным стало взаимодействие российских организаторов выборов с гражданским обществом и экспертным сообществом. Решения о совершенствовании правоприменительной практики сопровождаются парламентскими слушаниями в Государственной Думе, обсуждением в Совете Федерации, проведением общественно-политических дискуссий в ЦИК России и в избирательных комиссиях субъектов Российской Федерации.

Разумеется, нововведения не могли не затронуть социальный статус организаторов выборов. Предприняты шаги по укреплению системы избирательных комиссий: срок полномочий постоянно действующих комиссий увеличен с четырех до пяти лет; вводятся социальные гарантии; реализуется задача по техническому переоснащению выборов; повышенное внимание уделяется правовому обучению организаторов выборов.

В Государственной Думе принят федеральный закон, изменяющий в том числе подход к формированию участковых избирательных комиссий: срок их полномочий увеличен до 5 лет (за исключением отдельных оговоренных случаев); вводится механизм “резерва составов участковых комиссий”, который

будет формироваться избирательной комиссией субъекта Российской Федерации в порядке, установленном ЦИК России. Однако Совет Федерации принял решение о проведении согласительных процедур по указанному закону. Рассматриваем это как свидетельство не только важности предлагаемых новаций, но и тщательного подхода региональной палаты Федерального Собрания к совершенствованию отечественной избирательной системы.

Конечно, нельзя обойти вниманием выборы глав российских регионов, которые согласно Федеральному закону, вступившему в силу с 1 июня 2012 года, избираются гражданами Российской Федерации на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании. С 2005 года такие выборы не проводились, но уже 14 октября 2012 года они состоятся в пяти регионах страны.

Тем не менее произошедший возврат – отнюдь не аналогия проводившимся ранее выборам. Как говорится, дважды в одну и ту же реку не войдешь. Например, российским законодательством установлен новый порядок выдвижения: и при выдвижении кандидата политической партией, и при выдвижении кандидата в порядке самовыдвижения его должны поддержать от 5 до 10 процентов депутатов представительных органов муниципальных образований и (или) избранных на муниципальных выборах глав муниципальных образований субъекта Российской Федерации. Однако конкретное решение определяется региональным законом о выборах. Это, по сути дела, дополнительный механизм для согласования интересов в ходе избирательной кампании, предоставление депутатскому корпусу и главам органов местного самоуправления права выражения поддержки того или иного кандидата.

Надеюсь, что 14 октября 2012 года избиратели примут активное участие в голосовании, чем и поддержат принятое законодателями решение.

Еще несколько слов – теперь об открытости избирательной системы. Таких примеров множество, и я лично особенно горжусь ими. Считаю, что выборы Президента Российской Федерации 4 марта 2012 года стали беспрецедентным примером по созданию условий для открытого, честного голосования и подсчета голосов избирателей.

Перечислю их. Интернет-трансляции с избирательных участков, просмотр которых был доступен в режиме реального времени; применение более чем на 5 процентах избирательных участков программно-технических средств для голосования и подсчета голосов избирателей – комплексов обработки избирательных бюллетеней и комплексов для электронного голосования; предоставление возможности организаторам выборов, кандидатам и представителям политических партий высказать свою позицию на созданной в ЦИК России информационной площадке; для информирования участников избирательной кампании широко использовались возможности информационно-телекоммуникационной сети Интернет. С целью информирования избирателей на Интернет-сайте ЦИК России действовали введенные еще в ходе парламентских выборов в 2011 году и подтвердившие свою востребованность сервисы “Найди свой избирательный участок” и “Найди себя в списке избирателей”; зафиксировано 251,5 тысячи обращений к ним, в том числе в день голосования 4 марта – более 75 тысяч.

Особенностью выборов главы государства стали масштабы наблюдения: его осуществляли более 220 тысяч российских наблюдателей и около 90 тысяч членов избирательных комиссий с правом совещательного голоса; представители СМИ; наблюдатели-волонтеры, следившие за ходом выборов в Интернет; 685 иностранных (международных) наблюдателей из 56 государств, которые присутствовали на избирательных участках в 49 российских регионах.

Максимально быстрое и широкое информирование о ходе и результатах выборов обеспечивалось общенациональной информационной системой – Государственной автоматизированной системой Российской Федерации “Выборы”. В течение нескольких часов были подведены итоги голосования в масштабах всей страны, которые с помощью средств отображения и телевидения незамедлительно доводились до сведения граждан Российской Федерации, а также транслировались во многие страны мира.

В день голосования 4 марта 2012 года успешно действовал уникальный по масштабам и срокам реализации проект – прямая трансляция хода выборов с веб-камер, установленных в помещениях для голосования участковых избирательных комиссий. Не только с территории России, но и из-за рубежа пользователи Интернета в режиме реального времени могли наблюдать за ходом голосования и подсчетом голосов на 80 тысячах избирательных участков; с 11 тысяч участков производилась запись информации с передачей ее в центры обработки данных. По информации Министерства связи и массовых



коммуникаций Российской Федерации, 3–4 марта было осуществлено более одного миллиарда веб-трансляций, а на каждого зарегистрированного пользователя пришлось в среднем около 50 минут видеотрансляций.

Конечно, сказанное выше далеко не исчерпывает содержание и масштабы развития российской избирательной системы, подчиненного реальному обеспечению волеизъявления избирателей, реализации принципа свободных выборов как одного из основных инструментов осуществления власти народа и проявления суверенитета государства.

Тем не менее было приведено достаточное количество примеров (а мои коллеги дополнят их) для утверждения, что российская избирательная система одновременно и достаточно устойчива, и находится в постоянном поиске, совершенствуется, развивается. И в этом нет никакого противоречия: меняется наш мир и наше отношение к происходящим в нем событиям, расширяются контакты, растет объем информации и скорость ее получения. Национальные избирательные системы качественно совершенствуются, синтезируя свою уникальность со всемирной унификацией. Главное, не потерять своего лица в этом многообразии. А задача законодателей и организаторов выборов в рамках своей компетенции – адекватно и ответственно реагировать на вызовы времени.

**М.В. Гришина,  
член Центральной  
избирательной комиссии  
Российской Федерации**

**Принципы организации и проведения избирательной кампании;  
контролирующие функции избирательных комиссий в избирательный период  
и в период между выборами**

**1. Принципы проведения выборов в Российской Федерации**

В Российской Федерации выборы проводятся на основе принципов всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании.

Принцип всеобщего избирательного права реализуется для 109 миллионов 860 тысяч 331 избирателя (столько избирателей было внесено в списки на выборах Президента Российской Федерации 4 марта 2012 года).

С 1993 года, года принятия Конституции Российской Федерации, федеральные выборы характеризуются высокой (более 50%) явкой избирателей. Динамика отдельно для выборов депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации шестого созыва и Президента Российской Федерации представлена на слайде № 1.



Слайд № 1



Слайд № 2

Статистические данные по явке на выборах в законодательные собрания некоторых субъектов Российской Федерации представлены на слайде № 2.

Принцип прямого избирательного права реализуется в настоящее время на выборах федерального, регионального и муниципального уровней<sup>13</sup>.

Голосование на выборах и референдуме является тайным, исключающим возможность какого-либо контроля за волеизъявлением гражданина. ЦИК России уделяет большое внимание тому, чтобы кабины (места) для тайного голосования обеспечивали реализацию этого принципа. Согласно федеральному закону<sup>14</sup> ЦИК России утверждает нормативы кабин для тайного голосования, обязательные для соблюдения на всех выборах, проводимых в Российской Федерации. Действующий норматив приведен на слайде № 3.

## 2. Принципы организации выборов в Российской Федерации

Законодательство Российской Федерации о выборах закрепляет такие принципы организации выборов, как обязательность, периодичность, проведение в сроки, обеспечивающие соблюдение сроков полномочий избираемых органов.

С 2005 года в Российской Федерации установлены два единых дня голосования: второе воскресенье марта и второе воскресенье октября<sup>15</sup>.

<sup>13</sup> На прямых выборах в Российской Федерации избираются:

Президент Российской Федерации, депутаты Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, высшие должностные лица субъектов Российской Федерации (руководители высших исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации), депутаты законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации, депутаты представительных органов местного самоуправления, а также в ряде случаев – глав муниципальных образований.

<sup>14</sup> Федеральный закон от 12 июня 2012 года № 67-ФЗ "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации".

<sup>15</sup> На данный момент в Федеральном Собрании Российской Федерации находится на рассмотрении проект федерального закона, предусматривающий установление второго воскресенья сентября в качестве единого дня голосования.



Слайд № 3

Переход к единым дням голосования повлек необходимость урегулирования в законе порядка продления или сокращения сроков полномочий действующих органов и должностных лиц, но не более чем на один год.

В ходе организации выборов законодателем гарантированы принципы гласности, а также независимости избирательных комиссий как органов, на которые возложены функции по подготовке и проведению выборов, а также обязанности по обеспечению реализации и защиты избирательных прав и права на участие в референдуме граждан.

### 3. Уровни выборов в Российской Федерации

Избирательные комиссии в Российской Федерации организуют и проводят выборы всех уровней власти и местного самоуправления, референдумы, голосования по изменению границ муниципальных образований, голосования по отзыву должностных лиц.

Уровни выборов в Российской Федерации показаны на слайде № 4 на примере выборов 4 декабря 2011 года, когда было проведено более двух тысяч шестисот избирательных кампаний.

В зависимости от оснований назначения выборов они могут подразделяться на основные, дополнительные и повторные.



Слайд № 4



#### 4. Избирательные комиссии как организаторы выборов

Выборы и референдумы в Российской Федерации готовят и проводят следующие избирательные комиссии:

Центральная избирательная комиссия Российской Федерации;  
 избирательные комиссии субъектов Российской Федерации;  
 территориальные (районные, городские и другие) избирательные комиссии;  
 избирательные комиссии муниципальных образований<sup>16</sup>;  
 окружные избирательные комиссии;  
 участковые избирательные комиссии.

В зависимости от вида избирательной кампании в их организации участвуют те или иные избирательные комиссии. На слайде № 5 показана система комиссий, которые проводили выборы Президента Российской Федерации 4 марта 2012 года<sup>17</sup>.



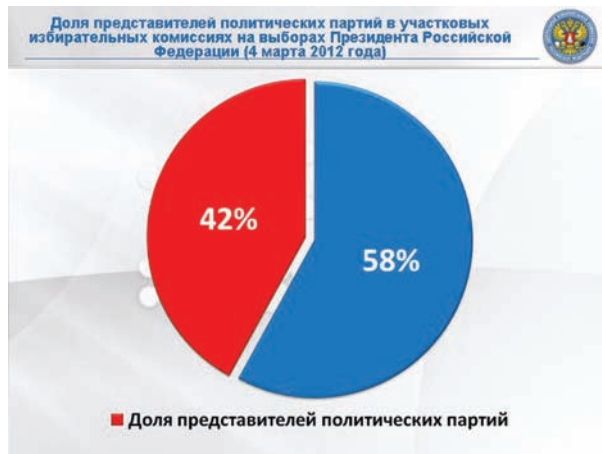
*Слайд № 5*

<sup>16</sup> В Российской Федерации существует около 24 тысяч муниципальных образований, выборы в которые организуют либо создаваемые представительными органами соответствующих муниципальных образований избирательные комиссии муниципальных образований, либо территориальные избирательные комиссии, создаваемые в крупных городах и районах, в которые входят поселения.

<sup>17</sup> Избирательные комиссии до уровня поселения действуют на постоянной основе, срок их полномочий составляет 5 лет. ЦИК России, избирательные комиссии субъектов Российской Федерации, а также некоторые избирательные комиссии муниципальных образований и территориальные избирательные комиссии имеют статус юридического лица и небольшие аппараты. Все члены ЦИК России назначаются на 5 лет и работают в ЦИК России на штатной основе (хотя имеют право работать и на общественных началах).

В избирательных комиссиях субъектов Российской Федерации на освобожденной основе работают, как правило, только председатель, заместитель председателя и секретарь.

В некоторых территориальных избирательных комиссиях и избирательных комиссиях муниципальных образований на освобожденной основе работают председатель и секретарь. Однако наибольшую часть корпуса членов избирательных комиссий составляют граждане, привлекаемые к работе в избирательных комиссиях как государственной обязанности с временным освобождением от основной работы.



Слайд № 6



Слайд № 7

Законодательство Российской Федерации устанавливает требования к партийному участию в формировании всех избирательных комиссий, кроме ЦИК России: не менее половины членов комиссий назначаются по поступившим предложениям политических партий. Таким образом законодатель сохраняет баланс между принципом профессионализма деятельности избирательных комиссий и учетом партийных интересов.

Как видно на слайде № 6, партии еще не настолько активны, чтобы заполнить указанную квоту полностью.

Количество членов участковых избирательных комиссий, назначенных по предложениям различных политических партий, показано на слайде № 7.

## 5. Контрольные функции избирательных комиссий как условие обеспечения принципов проведения выборов

### 5.1. Контрольные функции избирательных комиссий в период выборов

#### 5.1.1. Финансовый контроль

Избирательные фонды. Одной из основных задач избирательных комиссий является контроль за поступлением и расходованием средств избирательных фондов, создаваемых кандидатами, политическими партиями для финансирования своих избирательных кампаний. Денежные средства фондов аккумулируются на специальных избирательных счетах, к контролю над которыми избирательная комиссия имеет прямой доступ в режиме реального времени. Закон устанавливает запрет на финансирование кампаний кандидатов, партий помимо избирательных фондов и предельные размеры избирательных фондов.

На выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации предельный размер расходования средств избирательных фондов политической партии с учетом региональных отделений во всех субъектах Российской Федерации в совокупности составляет около 3,4 млрд. рублей, или \$107 млн.

На выборах Президента Российской Федерации предельный размер расходования средств из избирательного фонда кандидата составляет 400 млн. рублей, или \$12,6 млн.

Избирательные фонды формируются за счет добровольных пожертвований физических и юридических лиц, собственных средств кандидата.

Запреты вносить пожертвования в избирательные фонды установлены, в частности, для:

- иностранных государств, иностранных организаций и граждан;
- граждан Российской Федерации, не достигших возраста 18 лет на день голосования;
- юридических лиц, зарегистрированных менее чем за один год до дня голосования;
- российских юридических лиц с государственным или иностранным участием больше 30 процентов;
- международных организаций и движений, благотворительных и религиозных организаций;
- анонимных жертвователей.



Слайд № 8



Слайд № 9

Целью контроля за избирательными фондами является обеспечение соблюдения этих требований законодательства кандидатами и политическими партиями. Структура расходов из средств избирательных фондов на выборах в Государственную Думу в 2011 году показана на слайде № 8.

На слайде № 9 – аналогичная информация по выборам Президента Российской Федерации в 2012 году.

Здесь видно, что большинство средств тратится на предвыборную агитацию. Ни один кандидат или партия не превысили установленный “потолок” избирательных фондов.

Вышестоящие комиссии также обязаны осуществлять контроль за целевым расходованием бюджетных средств, выделенных на подготовку и проведение выборов<sup>18</sup>.

Контрольно-ревизионные службы. Для обеспечения данных полномочий при ЦИК России, избирательных комиссиях субъектов Российской Федерации в обязательном порядке создаются контрольно-ревизионные службы (КРС).

В состав КРС входят руководители и специалисты государственных и иных органов и учреждений, в том числе правоохранительных, финансовых, налоговых органов<sup>19</sup>.

#### **5.1.2. Контроль за проведением предвыборной агитации**

На избирательные комиссии возложен контроль за соблюдением правил предвыборной агитации в СМИ, наружной рекламы, выпуска печатных агитационных материалов.

В частности, избирательная комиссия проводит жеребьевку по распределению бесплатного эфирного времени, печатных площадей, получает от кандидатов и партий уведомления о выпуске и образцы печатных агитационных материалов.

На выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации шестого созыва непосредственно ЦИК России было принято 633 агитационных материала, из них признаки нарушения закона были выявлены в 10 материалах.

На выборах Президента Российской Федерации ЦИК России было принято 342 агитационных материала, из них признаки нарушения закона были выявлены в 20 материалах.

Образцы законных агитационных материалов, представленные в ЦИК, приведены на слайдах № 10–15.

Как и везде в мире, крупные избирательные кампании в Российской Федерации не обходятся без выпуска незаконных подложных и анонимных агитационных материалов. Так, например, в период проведения избирательной кампании по выборам депутатов Государственной Думы шестого созыва было выявлено 297 незаконных агитационных материалов. Из них 73 материала было выпущено в пользу политических партий, еще 224 – против.

---

<sup>18</sup> Такой контроль осуществляется в следующих формах:

- текущий контроль за расходованием бюджетных средств в ходе избирательной кампании;
- внутренний контроль:
  - проверки, проводимые контрольно-ревизионными службами при избирательных комиссиях субъектов Российской Федерации, финансовой отчетности нижестоящих избирательных комиссий,
  - проверки целевого использования бюджетных средств избирательными комиссиями субъектов Российской Федерации, организуемые ЦИК России в межвыборный период.

<sup>19</sup> Полный список таких органов составляют:

- Министерство внутренних дел Российской Федерации (МВД России),
- Министерство Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий (МЧС России),
- Федеральная налоговая служба (ФНС России),
- Федеральная служба государственной регистрации, кадастра и картографии (Росреестр),
- Федеральная миграционная служба (ФМС России),
- Федеральная служба финансово-бюджетного надзора (Росфиннадзор),
- Федеральная служба по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций (Роскомнадзор),
- Федеральная служба по финансовому мониторингу (Росфинмониторинг),
- Федеральная служба по надзору в сфере образования и науки (Рособрнадзор),
- Федеральная служба по финансовым рынкам (ФСФР России),
- Федеральное агентство по управлению государственным имуществом (Росимущество),
- Центральный банк Российской Федерации (Банк России),
- Сбербанк России,
- представители органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации,
- представители органов местного самоуправления.





Слайд № 10



Слайд № 13



Слайд № 11



Слайд № 14



Слайд № 12



Слайд № 15

Противодействие таким формам предвыборной агитации избирательные комиссии ведут в тесном взаимодействии с правоохранительными органами. Информация о деятельности МВД России представлена на слайде № 16.

Вместе с тем в рамках собственных полномочий уполномоченные члены избирательных комиссий вправе составлять протоколы об административных правонарушениях по ряду статей Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях<sup>20</sup>.

<sup>20</sup> Так, в ходе подготовки и проведения выборов депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации шестого созыва 4 декабря 2011 года уполномоченными членами избирательных комиссий было составлено 99 протоколов об административных правонарушениях. По результатам рассмотрения дел об административных



Слайд № 16

### 5.1.3. Контроль за законностью решений нижестоящих избирательных комиссий

Контроль за законностью решений нижестоящих избирательных комиссий – одна из важнейших контрольных функций избирательных комиссий, которые наделены полномочиями по отмене решений непосредственно нижестоящих избирательных комиссий и правом принятия решения по существу вопроса.

Таким образом, избирательные комиссии в этой части приближены по функциям к судебной власти, хотя суд может отменить решение любой избирательной комиссии.

Так, на выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации шестого созыва ЦИК России принято 6 постановлений, которыми удовлетворены 4 жалобы. Оставлены без удовлетворения 2 жалобы.

В связи с проведением выборов в субъектах Российской Федерации 4 декабря 2011 года и 4 марта 2012 года было рассмотрено 30 жалоб на решения избирательных комиссий.

Анализ данных жалоб показал, что в 27 случаях из 30 оспаривались решения комиссий, связанные с отказами в регистрации кандидатов, списков кандидатов.

По результатам рассмотрения жалоб на заседании ЦИК России 3 жалобы были удовлетворены в полном объеме, а одна – частично (все эти жалобы – на решения избирательных комиссий по выборам 4 декабря 2011 года).

Одной из особенностей данной контрольной функции комиссий является то, что вышестоящая комиссия вправе до подведения итогов голосования по соответствующей территории в случае выявления неустраняемых нарушений закона на избирательном участке отменить итоги голосования на этом участке. На практике имеются немногочисленные случаи применения данного полномочия, каждый из которых является экстраординарным событием.

правонарушениях мировыми судьями было принято 37 постановлений о привлечении к административной ответственности.

При подготовке и проведении выборов Президента Российской Федерации 4 марта 2012 года в общей сложности уполномоченными членами избирательных комиссий было составлено 10 протоколов об административных правонарушениях, по итогам рассмотрения которых мировыми судьями было принято 2 постановления о привлечении к административной ответственности.

## 5.2. Контрольные функции избирательных комиссий в период между выборами

### 5.2.1. Контроль за обеспечением гарантий равенства партий, представленных в Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации, законодательных собраниях субъектов Российской Федерации при освещении их деятельности

В рамках обеспечения равенства политических партий, представленных в Государственной Думе, 12 мая 2009 года был принят Федеральный закон «О гарантиях равенства парламентских партий при освещении их деятельности государственными общедоступными телеканалами и радиоканалами».

Освещение деятельности парламентских партий государственными СМИ осуществляется на основе ряда принципов, среди которых отмечу:

- 1) распространение информации о деятельности каждой парламентской партии в равном объеме;
- 2) творческая независимость и профессиональная самостоятельность редакций СМИ при освещении деятельности парламентских партий.

Освещение деятельности парламентских партий, таким образом, регулируется в отношении эфира теле- и радиоканалов, входящих в состав федерального государственного унитарного предприятия «Всероссийская государственная телевизионная и радиовещательная компания» (ФГУП «ВГТРК»). Структура телерадиокомпании представлена на слайде № 17.

Здесь 2 информационных телеканала и 3 радиоканала. ФГУП «ВГТРК» имеет 89 филиалов, 178 теле- и радиоканалов в 83 субъектах Российской Федерации, то есть покрывает всю территорию России.

Контроль за соблюдением требований закона осуществляет ЦИК России. Учет ведется с сентября 2009 года, за исключением периодов федеральных избирательных кампаний.

Начиная с апреля 2012 года на освещение деятельности парламентских партий в эфире общероссийских теле- и радиопрограмм было затрачено 149 часов 43 минуты 49 секунд.

В тот же период деятельности парламентских партий в эфире региональных теле- и радиопрограмм было уделено 116 часов 22 минуты 39 секунд.

Всего же с начала действия Федерального закона на освещение деятельности парламентских партий в эфире теле- и радиоканалов ФГУП «ВГТРК» было затрачено в совокупности 2330 часов 1 минута 28 секунд, то есть более 97 суток.

Аналогичные требования федеральный законодатель установил для региональных государственных телерадиокомпаний. Контроль за соблюдением ими законодательства осуществляют избирательные комиссии субъектов Российской Федерации.

**ВГТРК**

• Указанные телепрограммы и радиопрограммы выходят в эфир на теле- и радиоканалах, входящих в состав **Федерального государственного унитарного предприятия «Всероссийская государственная телевизионная и радиовещательная компания»** (ФГУП «ВГТРК»)

**ВГТРК**  
ТЕЛЕВИДЕНИЕ И РАДИО

**РОССИЯ 1**

**РОССИЯ 24**

**РАДИО РОССИИ**

**ВЕСТИ FM**

**Маяк**

• **ФГУП «ВГТРК»:**

- общероссийские телеканалы «Россия-1» и «Россия-24», общероссийские радиоканалы «Радио России» и «Маяк»;
- региональные теле- и радиоканалы: 89 филиалов ФГУП «ВГТРК» в 83 субъектах Российской Федерации.

Слайд № 17



В случае выявления неравенства в освещении деятельности парламентской партии в течение календарного месяца в следующем месяце должна быть проведена компенсация.

### 5.2.2. Контроль за финансированием деятельности политических партий

В соответствии с Федеральным законом «О политических партиях» проверка сведений о поступлении и расходовании средств политической партии, ее региональных отделений и иных зарегистрированных структурных подразделений осуществляется ЦИК России, избирательными комиссиями субъектов Российской Федерации.

Законом устанавливается ряд ограничений в части субъектов, имеющих право быть жертвователями, в частности, партиям запрещено передавать средства иностранным государствам и иностранным организациям, иностранным гражданам; российским юридическим лицам с государственным или иностранным участием больше 30 процентов; международным организациям и международным общественным движениям и ряду других субъектов. В контексте указанных положений законодательства одной из важнейших задач избирательных комиссий является контроль за законностью осуществляемых пожертвований.

Схема проведения проверки показана на слайде № 18.

Политические партии, их региональные отделения и иные зарегистрированные структурные подразделения ежеквартально предоставляют сведения о поступлении и расходовании средств, которые для проведения проверки обобщаются, вносятся в подсистему ГАС «Выборы» и автоматически проверяются на предмет наличия арифметических ошибок, неточностей при заполнении отчетов. Далее сведения о жертвователях направляются в соответствующие контролирующие органы для проведения проверки соответствия пожертвований требованиям законодательства.

Информация о выявленных нарушениях предоставляется политической партии, которая вправе их устранить. Информация о неустранимом нарушении направляется в Министерство юстиции, которое вправе принять меры по обеспечению соблюдения закона, в том числе обратиться в суд с иском о ликвидации политической партии.

\*\*\*

Уважаемые коллеги, надеюсь, что представленные в данной краткой презентации сведения дали вам общее представление о том, что контрольные функции избирательных комиссий в Российской Федерации направлены на обеспечение организации выборов в строгом соответствии с принципом народовластия, закрепленным в Конституции Российской Федерации.



Слайд № 18

**Анджей Мончиньский,  
член Государственной  
избирательной комиссии  
Республики Польша**

### **Принципы организации и ведения избирательных кампаний**

#### **I.**

Кажется обоснованным, чтобы в начале первого доклада конференции, посвященного польскому законодательству о выборах, дать краткую информацию об источниках действующего в настоящее время в Республике Польша избирательного права.

Важнейшим из них является, конечно, Конституция.

Согласно ст. 4 Конституции Республики Польша 1997 г. верховная власть принадлежит народу, который осуществляет ее через своих представителей или непосредственно. Этот принцип государственного строя находит свое развитие в следующих положениях Конституции, в частности, касающихся двух институтов, а именно выборов и референдума.

Конституцией не принято решение, состоящее в собрании совокупности положений, касающихся выборов в одной, выделенной редакционной группе. Положения из области избирательного права размещены в тексте Конституции среди положений, касающихся тех органов, которые формируются посредством выборов. Таким образом, в разделе IV Конституции, озаглавленном “Сейм и Сенат”, находятся положения (ст. 96–101), касающиеся выборов в эти органы (они находятся в подразделе, озаглавленном “Выборы и сроки полномочий”), в разделе V, озаглавленном “Президент Республики Польша”, находятся положения о выборах Президента (ст. 127–129), а в разделе VII, озаглавленном “Территориальное самоуправление”, находим положение о выборах в органы, являющиеся единицами территориального самоуправления (п. 2 ст. 169), которое сопровождается положением, касающимся выборов исполнительных органов этих единиц (п. 3 ст. 169). Это последнее отличается от остальных тем, что предусматривает законное регулирование совокупности принципов и порядка выборов этих органов.

В положениях конституции, касающихся всех других выборов, определены требования, каким они должны соответствовать. Среди них повторяются требования, касающиеся всеобщности, равенства, прямых выборов и тайности голосования (п. 2 ст. 96, п. 2 ст. 97, п. 1 ст. 127, п. 2 ст. 169).

Кроме перечисленных положений, Конституция содержит одну запись, имеющую общий характер. Это ст. 62 Конституции. Она находится в разделе II Конституции в группе положений, касающихся политических прав. Она касается выборов Президента Республики Польша, депутатов, сенаторов и представителей в органы территориального самоуправления, а также права принимать участие в референдуме. Предусмотренное в ней субъективное право, имеющееся только у польских граждан, соответствует определенным в этом положении условиям. Итак, сущность этого положения состоит в определении круга лиц, которые имеют указанное в нем конституционное субъективное право.

Положения конституционного ранга регулируют лишь основные принципы избирательного права. Основным источником избирательного права являются положения законодательного ранга. До недавнего времени проблематика выборов регулировалась отдельно в законах, касающихся выборов в отдельные органы (только выборы в Сейм и Сенат со временем были охвачены одним законом). Законы, регулирующие институт выборов, традиционно в Польше называются положениями о выборах. В отдельных положениях о выборах были помещены положения, касающиеся одних и тех же вопросов, регулирующие их или таким образом, или иным образом, но без существенного обоснования разницы. Лишь недавно за-

конодатель осуществил давно выдвигаемый постулат собрать положения, касающиеся выборов, в одном законе. Это закон от 5 января 2011 г., который получил название Избирательный кодекс. В некоторые положения кодекса вносились изменения, даже в период, опережавший вступление кодекса в силу. Конституционный суд оценивал соответствие Конституции некоторых положений кодекса и обновляющих его законов.

Избирательный кодекс является обширным законом, насчитывающим 517 статей, не считая вводных положений (находящихся в отдельном законе) и положений, добавленных в результате новеллизации. В приложениях к кодексу находится перечень избирательных округов в Сейм, Сенат и выборов в Европейский парламент.

Структура кодекса основывается на собрании в отдельных разделах положений, касающихся отдельных выборов, а именно выборов в Сейм, в Сенат, Президента Республики Польша, в Европейский парламент, в органы, являющиеся единицами территориального самоуправления, а также войта, бургомистра и мэра города, которые опережаются разделом, охватывающим вступительные положения, и разделом, охватывающим положения об избирательных органах. Положения этих разделов можно считать положениями "общей части избирательного права". Такой характер имеют находящиеся в конце кодекса положения уголовного права, дополняющие положения уголовного кодекса о преступлениях против выборов.

Регуляция, предусмотренная в кодексе, дополнена положениями других законов, в частности тех, на которые положения кодекса ссылаются, например закон о политических партиях, право о печати, закон об охране личных данных. К источникам всеобщего действующего избирательного права относятся распоряжения, изданные на основании положений кодекса.

## II.

Для российских слушателей могут быть пригодны разъяснения, касающиеся организации польского избирательного аппарата.

Постоянные избирательные органы – это Государственная избирательная комиссия и избирательные комиссары как ее уполномоченные представители на местах (на территории воеводства или части воеводства). Членами этих органов могут быть исключительно судьи. Постоянный характер этих органов связан со стабильностью их состава. Уровень этой стабильности наиболее высокий в Государственной избирательной комиссии. Члены Государственной избирательной комиссии назначаются Президентом на неограниченное время, комиссары назначаются Государственной избирательной комиссией на срок полномочий, но с возможностью его повторения. Членов Государственной избирательной комиссии и комиссаров обязывает предельный возраст – 70 лет.

Другие избирательные органы назначаются периодически – в связи с конкретными выборами. На должности в окружных избирательных комиссиях назначаются судьи.

Избирательный кодекс точно определяет задачи Государственной избирательной комиссии, комиссаров и избирательных комиссий и средства их реализации.

От избирательных комиссий следует отличить избирательные комитеты.

Избирательные комитеты создаются в связи с конкретными выборами. Они могут создаваться:

- избирателями;
- на выборах в Сейм, Сенат, Европейский парламент и органы территориального самоуправления – также политическими партиями и коалициями политических партий;
- на выборах органов территориального самоуправления также общественными объединениями и организациями.

Кодекс определяет минимальное число избирателей, которые могут создать избирательный комитет. Политические партии, общественные объединения и организации не участвуют в выборах прямо, но через посредничество избирательных комитетов. Избирательным комитетом политической партии является ее орган, уполномоченный представлять интересы партии. То же самое касается общественных объединений и организаций.

Каждый избирательный комитет имеет свое название (необходимые элементы этого названия определяются законом) и назначает уполномоченного представителя по выборам и финансового представителя.

Комитеты могут создаваться со дня объявления акта о назначении выборов. Об их создании уведомляется компетентный избирательный орган. Комитет может осуществлять избирательные действия лишь после выдачи компетентным избирательным органом постановления о принятии уведомления о создании комитета.

Избирательные комитеты распускаются в силу того же самого закона после истечения определенного срока, что происходит после завершения выборов. Они могут быть распущены раньше – в порядке положений о создании. Избирательный комитет избирателей распускается в силу закона в случае сокращения числа его членов ниже законного минимума.

В соответствии со ст. 84 § 1 Избирательного кодекса задачами избирательных комитетов являются:

- выдвижение кандидатов;
- ведение в пользу кандидатов избирательной кампании;
- выполнение других избирательных действий.

В сфере двух первых задач избирательные комитеты наделены исключительной компетенцией. Эти задачи не могут выполняться никакими другими субъектами. Что касается действий, состоящих в выдвижении кандидатов, – исключительность вытекает из того, что положения не предусматривают возможности принятия избирательными органами других заявлений, чем происходящих от избирательных комитетов. Что касается ведения избирательной кампании, – исключительность четко установлена в ст. 84 § 1, предложение 2 кодекса.

### III.

В указанном положении, то есть ст. 84 § 1 предложение 2, впервые в тексте кодекса появляется термин “избирательная кампания”. Из содержания этого положения вытекает, что она является разновидностью “избирательных действий”, которые могут предприниматься избирательными комитетами. К действиям, выполняемым избирательными комитетами, относится также заявление кандидатов, но из цитированного положения вытекает, что это не является составной частью избирательной кампании.

Обширное регулирование избирательной кампании находится в положениях, находящихся в разделе I кодекса, но вне раздела об избирательных комитетах, а именно в очередном разделе 12 под заголовком “Избирательная кампания”, разделе 13 под заголовком “Избирательная кампания в радиовещательных и телевизионных программах” и в разделе 15 под заголовком “Финансирование избирательной кампании”. Итак, выраженные в них нормировки имеют общий характер и касаются всех избирателей. Избирательной кампании касаются также некоторые из положений, относящихся только к отдельным видам выборов; они дополняют общие нормировки, касающиеся некоторых вопросов ведения кампаний в радиовещательных и телевизионных программах, а также финансирования кампании.

Термин “кампания” происходит из французского языка “campagne”, в котором имеются два разных значения. В первом он означает “село”, во втором имеет такое значение, какое принято в польском языке. Во французском языке известен также сложный термин: “campagne electorale”.

Словари польского языка отмечают два значения слова “кампания”. В первом оно означает совокупность военных действий, которые проводятся на определенной территории в определенное время; в качестве примеров словари приводят: московскую кампанию Наполеона, сентябрьскую кампанию 1939 года. Во втором значении это слово означает энергические организованные действия, акции, направленные на достижение определенной цели. Тут в качестве примера приводятся следующие выражения: посевная кампания, уборочная кампания (эти выражения применялись в особенности в публицистике ПНР) и – избирательная кампания. По сути дела, эти два значения не противопоставлены, кажется, что слово, относящееся к военной терминологии, со временем расширилось на другие действия, что обосновывалось тем, что в обоих случаях дело касается организованных действий и имеет определенную цель: добиться успеха, а можно даже больше сказать – успеха, состоящего в одержании победы над кем-то другим – противником или конкурентом. Иногда отмечается также вариант второго из указанных значений: период усиления акции кампании.

Законное урегулирование избирательной кампании является отражением не только в Польше выступающего явления, состоящего в том, что правовое регулирование выборов уже давно вышло за пределы вопросов, связанных с актом подачи голоса и установлением итогов голосования, охватывая своим радиусом действия, предпринимаемые в период, опережающий голосование и наступающий после объявления итогов выборов.



Можно это сравнить с охватом положениями, нормирующими хозяйственную деятельность, также рекламу.

Несмотря на то, что регулирование избирательной кампании кодексом обширное, – в избирательном кодексе не найдем предусмотренной законом дефиниции. Зато такую дефиницию кодекс ввел относительно понятия, которое ассоциируется с кампанией, а именно – предвыборной агитацией.

Согласно словарной дефиниции агитация – это действие, целью которого является расположение к себе сторонников для какого-то дела, пропагандирование каких-то лозунгов или идеологий, причем слово “пропагандирование” в свою очередь означает распространение идей, лозунгов или мыслей. В качестве примера употребления слова “агитация” словари отмечают два сложных термина: предвыборная агитация и выборная агитация (агитация при проведении выборов).

Ст. 105 § 1 Избирательного кодекса содержит легальную дефиницию этого последнего названия. Данное положение имеет следующую редакцию: “Выборная агитация является публичным уговариванием или привлечением к голосованию определенным образом или к голосованию за кандидата определенного избирательного комитета”.

По сравнению с определением, принятым в общем языке, приведенная легальная дефиниция уточняет и суживает значение этого понятия. Уточнение состоит в определении вида действия – уговаривание или привлечение к голосованию, а также цели агитации – голосование определенным образом, в частности за кандидата определенного комитета. Из этого вытекает, что “выборная” агитация является действием, направленным в адрес лиц, которые должны принять участие в выборах. Речь идет о действиях, которые должны повлиять на принятое избирателем решение относительно акта голосования. Следовательно, не является агитацией уговаривание или привлечение к участию в выборах – при предположении, что результат выборов не обусловлен определенным уровнем явки. В свою очередь, сужение дефиниции агитации состоит в том, что в понимании избирательного кодекса агитацией являются лишь публичные действия. Обосновано признание, что эту черту следует понимать так, как это принято в положениях уголовного права, где критерием публичности действия является неопределенный круг лиц, которые могут заметить данное поведение. Агитационные действия могут проводиться в публичном пространстве (например, на улицах, площадях, дорогах, во всеобщих доступных помещениях), в печати, по радио и телевидению, а также в Интернете. А действия, предпринимаемые по отношению к одному человеку или в помещениях, доступных только заранее определенным лицам, в понимании кодекса не являются предвыборной агитацией.

Обсуждаемое положение, определяющее предвыборную агитацию, находится в разделе, озаглавленном “Избирательная кампания”, причем как положение, второе по очередности в этом разделе. Характерным является то, что следующие положения этого раздела говорят либо о предвыборной агитации, либо – не пользуясь этим термином – об определенных действиях, несомненно, охваченных этим понятием, зато только время от времени появляется их название “избирательная кампания”.

Первое положение, открывающее раздел под названием “Избирательная кампания”, ст. 104, регулирует пределы времени, в которых может проводиться избирательная кампания. Первоначальной точкой является оглашение акта о назначении выборов. Компетентным назначать выборы является государственный орган, указанный в положениях, касающихся данного рода выборов, то есть, например, Президент – когда дело касается выборов в Сейм и Сенат (п. 2 ст. 98 Конституции), спикер Сейма – когда дело касается выборов Президента Республики Польша (п. 2 ст. 128 Конституции). Дело здесь касается не оглашения в смысле обнародования срока выборов, например, в телевизионной программе или ежедневной печати, но оглашения предусмотренным в законодательстве образом – на страницах соответствующего промульгационного органа (для обнародования государственного акта). Тут стоит обратить внимание на то, что с недавнего времени в Польше общие промульгационные органы публикуются в электронной форме, а не бумажной.

Обсуждаемое положение – ст. 104 – следует сопоставить с уже приведенным положением ст. 84 § 1, предложение 2 кодекса. Если избирательную кампанию могут вести исключительно избирательные комитеты, то нельзя ее вести до создания комитета. Но и этот пункт времени надо отодвинуть еще дальше, так как в соответствии со ст. 98 кодекса избирательный комитет может предпринимать избирательные действия (а следовательно, начать ведение избирательной кампании) лишь после выдачи компетентным избирательным органом постановления о принятии уведомления о формировании комитета. Этот



день всегда более поздний, чем день назначения выборов, так как в соответствии со ст. 85 кодекса действия, связанные с созданием избирательного комитета, могут выполняться со дня объявления акта о назначении выборов, причем действия, предпринятые перед таким днем, являются недействительными. Конечной датой выполнения обсуждаемых действий является принятие компетентным избирательным органом уведомления о создании комитета. Затем в соответствии со ст. 97 § 1 кодекса избирательный орган выдает постановление о принятии уведомления в течение 3 дней от его вручения и безотлагательно вручает его уполномоченному представителю комитета. Это время предназначается на проверку, выполняет ли уведомление условия, определенные в кодексе. В случае обнаружения в уведомлении недостатков избирательный орган в тот же срок призывает к устранению недостатков в пятидневный срок, а в случае безрезультатного истечения этого срока выдает постановление об отказе принятия уведомления. Уполномоченный представитель комитета может это решение обжаловать.

Такая нормализация означает, что в одних и тех же выборах отдельные избирательные комитеты начинают ведение избирательной кампании в разное время.

Зато срок завершения избирательной кампании определен единым образом. В соответствии со ст. 104 избирательная кампания завершается за 24 часа до дня голосования. Речь здесь идет – подчеркиваю – о дне голосования, а не о времени начала голосования. Если, например, голосование проводится в воскресенье с 7 утра, то избирательная кампания может продолжаться до 24 часов в пятницу.

Срок завершения избирательной кампании до завершения голосования называется иногда “предвыборной тишиной”. В это время не разрешается не только ведение предвыборной агитации (ст. 107 § 1), но и оглашение результатов предвыборных опросов общественного мнения, касающихся предусматриваемых поведений на выборах и итогов голосования, а также результатов опросов, проведенных в день голосования (ст. 115 § 1). Институт предвыборной тишины связан со стремлением к тому, чтобы отдельные избиратели принимали решения продуманным образом, в условиях, свободных от пропагандистского давления. Приказ о сохранении предвыборной тишины действует только на территории Республики Польша. Из этого вытекает, в частности, что об окончании тишины решает время завершения голосования в местах голосования на территории Польши, а не в местах голосования, находящихся за границей, – в других часовых зонах.

Рассматривая соотношение понятий “избирательная кампания” и “предвыборная агитация”, можно отметить, что первое из этих названий употребляется для обозначения совокупности действий, предпринимаемых избирательным комитетом с целью получения желательного результата выборов, а агитация – это разновидность действий, предпринимаемых в рамках кампании, являющихся, кстати, главным и основным элементом избирательной кампании. Поэтому ограничения времени ведения кампании являются также ограничениями времени предвыборной агитации. В частности, в соответствии со ст. 105 § 2 начало агитации является возможным лишь со дня принятия компетентным избирательным органом уведомления о создании избирательного комитета.

Ведением кампании занимаются исключительно избирательные комитеты. Действие принципа исключительности ведения избирательной кампании избирательными комитетами не означает, конечно, что все охваченные им действия могут предприниматься только членами комитета, действующими лично. Комитет может их поручать по принципу возмездного оказания услуг другим субъектам. В соответствии со ст. 106 кодекса каждый избиратель после получения письменного согласия уполномоченного представителя комитета может вести предвыборную агитацию в пользу кандидатов, в частности, собирать подписи лиц, поддерживающих их выдвижение. Сбор подписей допускается лишь в месте, времени и образом, исключающим применение каких-либо нажимов с целью их вынуждения. Запрещается также как собирать подписи, так и подписывать взамен за финансовые или личные выгоды. Также безвозмездно могут распространяться плакаты, листовки для избирательной кампании физическими лицами, независимо от того, являются они избирателями или нет (ст. 133 § 5). Эти два положения (ст. 106 и ст. 133 § 5) вводят исключение от запрета принятия избирательным комитетом не денежных ценностей (ст. 132 § 5).

Кодекс устанавливает принцип, что предвыборная агитация может проводиться по принципам и в формах и местах, определенных положениями кодекса (ст. 105 § 2 *in fine*).

Это, однако, не означает, что положения ограничивают вид действий, которые могут предприниматься в рамках ведения предвыборной агитации. Правда, некоторые виды агитационных действий пере-

числены в положениях избирательного кодекса, но это не означает, что только эти виды действий допускаются. Перечисленные в положениях виды агитационной деятельности – это, например, организация собраний и встреч с гражданами, публичных выступлений, митингов, демонстраций и шествий, распространение избирательных материалов (ст. 107 § 1), размещение избирательных плакатов и лозунгов (ст. ПО § 1, ст. 495), распространение плакатов, листовок, лозунгов и высказываний (ст. 111 § 1), распространение информации, сообщений и призывов (ст. 112), посвященных выборам радио- и телепередачи (ст. 117). Особым видом агитации является сбор подписей лиц, поддерживающих выдвижение кандидатов (ст. 106, ст. 497). Перечисление именно этих действий в тексте положений обосновывается тем, что данное положение относится только к описанному в нем виду агитации. Кстати, некоторые из них четко говорят, что содержащееся в них перечисление имеет только примерный характер. Список способов агитации не закрыт, а развитие техники и человеческая находчивость все время создают новые методы воздействия на избирателей с целью их побуждения к поддержке данного списка или кандидатуры.

В связи с понятием агитации кодекс пользуется понятием “избирательные материалы”. Это название означает закрепленную на носителях и обнародованную передачу информации, имеющей связь с выборами (ст. 109). Условием признания такой передачи информации избирательным материалом является ее происхождение от избирательного комитета, подтвержденное сопровождающей материал маркировкой избирательного комитета. В случае выполнения этих условий избирательный материал подлежит правовой охране. Избирательная информация, сообщения, призывы и лозунги, размещенные в печати, должны содержать не только указание, от кого (от какого избирательного комитета) происходят, но также кем были оплачены. За помещение такого указания отвечает редактор.

Один из принципов ведения кампании, а именно ее прекращение в определенных временных рамках, уже упоминался в контексте предвыборной тишины. Следует добавить, что за нарушение предвыборной тишины угрожает наказание (ст. 498). Из приказа сохранения предвыборной тишины не вытекает приказ уборки размещенных до ее начала плакатов и лозунгов. Это вытекает из положений, определяющих срок их снятия (ст. 110 § 6). Зато нарушением предвыборной тишины было бы размещение в это время новых плакатов и лозунгов. По установленному толкованию запрет охватывает плакаты и надписи, размещенные на транспортных средствах, находящихся в движении.

Обоснованность института предвыборной тишины подвергается сомнению в основном из-за трудностей ее взыскания относительно агитации по Интернету. Я убежден, что эти трудности не подрывают принципиальности сохранения института предвыборной тишины.

Проблематика места осуществления предвыборной агитации урегулирована в положениях, запрещающих ведение агитации в определенных местах. Во-первых, агитация не допускается в помещении для голосования и на территории здания, в котором оно находится. Этот запрет имеет такую же мотивацию, как приказ сохранения предвыборной тишины. Однако он имеет более широкое значение: охватывает, например, размещение в этом помещении плакатов, лозунгов и т.п., также перед днем выборов. В соответствии с редакцией ст. 107 § 2 запрет охватывает помещение для голосования и здание, но уже не окружение здания, даже ближайшее (например, забор).

Во-вторых, предвыборная агитация запрещена на территории управлений государственной администрации и органов территориального самоуправления и судов. Явным упущением является то, что здесь не указана прокуратура. В-третьих, запрет агитации на территории военных подразделений и т.п.

Следующие запреты, касающиеся мест, имеют относительный характер. К ним принадлежит запрет ведения агитации на территории предприятий – только образом, нарушающим их нормальное функционирование. Также запрет агитации на территории школ, но только по отношению к ученикам. Тут кодекс добавляет разъяснение, что не являются агитацией занятия в школе по гражданскому воспитанию, в том числе ознакомляющие со значением выборов и принципами их организации.

Положения не устанавливают запрета ведения предвыборной агитации на территориях церквей и храмов.

Специальные положения касаются размещения плакатов и лозунгов на стенах зданий, заборах, остановках общественного транспорта, досках и столбах объявлений, фонарях, энергетических, телекоммуникационных сооружениях и других. Тут требуется получить предварительное согласие владельца или управляющего и соблюдать действующие порядковые положения, а также принципы безопасности. Материалы вопреки этим нормализациям подлежат снятию.

Безотлагательно после начала избирательной кампании (точнее, после начала периода, в котором она может проводиться) воит (бургомистр, мэр города) обязан назначить соответствующее количество мест на безвозмездное размещение плакатов всех избирательных комитетов. Перечень этих мест должен быть обнародован (ст. 114).

Кодекс изымает допустимость некоторых действий, являющихся агитацией или лишь ее сопровождающих. Таким образом, запрещается организация вещевых лотерей, других видов лотерейных игр и конкурсов, в которых выигрышами являются денежные награды или предметы более высокой стоимости, чем предметы, которые обычно применяются для целей рекламы и продвижения (ст. 108 § 4). Запрещается также подавать и поставлять спиртные напитки по сниженным ценам (ст. 108 § 5).

За нарушение положений, определяющих принципы ведения избирательной агитации, применяются уголовные санкции.

Может случиться, что распространяемый избирательный материал содержит неверную информацию. В такой ситуации применяются положения, предусматривающие специальное производство в окружном суде (это суд по инстанции выше, чем районный) по заявлению кандидата избирательного уполномоченного. Он вправе потребовать вынесения решения, содержание которого определяет ст. 111 § 1. Заявление должно быть рассмотрено в течение 24 часов. Дело может рассматриваться в отсутствие заявителя или участника производства, если они были правильно извещены. Вынесенное решение суд незамедлительно вручает вместе с обоснованием заинтересованному лицу и лицу, обязанному его исполнить. Решение может быть обжаловано в течение 24 часов в апелляционный суд, который обязан рассмотреть жалобу в течение 24 часов. Вынесенное решение не подлежит кассации и должно быть незамедлительно исполнено. Исправление, ответ или извинения согласно приказу суда должны быть опубликованы не позднее чем в течение 48 часов. В этом случае положения об избирательной тишине не применяются. Без такого решения в отношении избирательной тишины стало бы возможным появление компрометирующих кандидата неверных сведений, например, накануне либо в день голосования, то есть возникла бы ситуация, в которой публикация приказанного судом исправления ответа стала бы невозможной. Суть обсуждаемого производства заключается в ускоренном рассмотрении и разрешении дела. Меры, которые может определить суд в данном производстве, похожи на те, которые предусмотрены польским гражданским законодательством в случае нарушения либо угрозы для личных интересов. Разница в отношении положений касается предпосылок вынесения решения – в данном случае речь идет только о неверности информации. Однако применение такого порядка производства не ограничивает возможности предъявления требований потерпевшим лицом либо пострадавшим в силу положений других законов (ст. 113). Этот специальный избирательный порядок является лишь дополнением других положений.

Отдельные положения кодекса касаются избирательной кампании в программах теле- и радиостанций. Название соответствующего раздела свидетельствует о том, что содержащиеся в нем положения не относятся только к госканалам, но в актуальной правовой ситуации в этом разделе остались только положения, касающиеся госканалов. О негосударственных каналах говорится только в ст. 121, предусматривающей, что подробные принципы и порядок ведения избирательной агитации в программах государственных и негосударственных каналов определяются особыми положениями кодекса. Конечно, кроме всего этого, вещателей обязывают положения права о печати.

Регулирование касается распространения за счет вещателей передач, посвященных выборам. Они могут распространяться только теми избирательными комитетами, кандидаты которых зарегистрированы, но в точно определенных кодексом пределах времени, а именно с 15 дня перед днем выборов до дня, в котором избирательная кампания завершается (т.е. перед началом предвыборной тишины). Передача, посвященная выборам, определяется как часть радио- или телепрограммы, не происходящая от вещателя, являющаяся отдельным целым с точки зрения содержания или формы (ст. 117 § 3). Это понятие охватывает также выступления кандидатов и представителей избирательных комитетов.

Подробные вопросы, связанные с передачами, посвященными выборам, как, в частности, объем времени, предназначенного для передач в общепольских и региональных программах, рамочное распределение времени, способ распространения информации о сроках вещания передач, регулируются распоряжением, выданным Комитетом по радиовещанию и телевидению после получения мнения Государственной избирательной комиссии и компетентных правлений государственных радио- и телеканалов, а также

программных советов. Содержание этого распоряжения должно учитывать вид выборов, необходимость обеспечения высшего технического стандарта передачи, а также их всеобщую доступность.

Отдельное регулирование касается организации телевизионных дебатов между представителями избирательных комитетов (не всех, а только тех, списки которых зарегистрированы во всех избирательных округах) на выборах в Сейм и в Европейский парламент, а на выборах Президента – между кандидатами. Проведение таких дебатов является обязанностью Польского телевидения (госканалов). Время этих дебатов не включается во время, предоставленное избирательным комитетам. Правила и порядок дебатов регулируются распоряжением, выданным Комитетом по радиовещанию и телевидению после получения мнения правления Польского телевидения. Кодекс требует, чтобы в положениях этого распоряжения было обеспечено соблюдение принципа равенства в представлении позиций и мнений участников дебатов.

#### IV.

Как было сказано, кодексом охвачено ведение предвыборной агитации во время избирательной кампании. Однако на практике действия, носящие черты агитации, то есть действия, целью которых является уговаривание к голосованию определенным образом, предпринимаемые или лицами, намеревающимися баллотироваться кандидатами в ближайших выборах, или политическими партиями либо другими лицами, наблюдаются задолго до назначения выборов. Как гласит популярное выражение, избирательная кампания начинается на следующий день после выборов. Этого типа действия предпринимаются также в ходе избирательной кампании не комитетами, а лицами, осуществляющими функции, занимаемые по результатам выборов. Или политическими партиями, которые таким образом продвигают себя и свою программу. Правовая оценка таких действий вызывает немалые трудности. Ведь невозможно требовать, чтобы, например, Президент, члены правительства или депутаты прекратили выполнять свои нормальные обязанности после назначения выборов, а средства массовой информации не информировали о предпринимаемых ими действиях. Что касается политических партий, невозможно требовать, чтобы они отказались от действий, пропагандирующих их программы и продвигающих их деятелей или лиц, с ними связанных. Однако, с другой стороны, трудно не заметить, что действия нарушают положения о времени избирательной кампании и принцип исключительности ее ведения.

В этой области Государственная избирательная комиссия не получила никаких инструментов, противодействующих описанным действиям, особенно, когда дело касается периода перед началом избирательной кампании. Ей только остается апеллировать к соблюдению правил и стандартов политической культуры.

#### V.

Правовое регулирование финансирования избирательной кампании охватывает такой богатый набор вопросов, что они могли бы стать предметом отдельной обширной работы. В рамках данного доклада можно только обратить внимание на основные вопросы. Кажется, здесь нет необходимости разъяснять разницу между финансированием избирательной кампании и финансированием выборов.

Основное значение в этой области имеет принцип, что финансирование избирательной кампании является гласным. Этот принцип, выраженный в ст. 125 кодекса, находится в функциональной связи с конституционным принципом гласности финансирования политических партий (п. 2 ст. 12 Конституции), хотя сферы применения обоих этих принципов разные.

Гарантией гласности финансирования избирательной кампании является обременяющая финансового уполномоченного избирательного комитета обязанность предоставления финансового отчета о доходах, расходах и финансовых обязательствах, в том числе о банковских кредитах и условиях их получения. Этот отчет он обязан предоставить в течение трех месяцев со дня выборов избирательному органу, которому данный избирательный комитет подал уведомление о создании комитета. Если этим органом была ГИК, к финансовому отчету следует приложить заключение аудитора вместе с отчетом. Аудитора назначает Государственная избирательная комиссия среди кандидатов, рекомендованных Общепольским советом аудиторов. Стоимость составления заключения покрывается за счет бюджета. Отчет должен соответствовать образцу, определенному министром, компетентным по публичным финансам, после получения мнения Государственной избирательной комиссии. Данный министр определяет также, како-

го рода документы следует приложить к отчету с целью предоставления возможности верификации содержащейся в нем информации. Отчет, предоставленный Государственной избирательной комиссией, оглашается в Вестнике законов “Монитор польски” и в Бюллетене публичной информации. Зато к отчету, поданному избирательному комиссару, предоставляется им доступ по заявлению заинтересованных субъектов.

В 30-дневный срок с момента оглашения отчета политические партии, избирательные комитеты, которые принимали участие в выборах, а также общественные объединения и фонды, которые в своих уставах предусматривают проведение анализа финансирования избирательных кампаний, могут заявлять по нему обоснованные возражения.

Избирательный орган, которому был подан отчет, в 6-месячный срок принимает отчет без замечаний или принимает отчет с указанием нарушений либо – в определенных в кодексе ситуациях – отклоняет отчет. В последнем случае финансовый уполномоченный избирательного комитета может в 14-дневный срок от дня вручения постановления об отклонении отчета обжаловать его в Верховный суд, если постановление было выдано Государственной избирательной комиссией, а если отчет был отклонен избирательным комиссаром, – в окружной суд. Положения определяют срок, в который жалобы должны быть рассмотрены. Кроме того, регулирование судебного производства по данным вопросам не полное.

Следующий важный принцип, на котором основано регулирование финансирования кампании, выражен в положениях, в соответствии с которыми расходы избирательного комитета покрываются за счет его собственных средств, а комитет может привлекать и расходовать средства лишь на цели, связанные с выборами. Гарантией соблюдения этого принципа является приказ о ведении избирательным комитетом реестров кредитов и взносов, а также их оглашение на интернет-сайте.

Кодекс определяет также, из каких источников могут происходить средства, остававшиеся в распоряжении избирательных комитетов, а именно средства избирательного комитета политической партии могут происходить из избирательного фонда данной партии, созданного в соответствии с положениями закона о политических партиях, средства коалиционного избирательного комитета – из избирательных фондов партий, создавших коалицию, средства избирательного комитета общественной организации и избирательного комитета избирателей – из взносов польских граждан, постоянно проживающих в Польше, и кредитов, взятых исключительно на цели выборов, средства избирательного комитета кандидата в президенты – из взносов польских граждан, постоянно проживающих в Польше, из избирательных фондов политических партий и кредитов, взятых исключительно на цели выборов. Указание этих источников имеет закрытый характер. Взносы от физических лиц могут уплачиваться только расчетным чеком, банковским переводом или платежной карточкой.

Избирательный комитет не может принимать ни денежных ценностей, за исключением безвозмездного распространения избирательных плакатов и листовок физическими лицами (добровольцами) и безвозмездного пользования офисным помещением и офисной техникой – соответственно – политической партии, общественной организации или лица, входящего в состав избирательного комитета. Избирательный комитет не может ни проводить публичных сборов, ни передавать финансовых средств другому избирательному комитету.

Положения кодекса определяют максимальные лимиты взноса одного человека в пользу избирательного комитета.

Избирательный комитет может на предвыборную агитацию израсходовать исключительно суммы, ограниченные лимитами, установленными особыми положениями кодекса.

Имущественная выгода, полученная комитетом с нарушением положений кодекса, подлежит конфискации в пользу государственной казны.



**Н.А. Кулясова,  
член Центральной  
избирательной комиссии  
Российской Федерации**

**Регистрация избирателей.  
Интерактивные системы для избирателей по проверке списков избирателей,  
местоположения избирательного участка и т.д.**

Добрый день, уважаемые коллеги!

Составление списков избирателей является одним из наиболее важных избирательных действий для целей реализации активного избирательного права. Это связано с тем, что в выборах в Российской Федерации может принять участие только гражданин, включенный в список избирателей.

Право на включение в список избирателей гарантируется Федеральным законом “Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации”. Этим же законом регулируется порядок составления и уточнения списков избирателей на всех выборах, проводимых в Российской Федерации.

Списки избирателей в абсолютном большинстве случаев составляются на основании сведений, полученных с помощью Государственной системы регистрации (учета) избирателей. Современная система регистрации (учета) избирателей в Российской Федерации начала свое становление еще в 1995 году, с тех пор постоянно совершенствовалась и в настоящее время позволяет учитывать по месту проживания всех граждан Российской Федерации, обладающих активным избирательным правом, как на территории Российской Федерации, так и за ее пределами. Эта система обеспечивает регистрацию всех избирателей, а затем включение их в списки избирателей, при этом не требует от них непосредственного участия в этом процессе, так как обязанность регистрации (учета) избирателей возложена на государственные органы и органы местного самоуправления.

Для нас важность учета избирателей именно по месту жительства обуславливается тем, что законодательство Российской Федерации связывает наделение активным избирательным правом на региональных и муниципальных выборах с местом жительства гражданина. Так, гражданин, как правило, обладает активным избирательным правом и, соответственно, включается в списки избирателей, если его место жительства находится в пределах соответствующего избирательного округа. Конституцией Российской Федерации ограничено активное избирательное право граждан, отбывающих по приговору суда наказание в местах лишения свободы, а также граждан, признанных судом недееспособными.

В настоящее время Государственная система регистрации (учета) избирателей в Российской Федерации представляет собой систему взаимодействия избирательных комиссий, широкого круга органов регистрационного учета населения и органов местного самоуправления. Среди органов регистрационного учета в ней задействованы органы, регистрирующие граждан по месту жительства и осуществляющие выдачу и замену паспортов, – в настоящее время это Федеральная миграционная служба. Далее это органы, регистрирующие смерть граждан, органы, осуществляющие воинский учет, органы уголовно-исполнительной системы, а также суды.

Данные органы с установленной периодичностью сообщают главе местной администрации (муниципалитета) сведения о смене места жительства гражданина, выдаче или замене паспорта, смерти гражданина, призыве на военную службу, об отбывании гражданином наказания в местах лишения свободы и

о признании гражданина недееспособным. Глава муниципалитета обобщает эти данные и передает в избирательную комиссию, которая на их основании учитывает граждан в качестве избирателей либо исключает гражданина из избирательного корпуса.

Например, поселился на соответствующей территории гражданин, сведения об этом передаются Федеральной миграционной службой в муниципалитет, а он сообщает в комиссию, которая учитывает его как нового избирателя. Или убыл гражданин на новое место жительства либо зарегистрирован случай смерти гражданина, эта информация также передается главе местной администрации, а затем в комиссию, где он исключается из числа избирателей. Также исключается из числа избирателей гражданин, в отношении которого поступила информация об отбывании им наказания в виде лишения свободы или о признании недееспособным.

Понятно, что избирательным комиссиям необходимо обрабатывать огромный объем информации. Так, только по городу Москве ежемесячно передаются около 100 тысяч таких сообщений, а в целом по Российской Федерации объем этих сообщений в месяц может превышать 1 млн. При этом ошибки в работе с этими сведениями недопустимы. В связи с этим в Российской Федерации в каждой территориальной избирательной комиссии создана и ведется база данных – Регистр избирателей, в котором аккумулируются сведения обо всех избирателях в Российской Федерации. В настоящее время в нем содержатся сведения о 107 млн. избирателей. На основании поступающих в избирательные комиссии сообщений в него вносятся соответствующие изменения.

При этом не реже чем раз в три месяца база данных с территориального уровня поднимается на региональный уровень (уровень субъекта Российской Федерации) и далее на федеральный уровень. Это сделано в первую очередь для того, чтобы исключить двойной учет избирателей, например, когда один и тот же гражданин будет учтен в качестве избирателя на разных территориях, допустим, в Москве и Санкт-Петербурге. Поддержанию базы данных в актуальном состоянии способствует также функционирование интернет-сервиса “Доступ к сведениям об обработке в ГАС “Выборы” персональных данных”. Таким образом, мы имеем актуальные сведения обо всех проживающих в России избирателях на территориальном, региональном и федеральном уровнях.

Данные Регистра могут использоваться как в работе избирательных комиссий, например, для проверки сведений об избирателях, поставивших свои подписи в поддержку выдвижения кандидатов и списков кандидатов, так и для задач, не связанных с избирательным процессом. К примеру, законодательством Российской Федерации предусмотрено, что списки присяжных заседателей судов формируются на основании сведений, содержащихся в Регистре избирателей.

Однако основное предназначение Регистра – это печать списков избирателей на конкретных выборах. Именно на базе Регистра примерно за 30 дней до дня голосования первоначально составляются списки избирателей, как правило, территориальными избирательными комиссиями.

В общем случае избиратель включается в список избирателей по месту жительства. В случае если избиратель в день голосования будет находиться на территории иного избирательного участка, то он имеет возможность получить в территориальной либо участковой избирательной комиссии по месту жительства открепительное удостоверение и принять участие в голосовании на любом избирательном участке.

Отдельные категории граждан могут быть включены в список избирателей по месту своего нахождения без предъявления открепительных удостоверений. Это избиратели, находящиеся в больницах, домах отдыха, санаториях, занятые на производствах с непрерывным циклом работы, избиратели, не имеющие регистрации по месту жительства. Все они включаются в список избирателей по личному письменному заявлению, поданному в соответствующую участковую избирательную комиссию. Информация о включении избирателя в список избирателей по месту пребывания передается в автоматическом режиме (с использованием ГАС “Выборы”) в участковую избирательную комиссию по его месту жительства, где он исключается из списка избирателей.

Не позднее чем за 21 день до дня голосования списки избирателей передаются непосредственно в участковые избирательные комиссии, которые уточняют их до дня голосования как с помощью уполномоченных органов регистрационного учета населения, так и с привлечением самих граждан. Для этого участковые избирательные комиссии направляют всем избирателям письменные приглашения явиться в соответствующую участковую комиссию и уточнить сведения, содержащиеся в списке избирателей.

Граждане Российской Федерации могут до дня голосования явиться на свой избирательный участок, беспрепятственно ознакомиться и, при необходимости, уточнить данные списка. Данные, содержащиеся в списке избирателей, являются персональными и, следовательно, конфиденциальными данными, поэтому каждый избиратель может ознакомиться и уточнить только данные о себе.

Таким образом, ко дню голосования список избирателей максимально выверен и уточнен. Даже если по каким-либо причинам в списке избирателей была допущена ошибка или неточность, то гражданин, обладающий активным избирательным правом, в день голосования вправе обратиться в участковую избирательную комиссию с заявлением о включении в список избирателей, а участковая избирательная комиссия должна проверить сведения, указанные в заявлении, и либо включить его дополнительно в список, либо мотивированно отказать. При этом отказ может быть обжалован в судебном порядке.

Однако в подавляющем большинстве случаев этого не требуется. Так, число избирателей, дополнительно включенных в список избирателей в день голосования, составляет менее 0,9 процента от общего числа избирателей, включенных в список избирателей, и, как правило, это число составляют избиратели, переехавшие на новое место жительства незадолго до дня голосования. После проведения выборов список избирателей со всеми внесенными изменениями может использоваться для уточнения Регистра избирателей.

В период подготовки и проведения выборов депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации и Президента Российской Федерации, прошедших в 2011–2012 годах, ЦИК России уделяла особое внимание привлечению к уточнению списков избирателей самих избирателей. С этой целью на сайте ЦИК России был организован специальный интернет-сервис, позволяющий избирателям оперативно (в течение нескольких часов) получить информацию об избирательных участках, где они включены в списки избирателей. Такой возможностью на выборах депутатов Государственной Думы и Президента Российской Федерации воспользовались более полумиллиона человек.

В преддверии единого дня голосования в субъектах Российской Федерации 14 октября 2012 года на сайте ЦИК России также организован и работает аналогичный интернет-сервис. Пользователи сети Интернет имеют возможность получить необходимую информацию о своем избирательном участке.

Вместе с тем мы не останавливаемся в развитии и видим следующие направления совершенствования этой работы.

Первым направлением является внедрение информационных технологий в избирательную систему Российской Федерации. Как я уже отмечала, запущен интернет-сервис, позволяющий избирателям узнать об избирательных участках, где они включены в список избирателей. Мы планируем в дальнейшем расширить его функционал, обеспечив возможность избирателям через Интернет подавать заявления о включении в список избирателей по месту своего нахождения, о предоставлении возможности голосования вне помещения для голосования и иных подобных сервисов.

Важным направлением развития является автоматизация деятельности участковых избирательных комиссий. В ЦИК России уже разработаны требования к техническому оснащению УИК, где предусмотрена возможность ведения списка избирателей в электронном виде, что в дальнейшем позволит вообще отказаться от бумажного списка избирателей. Вместе с тем для реализации этой новации необходимы изменения в действующем законодательстве.

В настоящее время государственная политика Российской Федерации в области информационных технологий направлена в том числе на организацию обмена документами между государственными органами и органами местного самоуправления в электронном виде. В связи с этим мы также уделяем большое внимание внедрению обмена данными об избирателях в электронной форме в рамках нашей системы регистрации (учета) избирателей. Это существенно снижает нагрузку как на избирательные комиссии, так и на органы регистрационного учета населения и органы местного самоуправления.

Подводя итог, хочу отметить, что в настоящее время в Российской Федерации сложилась система регистрации (учета) избирателей, составления и уточнения списков избирателей, позволяющая обеспечить избирательные права всех граждан.



**Богуслав Даутер,  
член Государственной  
избирательной комиссии  
Республики Польша**

### **Реестр избирателей. Интерактивный сервис для избирателей**

Институт реестра избирателей в польском избирательном порядке в принципе был урегулирован законом от 5 января 2011 г. Избирательный кодекс (Вестник законов № 21, поз. 112 с изменениями), далее – ИК. Коротко говоря, реестр избирателей представляет собой фонд личных данных по учету населения, урегулированному законом от 10 апреля 1974 г. “Об учете населения и удостоверениях личности” (Вестник законов 2006 г. № 139, поз. 993 с изм.), далее – закон об УНиУЛ. По мнению А. Сокали, реестр избирателей – это официальный список лиц, имеющих право на голосование, служащий составлению списков избирателей для нужд всех видов выборов (ср. Б. Михалык, А. Сокаля, Лексикон избирательного права и избирательных систем, Варшава 2010, стр. 121). Итак, сам реестр избирателей подтверждает право избирать и право быть избранным (ср. М. Хмай, В. Скшидло, Избирательная система в Республике Польша, Варшава 2011, стр. 78).

Впервые идея создания отдельного реестра избирателей появилась в 1990 г., в принятом тогда законе “О выборе Президента Республики Польша”. Составляемые оперативно, ad hoc, для потребностей конкретных выборов, списки избирателей, основанные на данных по учету населения, были заменены постоянными реестрами (С. Гебетнер, Выборы в Сейм и в Сенат, Комментарий к Закону от 12 апреля 2001 г. Положегош о выборах в Сейм Республики Польша и в Сенат Республики Польша, Варшава 2001, стр. 15).

Реестр избирателей подразделяется на две части: Часть А реестра избирателей охватывает польских граждан, в ней указываются фамилия и имя (имена), имя отца, дата рождения, учетный номер PESEL и адрес проживания избирателя. Часть В реестра избирателей охватывает граждан Европейского союза, не являющихся польскими гражданами, постоянно проживающих на территории муниципалитета и имеющих право пользоваться избирательными правами в Республике Польша. В этой части реестра указываются фамилия, имя (имена), имя отца, дата рождения, гражданство страны – члена Европейского союза, номер паспорта либо иного документа, удостоверяющего личность, и адрес проживания избирателя. Следует лишь напомнить, что согласно ст. 10 § 1 п. 2 и 3 бук. а) ИК в выборах в Европейский парламент в Республике Польша и в выборах в органы, являющиеся единицами территориального самоуправления: советы муниципалитетов, правом избирать (активным избирательным правом) обладает также гражданин Европейского союза, не являющийся польским гражданином, которому не позже чем в день голосования исполнилось 18 лет и который постоянно проживает в первом случае на территории Польши, а во втором случае – постоянно проживает на территории муниципалитета. Наделение правом избирать в органы территориального самоуправления этой категории лиц является следствием обязательств Республики Польша, следующих из Договора о присоединении (подписанного 16 апреля 2003 г.; Вестник законов 2004 г. № 90, поз. 864) и из Договора о Европейском союзе (в редакции Маастрихтского договора), а в частности, из ст. 19 абз. 1 ДЕС. Согласно положению ст. 19 абз. 1 ДЕС граждане Европейского союза пользуются правом голосовать и выдвигать свои кандидатуры в муниципальных выборах в государстве-члене, на территории которого они пребывают, а гражданством которого не обладают, и то на таких же началах, как граждане этого государства. Понятие муниципальных выборов (municipal elections) оп-

ределает ст. 2 абз. 1 бук. b директивы Совета 94/80/ЕС от 19 декабря 1994 г., установившей подробные правила пользования гражданами Союза, проживающими в государстве, гражданами которого они не являются, правом голосовать и выдвигать свою кандидатуру в муниципальных выборах (Официальный вестник законов ЕС L 368 от 31.12.1994, стр. 38–47 с изм.).

Реестр избирателей охватывает лиц, постоянно проживающих на территории муниципалитета и обладающих правом избирать. Избиратели, являющиеся польскими гражданами, прописанные на территории муниципалитета на постоянное пребывание, заносятся в реестр избирателей в силу закона. Кроме того, по письменному заявлению заинтересованного при исполнении определенных формальных условий в реестр избирателей могут быть занесены:

- избиратели, постоянно проживающие на территории муниципалитета без прописки на постоянное проживание;
- избиратели, нигде не проживающие, постоянно пребывающие на территории муниципалитета;
- избиратели, постоянно проживающие на территории муниципалитета под иным адресом, чем тот, по которому они прописались на постоянное пребывание на территории этого муниципалитета.

Решение о занесении либо отказе в занесении в реестр избирателей лица, которое подало заявление по этому вопросу, выносит глава муниципалитета /войт/ в 3-дневный срок со дня подачи заявления. Решение об отказе в занесении в реестр избирателей вместе с обоснованием без промедления вручается заявителю. На решение, отказывающее в занесении в реестр избирателей, принадлежит право подачи жалобы в компетентный районный суд. Жалоба подается через главу муниципалитета в срок 3 дня со дня вручения решения. Глава муниципалитета без промедления передает жалобу суду вместе с решением и материалами дела. Глава муниципалитета может также без промедления изменить или отменить свое решение, если сочтет жалобу в целом обоснованной. Суд рассматривает жалобу в неисковом производстве в срок 3 дня со дня ее вручения. Копия постановления суда вручается лицу, которое подало жалобу, и главе муниципалитета. На постановление суда не может быть внесен протест. Такой ускоренный порядок производства по заявлению о занесении в реестр избирателей обоснован тем, что чаще всего такое производство имеет место в ходе проводимых выборов, которые происходят в рамках строго определенного избирательного календаря. Занесение избирателя в реестр избирателей представляет собой подтверждение для нужд избирательного права, что данное лицо является постоянным жителем определенного муниципалитета. Нормативное определение “лицо, постоянно проживающее на территории муниципалитета” на почве как гражданского, так и административного права, равно как и содержащегося в последнем избирательного права, не может оцениваться только через призму прописки на постоянное проживание, но на основании фактов, свидетельствующих о его постоянном пребывании в данной местности (на территории муниципалитета). Это означает необходимость проведения – перед вынесением решения о занесении в реестр избирателей – производства, выясняющего, свидетельствуют ли обстоятельства дела о том, что в месте указанного избирателем пребывания на территории муниципалитета действительно концентрируются его важные жизненные, имущественные и другие интересы (ср. К. Чаплицкий в: К. Чаплицкий, Б. Даутер, А. Киселевич, Ф. Рымаж, Муниципальное избирательное право, Комментарий, Варшава 2010, стр. 111). В судебной практике принимается, что принадлежность к муниципальному сообществу возникает независимо от продолжительности периода проживания (ср. решение Воеводского административного суда в г. Гожув-Велькопольски от 9 декабря 2010 г., II SA/Go 142/11, неопубл.). Это косвенно подтвердил Конституционный трибунал, сочтя неконституционными (противоречащими ст. 31 абз. 3, ст. 32 абз. 1, ст. 62 и ст. 169 абз. 2, первое предложение в связи со ст. 16 абз. 1 Конституции Республики Польша) положения недействующего муниципального положения, ставящего обладание избирательными правами в зависимость от занесения в постоянный реестр избирателей не менее чем за 12 месяцев до дня выборов (ср. решение Конституционного трибунала от 20 февраля 2006 г., К 9/05, ОТК ZU 2006, № 2, поз. 17).

О занесении избирателя в реестр избирателей должно быть немедленно уведомлено управление муниципалитета, компетентное по последнему месту прописки заявителя на постоянное пребывание, в целях исключения его из реестра избирателей в этом муниципалитете. Это связано, в частности, с тем, что во всех выборах избиратель может быть занесен только в один список избирателей, а список избирателей составляется на основании реестра избирателей.

Кроме жалобы на решение об отказе занесения избирателя в реестр, Избирательный кодекс предусматривает рекламацию на ошибки в реестре избирателей. Рекламацию может подать каждый, а не, как в случае жалобы, избиратель, которому отказано в занесении в реестр. Предметом рекламации может быть, в частности:

- невключение избирателя в реестр избирателей;
- занесение в реестр избирателей лица, не имеющего права избирать;
- неправильность данных о лицах, занесенных в реестр избирателей;
- включение в реестр избирателя, который не проживает постоянно на территории муниципалитета.

Рекламация подается письменно либо устно в протокол. Глава муниципалитета обязан рассмотреть рекламацию в срок 3 дня со дня ее подачи и выдать решение по делу. Решение вместе с обоснованием вручается немедленно подавшему рекламацию, а когда она касается других лиц – также этим лицам. На решение, не учитывающее рекламации либо влекущее за собой исключение из реестра избирателей, заявитель рекламации либо лицо, исключенное из реестра избирателей, может подать в срок 3 дня со дня вручения решения жалобу посредством главы муниципалитета в районный суд, компетентный для данной местности. Производство перед судом ведется согласно таким же правилам, что и производство по жалобе на решение об отказе в занесении в реестр.

В силу закона исключаются из реестра избирателей лица, лишённые права избирать. Основанием для исключения является уведомление суда или Государственного трибунала, переданное непосредственно муниципалитету. Решение главы муниципалитета об исключении из реестра может быть обжаловано в компетентный районный суд. В случае прекращения причины лишения права избирать избиратель также в силу закона заносится в реестр избирателей на основании соответствующих уведомлений суда или Государственного трибунала.

Вопрос порядка и срока уведомления муниципалитетов о лицах, лишённых права избирать, и о прекращении причины лишения права избирать, а также образцы уведомлений по этим вопросам регулирует распоряжение Министра юстиции от 31 августа 2011 г. об уведомлении муниципалитетов о лицах, лишённых права избирать (Вестник законов № 184, поз. 1091). Это распоряжение преследует целью обеспечение текущей актуализации в реестре избирателей данных о лицах, лишённых права избирать и обладающих этим правом. В принципе, предметные уведомления касаются лиц, лишённых публичных прав вступившим в законную силу решением суда, если окончание периода, на который эта уголовная мера назначена, приходится не ранее чем на день выборов, а также лиц, объявленных перед днем выборов недееспособными по вступившему в законную силу решению суда.

Данные граждан Европейского союза, не являющихся польскими гражданами, содержащиеся в части В реестра избирателей, равно как и сведения об исключении такого избирателя из списка по его письменному заявлению, передаются главой муниципалитета посредством компетентного для местности воеводы министру по внутренним делам. Со своей стороны, министр по внутренним делам передает эти данные компетентным органам государств – членов Европейского союза. Подобно этому, министр по внутренним делам передает тем же самым органам государств – членов Европейского союза данные, касающиеся польских граждан, желающих пользоваться избирательными правами на территории другого государства – члена Европейского союза, в объеме, необходимом для пользования этими правами.

Реестр избирателей ведет муниципалитет в качестве постоянного поручения. Реестр избирателей ведется на основании муниципальных прописочных фондов, о которых говорится в законе “Об учете населения и удостоверениях личности”, с учетом решений, принятых главой муниципалитета о занесении в реестр избирателей. Реестр избирателей в муниципалитете, имеющем статус города, ведется по улицам, указанным в алфавитном порядке, а по данной улице – по очередным номерам домов, а по дому – по очередным номерам квартир. Реестр избирателей в муниципалитете, не имеющем статуса города, ведется по отдельным местностям, а в них – по очередным номерам домов; если в местности есть улицы – также по улицам, указанным в алфавитном порядке, и по очередным номерам домов и квартир.

Реестр избирателей всякий раз актуализируется по причине:

- изменений, произведенных на основании ст. 14 закона об УНиУЛ;
- изменений, вытекающих из решений, выданных после рассмотрения рекламаций, о которых речь идет в ст. 22 § 1 ИК;

- изменений, вытекающих из уведомлений, о которых речь идет в ст. 20 § 3 и ст. 21 § 1 и 2 ИК;
- приведения реестра в соответствие с введенными советом муниципалитета изменениями в названиях местностей, улиц и в обозначении номеров домов;
- передачи компетентному управлению муниципалитета соответствующей части реестра избирателей – в случае изменения границ или образования нового муниципалитета;
- изменений, возникших в результате внесения заявлений, о которых речь идет в ст. 18 § 10 ИК и в связи с сообщением о лишении права избирать на основании законоположений соответствующего государства – члена Европейского союза. Документы, представляющие собой основание для введения вышеуказанных изменений в реестре, хранятся в особом переходном фонде в течение одного года.

Каждый заинтересованный может иметь возможность ознакомиться с реестром после предварительной подачи письменного заявления. Доступ к реестру избирателей состоит в предоставлении распечатки данных избирателя, которого касается заявление, вместе с дополнительными сведениями, если такие сведения были в реестр введены, и в сообщении информации в объеме, необходимом для внесения рекламации, о которой речь идет в ст. 22 § 1 ИК.

Реестр избирателей ведется в информационной системе. Информационная система, служащая ведению реестра избирателей, делает возможным:

- хранение данных, содержащихся в реестре избирателей, в отношении лиц, прописанных на постоянное пребывание, и лиц, в последнее время прописанных на постоянное пребывание;
- хранение дополнительных данных, содержащихся в реестре избирателей;
- предоставление доступа к информации по заявлению избирателя;
- предоставление доступа к информации о числе избирателей, охваченных реестром избирателей в муниципалитете, по требованию избирательных органов;
- предоставление доступа к данным в целях составления списков избирателей и списков лиц, имеющих право участвовать в референдуме;
- предоставление доступа к информации в связи с надзором Государственной избирательной комиссии за ведением и актуализацией реестра избирателей;
- ведение особого переходного фонда в целях хранения дополнительной информации.

Согласно § 13 абз. 1 распоряжения Министра внутренних дел от 27 июля 2011 г. “О реестре избирателей и порядке передачи Республикой Польша другим государствам – членам Европейского союза данных, содержащихся в этом реестре” (Вестник законов № 158, поз. 941), в целях обеспечения выполнения задач, связанных с надзором за ведением реестра избирателей, глава муниципалитета передает Государственной избирательной комиссии посредством компетентного представительства Национального избирательного бюро не позже чем до 10 числа месяца, наступающего по окончании квартала, а в случае IV квартала – не позже чем до 20 января, периодическую информацию о числе избирателей, охваченных реестром избирателей в муниципалитете, содержащую:

- число избирателей, охваченных реестром избирателей по закону;
- число избирателей, включенных в реестр избирателей по своему заявлению, с выделением числа избирателей, включенных в часть В реестра избирателей;
- число избирателей, о которых идет речь в § 6 абз. 1 и 2;
- число жителей.

Вышеуказанная информация составляется для муниципалитета с учетом числа жителей и числа избирателей, охваченных реестром избирателей по избирательным округам для избрания совета муниципалитета и по постоянным участкам голосования, образованным на территории муниципалитета на основании Избирательного кодекса, с использованием информационной программы, предоставленной для пользования Национальным избирательным бюро.

Согласно действующему на день проведения конференции законодательству вышеприведенные урегулирования перестанут действовать с 1 января 2014 г., так как согласно ст. 74 абз. 1 и ст. 75 Закона от 24 сентября 2010 г. “Об учете населения” (Вестник законов № 217, поз. 1427 с изм.), который вступит в силу 1 января 2013 г., с 1 января 2014 г. отменяется обязанность прописки, а также с этого дня ликвидируются реестры жителей и реестры проживания иностранцев. Функционирующие в польском порядке нормативные понятия о прописке на постоянное жительство или прописке на временное пребывание с 1 января 2014 г. будут пониматься как место проживания, о котором речь идет в ст. 25 Закона

от 23 апреля 1964 г. - "Гражданский кодекс" (Вестник законов № 16, поз. 93, с изм.). Согласно ожидающему вступления в законную силу Закону от 24 сентября 2010 г. учет населения, состоящий в регистрации определенных в этом законе основных данных, идентифицирующих личность и административно-правовой статус физических лиц, ведется в электронной форме во Всеобщей электронной системе учета населения, называемой "реестром ПЕСЕЛ" (PESEL – Всеобщая электронная система учета населения), в реестрах жителей и реестрах проживания иностранцев. Реестр ПЕСЕЛ является центральным фондом данных, который ведется министром, компетентным по внутренним делам. Согласно еще не вступившему в силу распоряжению Министра внутренних дел от 16 февраля 2012 г. "О порядке регистрации данных в реестре ПЕСЕЛ, а также о реестрах жителей и реестрах проживания иностранцев" (которое вступит в законную силу с 1 января 2013 г.) регистрация данных в реестре ПЕСЕЛ производится непосредственно, в порядке телетрансляции либо посредством центральных реестров, собирающих данные, касающиеся удостоверений личности, паспортов и гражданства.

Ожидающие вступления в силу изменения, о которых речь идет в Законе "Об учете населения", делают необходимыми изменения положений Избирательного кодекса, касающихся реестра избирателей и списка избирателей, а также распоряжений Министра внутренних дел от 27 июля 2011 г. "О реестре избирателей и порядке передачи Республикой Польша другим государствам-членам Европейского союза данных, содержащихся в реестре, и о списках избирателей". Изменения имеющихся правил вынуждают введение переходных правил, особенно в отношении способа определения лиц, занесенных в реестр избирателей на существующих до сих пор началах, в новом избирательном реестре.

Государственная избирательная комиссия предлагает оставить ведение реестра избирателей муниципалитетам. Однако ввиду отсутствия официального списка жителей муниципалитета необходимо ввести принцип, что занесение в реестр избирателей наступает по заявлению избирателя. Заявление подавалось бы управлению муниципалитета в письменной либо электронной форме. Занесение в реестр избирателей влекло бы за собой исключение в силу закона из реестра избирателей, в котором до сих пор избиратель состоял на учете. Кроме того, обоснованным было бы введение возможности исключения каждого избирателя по его заявлению.

В целях обмена информацией между муниципалитетами о занесении избирателя в реестр и информацией о лишении права избирать необходимо образовать центральный реестр избирателей, введенный Государственной избирательной комиссией. Этот реестр представлял бы собой фонд данных из муниципальных реестров избирателей. Центральный реестр избирателей увеличивает также возможность надзора ГИК за ведением муниципальных реестров избирателей. В то же время ввиду того, что реестр избирателей является единственным официальным подтверждением обладания избирателем правом быть избранным, предлагается образовать реестры избирателей, введенные консулами. Эти реестры также представляли бы собой часть центрального реестра избирателей. Однако занесение в консульский реестр избирателей наступало бы на период 3 лет, если избиратель не будет ранее занесен в другой реестр либо будет вычеркнут из реестра в связи с возникновением иной законной предпосылки (потеря пассивного избирательного права, рекламация). Это временное ограничение следует из необходимости обеспечения актуализации реестра избирателей. В список избирателей, составляемый за границей, могли бы заноситься только избиратели, состоящие на учете в центральном реестре избирателей, а следовательно, состоящие на учете в одном из муниципальных либо консульских реестров избирателей.

Создание центрального реестра избирателей сделает возможным ведение центральной информации о занесении в списки избирателей лица, пребывающего в лечебном заведении, доме социального обеспечения, пенитенциарном учреждении и местах содержания под стражей, а также в студенческом общежитии, о допуске в список избирателей лица, временно пребывающего на территории муниципалитета, и о выдаче открепительного удостоверения. Это обеспечит более эффективный обмен информацией в этой области между муниципалитетами, благодаря чему повысится правильность составления списков избирателей и будет предотвращено занесение избирателя в два списка избирателей.

Представленные решения связаны с необходимостью разработки программного обеспечения и создания инфраструктуры для ведения центрального реестра избирателей.

Предлагаемые Государственной избирательной комиссией решения имеют свое соответствующее применение в других странах. Например, во Франции избирательные реестры составляются в муниципалитетах, но центральный институт, каким является национальный Институт статистики и экономиче-



ских исследований, собирает данные со всей страны, образуя так называемый главный реестр избирателей, в целях, в частности, актуализации списков и уведомления соответствующих префектур о замеченных неправильностях в списках. Центральный электронный реестр избирателей существует, в частности, в Боснии и Герцеговине, Хорватии, Финляндии, Греции, Литве, Норвегии. В последней существенное значение имеет то, что национальный электронный реестр служит также целям налогового учета, регистрации в системах медицинского обслуживания и ряду других целей. Чаще всего – в 108 странах – органом, ответственным за регистрацию избирателей на общегосударственных выборах, является особый орган, управляющий выборами. Что касается частоты актуализации реестра, то она происходит в большинстве стран в текущем порядке. Составление и актуализация реестров происходят по-разному, чаще всего на базе данных национального учета населения. Помимо того, основанием для составления и актуализации реестров являются: полицейские данные, касающиеся места жительства, индивидуальные заявления в учреждениях, личная явка избирателя в бюро, ответственном за регистрацию, регистрационные акции в домах, информация, передаваемая мобильным избирательным чиновником, личные данные из других учреждений (шире ср. Анализы, Бюро сеймовых анализов, ISSN 1899 – 1114, № 9 (17) от 21 апреля 2009 г.).

Реестр избирателей в польской избирательной системе, как видно, находится в некотором переходном состоянии. С одной стороны, по-прежнему остаются в силе урегулирования Избирательного кодекса, тогда как с другой законодатель уже predetermined, что они должны быть изменены, не указывая в то же время направления этих изменений. Государственная избирательная комиссия представила свое предложение изменений, соответствующее главным направлениям международных решений. Наиболее желательным решением было бы введение центрального реестра избирателей, данные которого использовались бы во всех выборах, проводимых в стране. Его актуализация наступала бы в сотрудничестве с компетентным министерством внутренних дел на основании данных, содержащихся в системе ПЕСЕЛ, и в сотрудничестве с муниципалитетами и консулами. Муниципалитеты были бы обязаны вводить в центральный реестр избирателей информацию о занесении избирателя по его собственному заявлению в реестр избирателей и информацию о лишении публичных прав либо о признании недееспособным. В то же время консулы были бы обязаны вести учет избирателей, постоянно проживающих либо временно пребывающих за границей. Центральный реестр избирателей, что очевидно, представлял бы собой основу для составления списков. К его данным должны иметь доступ избирательные органы, учреждения государства и избиратели на условиях, регулируемых положениями закона. Ввиду того что в польском избирательном праве выборы происходят чуть ли не в продолжение всего года, необходимой была бы актуализация центрального реестра избирателей в текущем порядке.



**С.А. Даниленко,  
член Центральной  
избирательной комиссии  
Российской Федерации**

## **Техника и информатика на выборах. Техническая модернизация системы выборов**

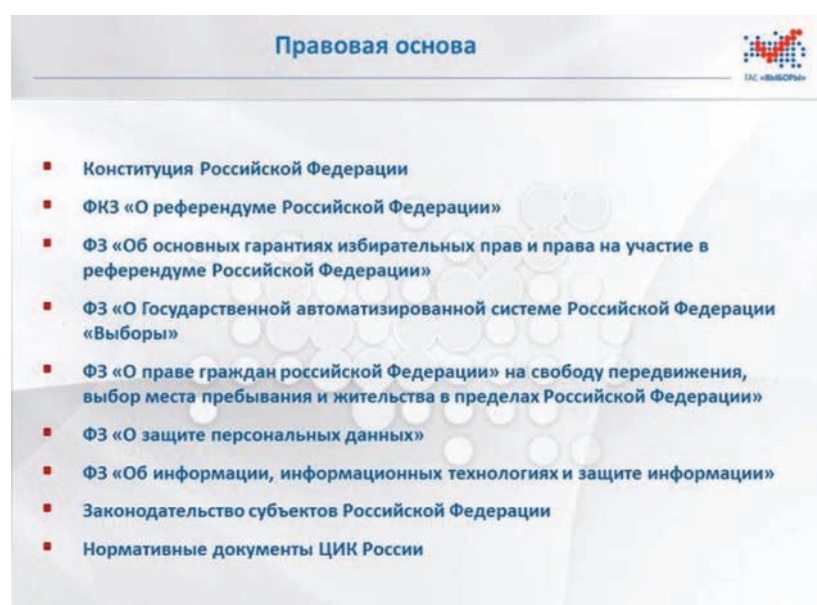
Добрый день, уважаемые коллеги!

Развитие информационного общества и стремительное внедрение инфокоммуникаций во все сферы жизни предъявляют новые требования к институту выборов.

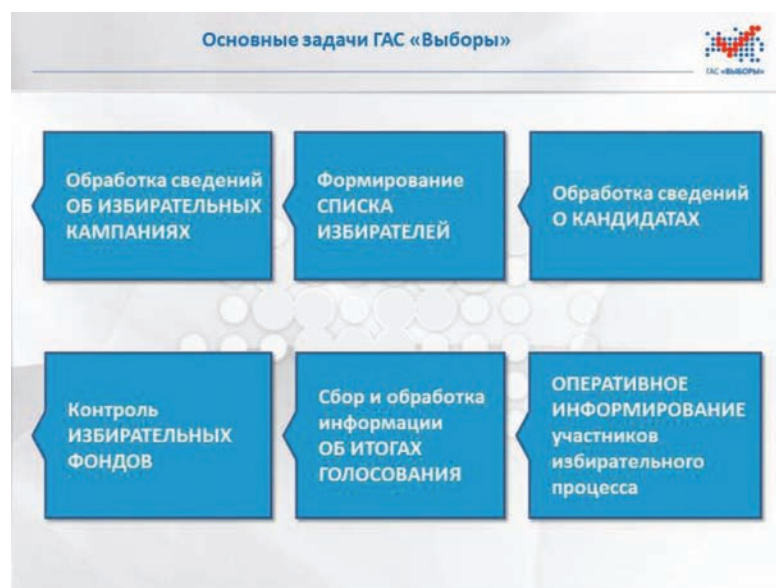
Главным ресурсом в информационном обществе становится именно информация, ее количество стремительно возрастает, ей отводится особая роль. В современную жизнь прочно вошел Интернет, ускоряя темпы передачи информации и видоизменяя формы ее представления.

В условиях глобальной информатизации организаторам выборов необходимо работать над тем, чтобы технологическое обеспечение избирательных процедур соответствовало пониманию и ожиданиям информационного общества. Информация должна быть открыта для широкой общественности и предоставляться с гарантией достоверности и полноты.

Автоматизация избирательного процесса в Российской Федерации началась более 15 лет назад с создания Государственной автоматизированной системы Российской Федерации «Выборы» (ГАС «Выборы»). Ее обязательное использование при проведении выборов и референдума в РФ закреплено законодательно. Использование системы регламентируется Конституцией Российской Федерации, избирательным законодательством, законодательством субъектов Российской Федерации, нормативными документами ЦИК России (слайд № 1).



Слайд № 1

*Слайд № 2*

Сегодня ГАС «Выборы» представляет собой одну из самых крупных постоянно функционирующих информационных систем страны. За годы работы система подтвердила свою надежность на десятках тысяч выборов как федерального, так и регионального, и местного уровней. ГАС «Выборы» заслужила безоговорочное доверие широкой общественности.

ГАС «Выборы» позволяет не только автоматизировать трудоемкие информационные процессы. В системе реализованы алгоритмы, соответствующие федеральному законодательству и законодательству всех субъектов Российской Федерации, регламентирующих вопросы проведения выборов всех уровней, обеспечивающие доскональное соблюдение законодательства.

ГАС «Выборы» используется на всех этапах избирательного процесса с момента публикации решения о проведении избирательной кампании и до подведения итогов. Система автоматизирует всю текущую деятельность избирательных комиссий как во время проведения избирательных кампаний, так и в межвыборные периоды.

Основные задачи ГАС «Выборы»: обработка сведений об избирательных кампаниях и кандидатах, контроль избирательных фондов, формирование списков избирателей, сбор и обработка информации об итогах голосования, оперативное информирование участников избирательного процесса о ходе и итогах голосования (слайд № 2).

ГАС «Выборы» прошла модернизацию в 2001–2004 и 2005–2008 гг. В настоящее время завершается третья модернизация системы.

ГАС «Выборы» имеет многоуровневую территориально распределенную структуру и соответствует структуре избирательных комиссий Российской Федерации. ЦИК России, 83 избирательные комиссии субъектов Российской Федерации и 2726 территориальных избирательных комиссий оснащены комплексами средств автоматизации, которые состоят из программных средств (общее и специальное программное обеспечение) и технических средств (автоматизированные рабочие места и серверное оборудование). Общее количество программно-технических средств в системе превышает четыреста тысяч.

ГАС «Выборы» характеризуется высокозащищенной информационно-технологической инфраструктурой, единым программным обеспечением и унифицированными процедурами обработки информации на всех уровнях.

В Российской Федерации для голосования на избирательных участках используются два вида технических средств подсчета голосов (слайд № 3): комплексы обработки избирательных бюллетеней (КОИБ) и комплексы для электронного голосования (КЭГ). Они разработаны и производятся в России.

Данные об итогах голосования с оригиналов протоколов, поступающих из участковых комиссий, в территориальных избирательных комиссиях вводятся в ГАС «Выборы», а затем по защищенным каналам



Слайд № 3

связи поступают в избирательные комиссии субъектов Российской Федерации и параллельно в ЦИК России (слайд № 4).

Для обеспечения открытости и прозрачности процедуры выборов информация о запланированных избирательных кампаниях, кандидатах, ходе и предварительных итогах голосования из базы данных размещается на Интернет-портале ГАС «Выборы», который включает сайт ЦИК России и сайты 83 избирательных комиссий субъектов Российской Федерации.

Особое внимание уделяется развитию интернет-ресурса ЦИК России для граждан с ограниченными физическими возможностями. В версии для слабовидящих пользователей на сайте Центризбиркома, которая появилась одной из первых среди интернет-ресурсов федеральных государственных органов, постоянно расширяется перечень тематических разделов сайта, доступных для инвалидов по зрению.

В единый день голосования 4 марта 2012 года прошли выборы Президента Российской Федерации и свыше 4 тысяч кампаний различного уровня, включая выборы в органы местного самоуправления, в том числе городских и сельских поселений. На местах работу проводили 95 424 участковые избиратель-

**Работа ГАС «Выборы» во время проведения единых дней голосования**

Дата проведения	Количество выборов	Количество субъектов	Количество избирательных участков	Количество протоколов
ДЕКАБРЬ 2007	486	85	96 193	125 065
МАРТ 2008	849	83	96 614	152 531
ОКтябрь 2008	5 216	74	12 972	20 875
МАРТ 2009	3 500	79	26 500	48 566
ОКтябрь 2009	6 780	76	21 926	51 746
МАРТ 2010	6 075	76	30 012	63 827
ОКтябрь 2010	7 856	77	31 393	30 300
МАРТ 2011	3 201	74	24 826	17 100
ДЕКАБРЬ 2011	2 679	83	95 249	174 567
МАРТ 2012	4 064	83	95 416	130 974

Слайд № 4





Слайд № 5

ные комиссии. Более 130 000 протоколов об итогах голосования были переданы и обработаны с применением системы и размещены на Интернет-портале ГАС "Выборы", что позволило широкой общественности получить дополнительную возможность контроля за ходом выборов.

Комплексы обработки избирательных бюллетеней и комплексы для электронного голосования, с использованием которых голосуют избиратели на участках, разработаны и производятся в России.

В состав одного КОИБ (слайд № 5) входят два полупрозрачных накопителя бюллетеней и два сканирующих устройства, а также устройство ввода данных и печатающее устройство. Комплекс считывает графический образ бюллетеня и отметку, проставленную избирателем в бумажном бюллетене. Комплексы были созданы в 2003 году и в 2010 году усовершенствованы.

В КОИБ применяется закрытая архитектура, которая не использует общераспространенное программное обеспечение типа Windows. Программное обеспечение КОИБ сертифицируется уполномоченным государством органом – Федеральной службой по техническому и экспортному контролю (ФСТЭК) на отсутствие недеklarированных возможностей. После сборки на заводе комплексы опечатываются специальной пломбой.

В КОИБ отсутствуют устройства, позволяющие устанавливать с ним беспроводную связь. Также комплекс защищен от электромагнитного воздействия (сертифицирован в соответствии с нормами). И-

спользуемое в КОИБ техническое решение не позволяет воздействовать на результаты в КОИБ в ходе голосования.

Так как при голосовании на КОИБ используются бумажные бюллетени, всегда есть возможность сравнить результаты ручного и автоматизированного подсчета (слайд № 6). Такая возможность предусмотрена законом. Хочу отметить, что за всю практику использования комплексов фактов расхождений ручного и автоматизированного подсчета зафиксировано не было.

Первая партия комплексов для электронного голосования, в которых реализована безбумажная технология волеизъявления избирателей, была изготовлена в 2005 году.



Слайд № 6



Слайд № 7

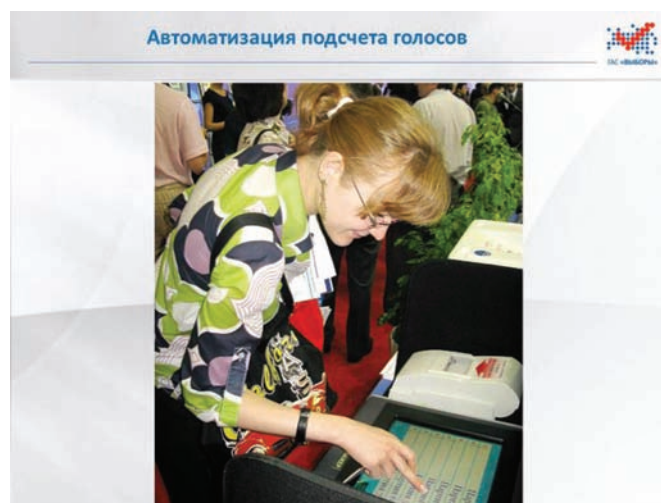
Комплекс для электронного голосования, автоматизируя процесс голосования на избирательном участке, обеспечивает проведение электронного голосования, автоматизированный подсчет голосов избирателей, установление итогов голосования и составление протокола участковой комиссии об итогах.

В состав одного КЭГ входят стационарные устройства сенсорного голосования – от 2 до 9 устройств, 2 переносных сенсорных устройства, а также 2 сенсорных устройства – тренажера, которые располагаются перед входом на избирательный участок, обеспечивая возможность избирателям ознакомиться с устройством и понять порядок голосования в так называемом тренировочном режиме (слайд № 7).

Устройство сенсорного голосования – это микроконтроллерное устройство, поэтому его нельзя заразить вирусом, оно не подвержено хакерским атакам, и никаким образом удаленно на него воздействовать нельзя. В отличие от компьютера, в нем отсутствует жесткий диск, не используются операционные системы высокого уровня (типа Windows), оно не умеет понимать внешние несанкционированные команды. Устройство предназначено только для одного действия – выбора кандидата при нажатии на определенную область экрана. Данное техническое решение позволяет надежно защитить КЭГ от возможных попыток несанкционированных воздействий и вирусных атак.

Кроме того, конструктивные особенности КЭГ исключают возможность влияния на работу программного обеспечения комплекса извне после проверки целостности и работоспособности комплекса комиссией и наблюдателями на участке. Подобное вмешательство потребовало бы механического вскрытия КЭГ в ходе голосования с нарушением пломб, что совершенно невозможно в присутствии всех участников избирательного процесса (избирателей, членов комиссии, наблюдателей). После чего потребовалось бы еще использовать специализированные устройства (программаторы) для перепрограммирования каждого из микроконтроллеров в устройствах сенсорного голосования.

На участке избиратель предъявляет паспорт и получает карточку со штрих-кодом. Прикладывая ее к считывателю на сенсорном устройстве, он получает доступ к электронному бюллетеню (слайд № 8).



Слайд № 8



Слайд № 9

Штрих-код на карточках создается и печатается с применением специальной программы, которая использует генератор случайных чисел. Карточка может быть использована только один раз и только на определенном избирательном участке, воспользоваться ею повторно невозможно.

Алгоритмы и интерфейсы экранных форм устройств сенсорного голосования исключают случайный пропуск избирателем какого-либо из электронных бюллетеней в процессе голосования.

В КЭГ используется система дублирующей печати на бумажном носителе: выбор избирателя фиксируется на контрольной ленте индивидуального печатающего устройства, которая доступна только самому избирателю в момент голосования. По ней голосующий может убедиться, что его голос учтен корректно. После подтверждения избирателем своего выбора лента прокручивается автоматически и результат волеизъявления выходит из поля видимости следующего голосующего.

Хочу обратить ваше внимание, что на контрольной ленте фиксируется только выбор избирателя (за кого подан голос), без указания каких-либо данных избирателя. Нормативными документами ЦИК России в случае поступления обоснованных жалоб предусмотрена процедура контрольного подсчета голосов избирателей, которая проводится избирательной комиссией на участках, оборудованных КЭГ, по данной контрольной ленте.

Переносные устройства сенсорного голосования в составе КЭГ обеспечивают голосование вне помещения избирательного участка (слайд № 9). В них реализованы дополнительные возможности для слепых и слабовидящих избирателей: устройства оснащены азбукой Брайля и наушниками для голосового сопровождения.

Перед началом голосования на каждом участке, оборудованном техническими средствами подсчета голосов (КЭГ или КОИБ), проводится обязательная процедура тестирования устройств. В присутствии председателя, членов избирательной комиссии, наблюдателей проводится полный тренировочный цикл, в процессе которого проверяется корректность работы программного обеспечения комплекса. Все устройства проверяются на возможность выбора каждого из кандидатов, проводится формирование итогового протокола тестового голосования, который подписывается членами участковой избирательной комиссии и наблюдателями. Далее устройства опечатываются.

За последние годы количество используемых на участках устройств для подсчета голосов увеличилось многократно. Так, применение КОИБ на избирательных участках в сравнении двух федеральных кампаний 2008 и 2012 гг. возросло в 3,6 раза, а КЭГи на федеральных выборах в 2012 году применялись на 333 участках (слайд № 10).

Прошедшие федеральные кампании ознаменовались масштабным применением технических средств подсчета голосов на избирательных участках. Они использовались во всех 83 субъектах Российской Федерации. На выборах Президента Российской Федерации свыше 12 тысяч технических уст-





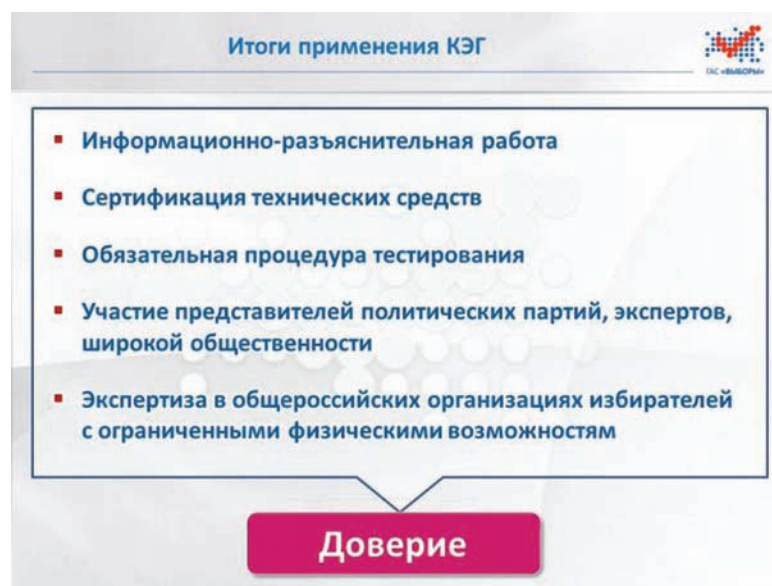
Слайд № 10

ройств (КОИБ и КЭГ) были размещены на 5,5 тысячи участков. Также КЭГ использовались на 22 участках за пределами страны: в Германии – на 11 участках, в Польше – на 4 и на 7 избирательных участках в г. Байконуре (Республика Казахстан).

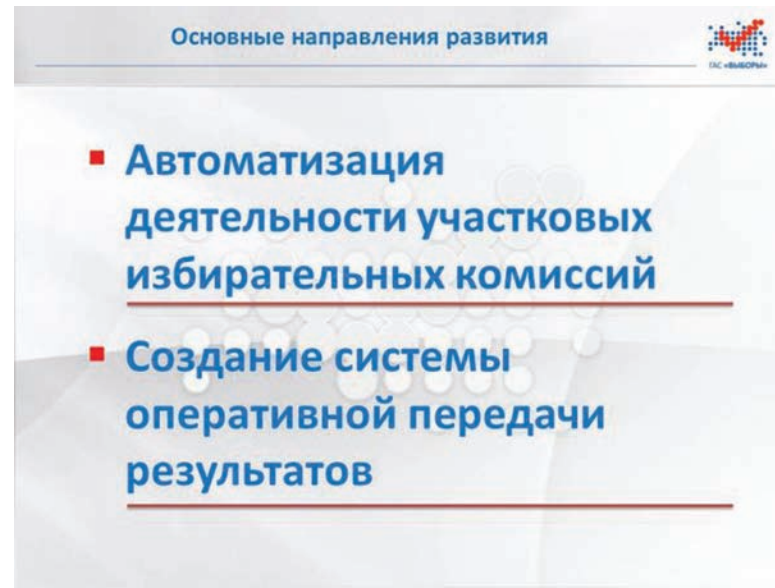
На выборах Президента Российской Федерации в 2012 году на 5 892 994 избирателя больше, чем в 2008 году, имели возможность проголосовать с использованием КОИБ. Численность избирателей, включенных в списки на участках, где применялись КЭГ, в том же избирательном цикле увеличилась на 312 347 человек.

От участников избирательного процесса жалоб на использование ни КОИБ, ни КЭГ не поступило (слайд № 11). Также не было попыток вмешательства в работу технических средств и ГАС «Выборы».

Для информирования широкой общественности были созданы видеоролики, разъясняющие правила голосования избирателей, специальные обучающие фильмы для членов избирательных комиссий. Во всех регионах страны прошло обучение операторов комплексов и членов избирательных комиссий. Информационные материалы о правилах голосования были размещены на всех избирательных участках



Слайд № 11



Слайд № 12

в стране, где использовалась техника. Избирательные комиссии субъектов провели обширную информационно-разъяснительную работу в своих регионах, провели презентации технических устройств, специальные разъяснительные мероприятия и публичные обсуждения.

Проведение перед голосованием на избирательных участках по всей стране обязательной процедуры тестирования технических средств подсчета голосов с участием наблюдателей, на которой подтверждается корректность работы устройств, в значительной степени снижает уровень безосновательной критики в адрес техники и организаторов выборов и является одной из основных мер по повышению открытости избирательных процедур и повышению доверия к системам электронного голосования.

Вопросы применения на практике и дальнейшего совершенствования технических средств подсчета голосов обсуждаются публично и всесторонне с участием широкой общественности, представителей политических партий, экспертов, журналистов, общественных организаций инвалидов (слайд № 12).

Технические устройства для голосования обязательно проходят экспертизу в общероссийских организациях инвалидов для учета потребностей избирателей с ограниченными физическими возможностями.

В результате активного участия общественности в процессе контроля за выборами сформирован стабильный и достаточно высокий уровень доверия избирателей к техническим устройствам для голосования, что позволяет в перспективе наращивать их применение на избирательных участках.

Электронное голосование с использованием КЭГ российские организаторы выборов определяют как более приоритетное направление развития технических средств подсчета голосов. Для увеличения использования КЭГ требуется внесение изменений в законодательство о выборах. На настоящий момент существует ограничение по применению комплексов: общее количество участков, где проводится электронное голосование, не должно превышать одного процента от числа участков, образованных на территории, на которой проводятся выборы (референдум). Вопрос о снятии данного ограничения сейчас рассматривается.

В настоящее время основным направлением внедрения инфокоммуникационных технологий в электоральную практику России является создание интегрированной системы голосования на всех уровнях избирательных комиссий, которая позволит обеспечить как автоматизированный подсчет голосов избирателей, так и автоматизированную передачу результатов голосования с избирательных участков в ГАС «Выборы» в электронном виде.

В 2011 году была принята Программа технического переоснащения избирательной системы Российской Федерации, в которой определены основные направления по реализации данной задачи и обозначен комплекс работ.

Мы планируем автоматизировать работу участковых избирательных комиссий в части формирования электронного протокола об итогах голосования с использованием электронно-цифровой подписи и

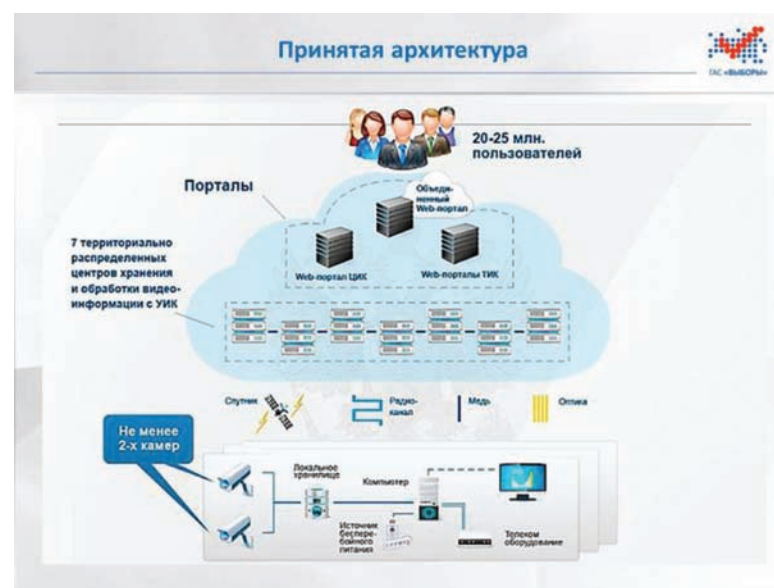


Слайд № 13

его дальнейшую автоматизированную передачу в ГАС “Выборы”. Для этого будут созданы специальные программно-технические средства – автоматизированные рабочие места участковой избирательной комиссии (АРМ УИК), оборудованные средствами передачи данных (слайд № 13).

Программой технического переоснащения предусмотрено, что в течение ближайших трех лет 60 000 избирательных участков (62,16% от общего числа), на которых голосует 90 процентов избирателей, будут автоматизированы. Это позволит ускорить процесс подсчета голосов и составление протокола об итогах голосования, уменьшить вероятность случайных или преднамеренных ошибок при подсчете голосов и формировании протокола об итогах голосования.

На выборах Президента Российской Федерации 4 марта 2012 года успешно отработала уникальная система видеотрансляции с избирательных участков (слайд № 14). Она была создана из расчета возможности подключения до 25 миллионов пользователей при 60 000 одновременных просмотров с каждой камеры. В день выборов прямая трансляция была организована с более чем 90 тысяч участков по всей стране.



Слайд № 14



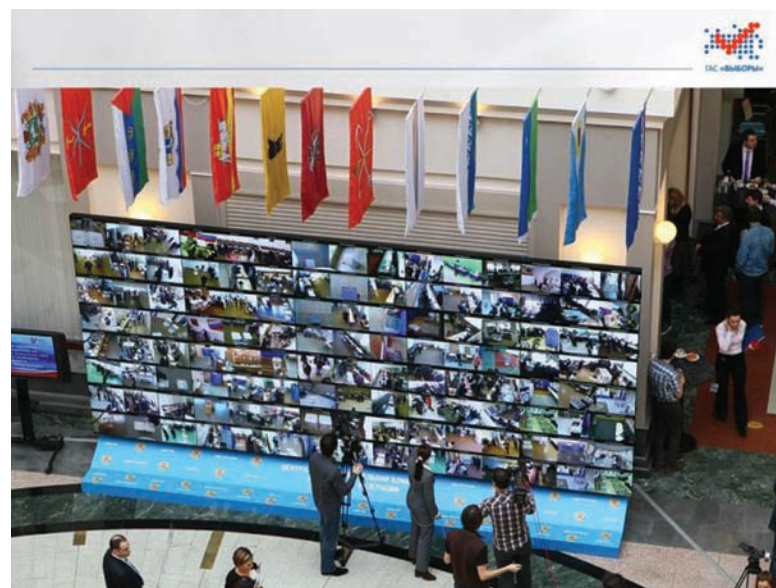
Слайд № 15

В процессе трансляции в рабочем режиме находилось порядка 99,3 процента тех участков, на которых были установлены трансляционные камеры. Число перебоев при максимальных нагрузках достигало лишь нескольких десятков, что составило доли процентов от общего количества. При неполадках запись велась только локально, и впоследствии она также загружалась в общий архив.

Одновременно записано 500 лет видео. За процедурой голосования 4 марта на портале [www.webvobory2012.ru](http://www.webvobory2012.ru) в режиме онлайн наблюдали 3,5 млн. человек, которые просмотрели 7,9 млн. трансляций. Всего в ходе выборов 4 марта и подсчета голосов с помощью системы видеонаблюдения было записано более 2.6 Тбайт видеoinформации (слайд № 15).

В течение неполных суток было сделано 500 миллионов обращений к сайту [webvobory2012.ru](http://webvobory2012.ru), созданному для мониторинга трансляций (слайд № 16). В то же время надо отметить, что в течение дня было зафиксировано более 100 хакерских атак, география которых охватывает почти весь мир.

Система видеотрансляции, созданная с целью повышения открытости и прозрачности избирательных процедур и предотвращения возможных случаев фальсификаций результатов выборов, полностью



Слайд № 16



**Ожидаемые результаты**

- **Расширение возможностей реализации избирательных прав гражданина Российской Федерации**
- **Повышение прозрачности избирательного процесса.**
- **Расширение возможностей контроля общественности за ходом избирательного процесса.**
- **Исключение влияния человеческого фактора на ход и результаты голосования.**

*Слайд № 17*

себя оправдала. Она позволила представителям кандидатов и политических партий, наблюдателям, экспертам, журналистам и широкой общественности в режиме реального времени наблюдать за ходом голосования и подсчета голосов.

Сегодня в Российской Федерации идет процесс внедрения современных инфокоммуникационных технологий на всех уровнях избирательной системы. Создается новая интегрированная автоматизированная система подсчета голосов и передачи данных с избирательных участков. Эти работы ведутся в плотном взаимодействии с избирателями, представителями политических партий, экспертного сообщества и общественных организаций.

Реализована процедура национальной сертификации технических средств, гарантированная государством.

Система видеотрансляции с избирательных участков востребована обществом на всех уровнях выборов, в том числе муниципальных. Она была задействована на выборах мэров городов Красноярска и Омска. При проведении выборов в единый день голосования в октябре 2012 года видеотрансляция будет осуществляться со всех избирательных участков, где будет организовано голосование, за исключением сельских и городских поселений.

Работы по внедрению в Российской Федерации электронных систем голосования ведутся с учетом обратной связи с представителями экспертного сообщества, политических партий, с учетом мнений представителей общественных организаций для соблюдения баланса между масштабированием технологий и доверием граждан к системам электронного голосования.

Проведение этих работ позволяет (слайд № 17):

- расширить возможности реализации избирательных прав граждан Российской Федерации;
- повысить прозрачность избирательного процесса;
- расширить возможности контроля общественности за ходом избирательного процесса;
- исключить влияние человеческого фактора (преднамеренного или невольного) на ход и результаты голосования.

Спасибо за внимание!



**Ромуальд Драпиньский,  
вице-директор по вопросам  
информатизации выборов Национального  
избирательного бюро Польши**

### **Использование вычислительной техники и информационных технологий на выборах**

На основании закона, регулирующего процессы, связанные с организацией выборов и референдумов, Устава Национального избирательного бюро и регламента Центральной избирательной комиссии структурные подразделения Национального избирательного бюро обеспечивают организационно-административные, финансовые и технические условия для выполнения задач, связанных с организацией и проведением выборов и референдумов в стране.

Существенную роль в организации и обеспечении технических условий для выполнения вышеупомянутых задач играет поддержка избирательных процессов с использованием вычислительной техники и информационных технологий.

Эти задачи для различных избирательных органов выполняются: Группой по правовым вопросам и вопросам организации выборов Национального избирательного бюро (для Центральной избирательной комиссии), представительствами Национального избирательного бюро (для окружных избирательных комиссий и избирательного комиссара), а также гминными управами (для территориальных избирательных комиссий и участковых избирательных комиссий).

#### **I. Введение**

Основными целями информационно-технологической поддержки избирательных органов и избирателей являются эффективная и точная проверка, определение, трансферт и предоставление доступа к итогам голосования и результатам выборов, референдумов, а также поддержка надзора Центральной избирательной комиссии за ведением и обновлением избирательных регистров, подготовкой и обновлением списков избирателей, а также предоставление заинтересованным учреждениям и лицам любых избирательных документов, в том числе статистических сводок о результатах выборов и референдумов.

В сферу действий избирательных органов входят следующие задания, поддерживаемые информационными технологиями:

а) оказание помощи в организации выборов и референдумов, в частности, контроль за правильной регистрацией данных, касающихся проведения выборов (управление выборами, регистрация избирательных комиссий, списков кандидатов и самих кандидатов, а также составов избирательных комиссий);

б) оказание помощи в области деления на избирательные участки и избирательные округа, а также в подготовке регистра избирателей и списка избирателей (подготовка отчетов о количестве избирателей и численности населения в данном избирательном участке и избирательном округе);

с) оказание помощи избирательным комиссиям в определении и проверке итогов голосования и результатов выборов на основе цифровых данных из проектов протоколов голосования в округе с учетом внутреннего контроля арифметической правильности данных, установленных избирательной комиссией, распечатка протокола, криптографическая защита электронного файла протокола и передача его в окружную комиссию (территориальную или же Центральную избирательную комиссию);

д) предоставление итогов выборов, а также других документов, связанных с деятельностью избирательных органов;

е) ведение архива данных по выборам и базы данных по избирательному законодательству наряду с прецедентным правом Центральной избирательной комиссии и других государственных органов, компетентных в вопросе осуществления избирательного права.

С исторической точки зрения, использование вычислительной техники и информационных технологий на выборах началось с 1989 года на бухгалтерских системах. С 1990 года используется информационно-технологическая поддержка на уровне территориальных избиркомов и областных избиркомов с трансфертом агрегированных данных в Центральную избирательную комиссию.

В 1991 году была использована система Unix и база данных SQL, а в 1993 году – местные серверы в окружных избирательных комиссиях (регистрация данных об избирательных участках, избирательных округах, комиссиях и списках кандидатов, а также цифровых данных из бумажных протоколов участковых комиссий), сетевые виртуальные терминалы и выделенные линии связи с Центризбиркомом.

В 2003 году Центральная избирательная комиссия решила построить интегрированную информационную систему для обслуживания всех выборов и референдумов. Разработанная и построенная информационная система включает центральную базу данных, охватывающую итоги голосования, результаты выборов и референдумов, причем до 2005 года результаты участковых избирательных комиссий вводились и проверялись в окружных комиссиях. До голосования информационная система включает учет избирательных участков и округов (электоральная география), учет данных из регистра избирателей и списков избирателей (численность населения и число избирателей в избирательных участках и избирательных округах), учет данных о зарегистрированных избирательных комитетах, списках кандидатов и самих кандидатах, а также о составах и местонахождении (информация о часах работы) избирательных комиссий. Пользователи системы имеют доступ к некоторым модулям системы, в зависимости от типа поддерживаемой избирательной комиссии (избирательного комиссара). Система обеспечения доступа и привилегий пользователей для использования конкретных модулей организуется с помощью сертификатов и ролей, а также паролей с обеспечением аутентификации, конфиденциальности и интегральности трансферта информации. Доступ к центральной системе предоставляется с помощью шифрованных каналов передачи на основе защищенных телекоммуникационных соединений с использованием сети связи общего пользования.

На этапе выборов была разработана подсистема для ввода данных об итогах голосования в участковых избирательных комиссиях, на уровне окружных комиссий, районных избиркомов и комиссаров, а также модуль трансферта данных об итогах голосования между избирательным участком, избирательным округом и Центризбиркомом. Введенные данные шифруются, подписываются и отправляются шифрованным каналом передачи. Центральная избирательная комиссия после установления, что данные в системе соответствуют данным, содержащимся в протоколах избирательной комиссии, составляет и публикует уведомление об итогах голосования и результатах выборов и референдумов. С 2006 года значительно расширилось использование информационных технологий на выборах путем предоставления модуля для участковой избирательной комиссии. В этом модуле “Избирательный Калькулятор” участковая избирательная комиссия получает данные о зарегистрированных списках кандидатов и самих кандидатах, о возможных кандидатах, удаленных из списка, предварительные данные о численности населения и числе избирателей, а также о составе избирательной комиссии. Модуль “Избирательный калькулятор” проверяет арифметическую правильность определения итогов голосования и дает возможность распечатки проекта протокола об итогах голосования на участке. Печатная версия проекта протокола включает контрольный символ (зашифрованный код, сгенерированный на основе данных протокола) и штрих-код. Штрих-код протокола ускоряет проверку протокола в окружной избирательной комиссии (территориальной избирательной комиссии). Аналогичным образом производится распечатка протоколов участковой избирательной комиссии и проверка протоколов окружных избирательных комиссий в Центральной избирательной комиссии.

## **II. Предпосылки создания и компоненты системы**

Опираясь на многолетний опыт работы с использованием электронных технологий в избирательных процедурах, в 2003 году Центральная избирательная комиссия одобрила предпосылки создания интегрированной информационной системы “Избирательная платформа”.

После анализа стратегических направлений развития информационных технологий были приняты главные предпосылки создания системы:

- элементы разрабатываемой системы: лицензии на программное обеспечение, основное компьютерное оборудование и линии связи являются собственностью Национального избирательного бюро;
- система разрабатывается на основе признанных стандартных инструментов и механизмов обработки данных: центральной реляционной базы данных, технологии формирования многоуровневых соединений, инфраструктуры открытых ключей, стандарта передачи данных на основе XML-файлов;
- разрабатываемые модули для обслуживания избирательных комиссий предусматривают возможность местной работы в случае выхода из строя телекоммуникационной сети; в случае сбоя в работе оборудования разработаны процедуры с целью обеспечения бесперебойной работы системы, центральная система работает в двух отдельных центрах обработки данных;
- телекоммуникационная инфраструктура даст возможность работать избирательным комиссиям низших уровней с центральной системой, окружные избирательные комиссии располагают двумя отдельными соединениями с общей сетью связи и устройствами, обеспечивающими электроснабжение во время отключения электричества;
- система обеспечит возможность шкалирования: развитие оборудования для центральной базы данных и местных подсистем, повышение параметров производительности телекоммуникационной сети и параметров компьютерной техники;
- данные, введенные и одобренные в системе, являются основой для создания документов, связанных с избирательным процессом, выполняющих условия, определенные законом, и соответствующих образцам документов, утвержденным Центральной избирательной комиссией (избирательные бюллетени, резолюции, постановления, уведомления и сообщения Центральной избирательной комиссии, протоколы, положения и уведомления окружной и участковой избирательных комиссий и избирательных комиссаров, а также протоколы участковой избирательной комиссии). Данная предпосылка обеспечивает правильность и точность данных о регистрации избирательных комитетов, списков и кандидатов, избирательных комиссий, а также данных об итогах голосования и результатах выборов и референдумов;
- система содержит модули регистрации избирательных комитетов, списков и кандидатов, а также составов и местонахождений избирательных комиссий, модули ввода данных об итогах голосования на участке, подсчета итогов голосования в избирательных округах, определения результатов выборов и референдумов, хранения и предоставления данных об итогах голосования и результатах выборов и референдумов, хранения и предоставления данных о документах, связанных с процессами организации выборов и референдумов;
- система связана с Информационным общественным бюллетенем в области визуализации итогов голосования и результатов выборов и референдумов.

С целью реализации сложной концепции создания комплексной интегрированной системы система была разделена на отдельные компоненты. Отдельные компоненты системы разрабатываются на определенных этапах. Каждый переданный элемент и этап разработки системы подвергаются непрерывному процессу техобслуживания, тестирования и внедрения в связи с изменениями в законодательстве и развитием ИТ-технологий. Благодаря принятой спиральной методологии постройки системы была достигнута поставленная цель в определенном временном режиме в пределах финансовых средств, выделенных из бюджета. Каждая часть системы позволяет непрерывное или повторное использование.

Информационно-технологическая поддержка избирательных процессов, реализуемых системой, включает:

- 1) в период между голосованием на выборах и референдумах, проводимых по всей стране, организация работы включает:
  - a) учет данных и изменений в делении гмин на избирательные участки и избирательные округа, а также учет изменения границ административных единиц;
  - b) учет квартальных количественных данных из регистра избирателей, содержащих численность населения и число избирателей на избирательных участках и в избирательных округах в гминные советы;
  - c) учет дополнительной информации из регистра избирателей о введении избирателя по его собственному желанию, удалении из реестра избирателей в гмине, где он проживает, после его ввода в регистр избирателей в другой гмине, а также о лишении избирательного права;

- d) учет составов избирательных комиссий;
  - e) проведение выборов в течение созыва, регистрация сроков выборов; референдумов и изменение кандидатов, борющихся за избирательные мандаты;
  - f) публикацию данных в государственном Информационном общественном бюллетене;
  - 2) в период, предшествующий общенациональным выборам и общенациональным референдумам, организация работы включает:
    - g) учет заявок избирательных комитетов, предоставление электронных формуляров заявок избирательного комитета с обеспечением распечатки необходимых документов и импорта в систему электронных данных из зарегистрированных заявок;
    - h) учет заявок, касающихся списков кандидатов и самих кандидатов, предоставление электронных формуляров заявки, касающейся списка кандидатов, распечатки документов и импорта данных в систему;
    - i) учет изменений в делении на избирательные участки и избирательные округа;
    - j) учет составов избирательных комиссий;
    - к) управление системой в области подготовки к проведению выборов и референдумов, регистрация пользователей и их привилегий;
    - l) публикация данных в системе визуализации выборов;
    - 3) в период общенациональных выборов и общенациональных референдумов организация работы включает:
      - m) ввод, проверку, подписание и отправку итогов голосования;
      - n) подсчет итогов голосования, а также определение результатов выборов и референдумов;
      - o) подготовку проектов документов, связанных с определением итогов голосования и результатов выборов;
      - p) публикацию результатов в системе визуализации выборов.
- Разрабатываемую интегрированную систему можно разделить на следующие элементы:
1. Телеинформационная инфраструктура в Национальном избирательном бюро и представительствах, которая включает:
    - 1) серверы баз данных;
    - 2) дисковую матрицу;
    - 3) серверы приложений;
    - 4) телекоммуникационные серверы;
    - 5) телекоммуникационное оборудование;
    - 6) лицензию на использование базы данных и операционной системы;
    - 7) телекоммуникационные связи и резервные линии связи.
  2. Подсистема безопасной коммуникации и аутентификации данных как основа для коммуникации и аутентификации других элементов, модулей и подсистем. Подсистема безопасной коммуникации и авторизации трансфера данных является основой для коммуникации и авторизации остальных элементов, модулей и подсистем. Подсистема создает шифрованные каналы частной сети, соединяющие центральную базу данных Центральной избирательной комиссии с местными подсистемами, обслуживающими районные, окружные избирательные комиссии и избирательных комиссаров. Подсистема содержит центральную базу данных о пользователях системы с описанием их привилегий, основанных на инфраструктуре открытого ключа, элементы, защищающие от инцидентов в сети общего пользования, механизмы и процедуры переключения телекоммуникационных сетей в случае сбоя.
  3. Центральная база данных, которая включает:
    - 1) базу данных электоральной географии, содержащей:
      - a) деление гмин на избирательные участки и избирательные округа;
      - b) квартальные отчеты из регистра избирателей, а во время выборов – из списка избирателей;
      - c) график проведения выборов и референдумов;
      - d) кандидатов, борющихся за избирательные мандаты;
      - e) учет политических партий;
    - 2) операционную базу для хранения информации в процессе текущего обслуживания выборов и референдумов, включающую:

- a) учет избирательных комиссий;
- b) учет списков кандидатов и самих кандидатов;
- c) итоги голосования по протоколам избирательных органов;
- d) результаты выборов и референдумов;
- 3) архивную базу данных для хранения результатов выборов и референдумов.

4. Подсистемы для обслуживания выборов и референдумов, охватывающие:

- 1) выборы в Европарламент;
- 2) выборы в Сейм Республики Польша;
- 3) выборы в Сенат Республики Польша;
- 4) выборы Президента Республики Польша;
- 5) общенациональные референдумы;
- 6) выборы в воеводские сеймики;
- 7) выборы в советы повятов и городов на правах повята;
- 8) пропорциональные выборы в гминные советы с численностью населения свыше 20 тысяч;
- 9) мажоритарные выборы в гминные советы с численностью населения до 20 тысяч;
- 10) выборы войта/бургомистра/мэра города;
- 11) местные референдумы по вопросу освобождения органов единиц местного самоуправления.

Каждая из вышеназванных подсистем для поддержки обслуживания выборов и референдумов состоит из трех территориальных уровней:

1) центрального, для обслуживания Центральной избирательной комиссии в области:

- a) регистрации комитетов, списков и кандидатов на национальном уровне;
- b) проверки правильности данных;
- c) определения результатов выборов и референдумов;
- d) поддержки в создании документов;
- e) экспорта данных в систему визуализации выборов;

2) окружного, для обслуживания районных избирательных комиссий, окружных избирательных комиссий и избирательных комиссаров в области:

- a) загрузки данных из центральной системы;
- b) регистрации местных комитетов (на выборах в органы местного самоуправления), списков кандидатов и самих кандидатов;
- c) управления местными пользователями;
- d) ввода данных из протоколов голосования с учетом условий обеспечения правильности данных;
- e) подсчета итогов голосования;
- f) определения результатов выборов;
- g) трансферта данных в центральную подсистему;
- h) поддержки создания документов;

3) территориального, для обслуживания участковых избирательных комиссий:

a) калькуляторы выборов для участковых комиссий в случае каждого типа выборов (ввод, проверка арифметической правильности, подписание, распечатка проекта протокола и отправка подписанного протокола);

b) калькулятор выборов для территориальных избирательных комиссий на выборах в местные органы гмин, повятов и сеймиков воеводств (проверка и одобрение протоколов участковой избирательной комиссии, определение итогов голосования и результатов выборов в совет и выборов войта, бургомистра, мэра города, отправка результатов избирательному комиссару).

### **III. Тенденции в развитии системы информационно-технологической поддержки избирательных органов**

Основной целью информационной системы “Избирательная платформа” является эффективное и правильное определение соответствующими избирательными комиссиями итогов голосования и результатов выборов и референдумов, а также предоставление возможности осуществления общественного контроля посредством публикации результатов на веб-странице Центральной избирательной комиссии.



В ближайшие годы предусматривается разработка инструментов информационных технологий в области:

1. Большей интеграции регистра избирателей и списка избирателей, веденных гминами, с центральной избирательной системой. Данная интеграция увеличит возможности проверки и надзора Центральной избирательной комиссии за ведением регистра избирателей и списка избирателей, что значительно облегчит обмен данными между консулами и гминами во время подготовки списков избирателей за рубежом.

2. Увеличения возможностей электронной регистрации избирателей в регистр избирателей и список избирателей, а также проверки реестра избирателей и списка избирателей.

3. Расширения возможностей инструментов предоставления электронной информации для избирателей в области поиска соответствующего избирательного участка, избирательного округа, представления списков кандидатов и самих кандидатов, а также итогов голосования и результатов выборов. Эти возможности должны быть доступны на мобильном оборудовании. Должен быть также возможен поиск желаемой избирателем информации путем введения диапазона данных, которые желает получить избиратель, в интерактивном режиме.

#### IV. Выбранные компоненты системы

The screenshot shows a web browser window displaying a search interface for voting districts. The search results are as follows:

Województwo	Powiat	Gmina	Numeral	Adres	Obszar	Kandydaci	
wielkopolskie	kolaski	gm. Kłodawa	2	gm. Kłodawa Zespół Szkół Nr 2, ul. 3 Maja 5, Kłodawa 62-650 Kłodawa	Miasto Kłodawa ulice: Aleja 1 Maja, Aleja Tadeusza Kościuszki, Aleja 1000-lecia, Barbary, Cicha, Dąbska, Gruntowa, Henryka Dąbrowskiego, Jasna, Jachimowa, Jarzębinowa, Klonowa, Lipowa, Łąkowa, Łęczyska, Niezłomnych, Powstańców Wielkopolskich, Różana, Sołna, Świętego Ducha, 3 Maja, Władysława Jagiełły, Wrzosowa, Wyzymna, Zawodnia i Zielona	Tak	Sejm Senat
wielkopolskie	kolaski	gm. Kłodawa	4	gm. Kłodawa Zespół Szkół Nr 1, ul. Kościelna 15, Kłodawa	Miasto Kłodawa ulice: Adama Rusteja Piłkiewicza, Akademii Krakowskiej, Bolesława Prusa, Elzy Orzeszkowej, Grzegorza z Sambora, Harcerska, Juliana Tuwima, Kardynała Stefana Wyszyńskiego, Kościelna, Krasa, Królowa, Leona Kruczkowskiego, Marii Dąbrowskiej, Nowa, Ogrodowa, Plac Wolności	Tak	Sejm Senat

Tab.1. Wyszukanie obwodu głosowania, podając nazwę miasta i ulicy.

**Е.И. Колошин,  
член Центральной  
избирательной комиссии  
Российской Федерации,  
доктор юридических наук, профессор**

**Роль и задачи участковых избирательных комиссий в России  
(Тезисы выступления)**

**1. Участковые избирательные комиссии (УИК) – наноструктуры гражданского общества.**

УИКи – самые массовые звенья российской избирательной системы. Например, проведением выборов депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации шестого созыва в 2011 году занимались 95 249 участковых избирательных комиссий, в состав которых вошло более 830 000 учителей, врачей, студентов, пенсионеров, мелких служащих.

УИКи осуществляют важные государственные полномочия, присущие учредительной власти, в пределах своей компетенции принимают юридически значимые, обязательные для граждан, государственных и муниципальных органов, должностных лиц и организаций решения, но в отличие от других избирательных комиссий они не являются ни государственными, ни муниципальными органами. УИКи нельзя считать и общественными образованиями, так как они создаются территориальными избирательными комиссиями, то есть государственными органами субъектов Федерации.

Состав этих комиссий, работа на общественных началах, функционирование вместе с многочисленными членами с совещательным голосом и наблюдателями в качестве каналов связи с гражданами и негосударственными структурами позволяют отнести УИКи к числу низовых микроколлективов российского гражданского общества. Благодаря в первую очередь названным комиссиям можно сделать вывод о том, что проведением выборов в России должно заниматься прежде всего само гражданское общество.

**2. Институт УИКов в России имеет прочные исторические корни.** Так, Положением о выборах в Государственную Думу от 6 августа 1905 года введен институт участковой избирательной комиссии, состоящей из председателя и двух членов, назначаемых городской головой из числа лиц, обладающих правом участия в выборах. Временное правительство в 1917 году, утвердив Положение о выборах в Учредительное собрание, предусмотрело УИК в составе четырех членов, дополнительно была введена должность секретаря. Институт избирательных комиссий получил закрепление и в советское время, но единое наименование для низового звена комиссий – участковая избирательная комиссия – было возвращено только во второй половине 30-х годов прошлого века. УИКи образовывались исполкомами местных Советов. Появилась должность заместителя председателя комиссии.

**3. Современный статус комиссий** имеет достаточно солидную законодательную основу в виде Федерального закона от 12 июня 2002 года № 67-ФЗ “Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации”, других федеральных и региональных законов, а также положений уставов муниципальных образований, правовых актов Центральной избирательной комиссии и избирательных комиссий субъектов Российской Федерации.

УИК проводит избирательные действия применительно к определенной территории, называемой избирательным участком, с числом избирателей не более 3000 человек. УИКи создаются ad hoc, то есть заново на каждые выборы из представителей политических партий, других общественных организаций, территориальных и трудовых коллективов, местного самоуправления, вышестоящих избирательных комиссий. Полномочия УИК заканчиваются через 10 дней со дня официального опубликования результатов соответствующих выборов.

Состав комиссии (от 3 до 16 членов с правом решающего голоса, в зависимости от численности избирателей), включая ее председателя, утверждается территориальной избирательной комиссией не позднее чем за три недели до дня голосования. Заместитель председателя и секретарь комиссии избираются тайным голосованием на первом заседании комиссии из числа ее членов. При совмещении различных выборов обычно одна и та же УИК обслуживает все выборы.

Комиссии действуют коллегиально. Они знакомят избирателей со списками и уточняют эти списки после получения из территориальных избирательных комиссий, информируют избирателей о кандидатах и избирательных объединениях, организуют и проводят голосование избирателей во всех его формах, определяют итоги голосования, выдают копии протоколов об итогах голосования на участке, рассматривают жалобы на нарушения избирательных прав.

#### **4. Перспективы реформирования УИКов.**

С 2013 года УИКи будут формироваться на такой же срок полномочий, как и другие избирательные комиссии, – 5 лет. При этом избирательные комиссии субъектов Российской Федерации будут формировать резерв для назначения в состав комиссии при возникновении вакансии. Названные изменения, обусловленные усложнением работы и увеличением ответственности УИК, имеют как плюсы, так и минусы. Первых, видимо, больше. Во всяком случае, возникает не только необходимость, но и реальная возможность повышения уровня знаний избирательного законодательства членами новых УИКов, а организация такой работы превращается в весьма актуальную функцию ЦИК России и избирательных комиссий субъектов Федерации.

В ближайшие годы планируется оснащение почти всех избирательных участков средствами электронного голосования и подсчета голосов. В связи со все более широким распространением в последнее время практики использования web-камер на избирательных участках с трансляцией информации в сеть Internet у УИКов добавились новые заботы, которые еще ждут своего законодательного регулирования.

В обществе обсуждаются и другие предложения, направленные на полное использование демократического потенциала УИКов, укрепление их самостоятельности в интересах свободных выборов.

**Влоджимеж Рымс,  
член Государственной  
избирательной комиссии  
Республики Польша**

### **Задачи участковых избирательных комиссий и членов участковых избирательных комиссий**

#### **I.**

1. Участковые избирательные комиссии являются избирательными органами, создаваемыми в связи с назначенными выборами. Обслуживание и материально-технические условия работы участковых избирательных комиссий обеспечиваются войтом (бургомистром, мэром города) в рамках задач, порученных территориальным муниципальным образованиям (гминам). Участковая избирательная комиссия выполняет задачи, определенные в Избирательном кодексе, и подчиняется рекомендациям и разъяснениям Государственной избирательной комиссии.

2. Участковые избирательные комиссии создаются в постоянных избирательных участках, охватывающих от 500 до 3000 жителей, и особых участках для голосования, созданных на территории гмин (распределение гмины на постоянные участки для голосования и создание особых участков для голосования отводится для решения советов гмин) и – в выборах в Сейм и Сенат, выборах президента Республики Польша и выборах в Европейский парламент – в избирательных участках, созданных за пределами страны и на польских морских судах. В общепольских выборах создается около 25 000 участковых избирательных комиссий.

3. В выборах в Сейм и Сенат, выборах президента Республики Польша и выборах в Европейский парламент участковые избирательные комиссии создаются войтами (бургомистрами, мэрами городов) в участках на территории гмины, в участках за рубежом – консулами, а на польских морских судах – капитанами судов.

В выборах органов местных муниципальных образований участковые избирательные комиссии создаются компетентными территориальными избирательными комиссиями (территориальные избирательные комиссии создаются избирательным комиссаром среди избирателей, представленных уполномоченными лицами избирательных комитетов).

4. Участковая избирательная комиссия насчитывает от 7 до 9 человек (на избирательных участках, созданных в лечебных учреждениях, домах социальной помощи, пенитенциарных учреждениях, следственных изоляторах, – от 5 до 7 человек).

В состав участковой избирательной комиссии назначаются избиратели, представленные уполномоченными лицами избирательных комитетов, и – от учреждения – один человек, назначенный войтом, из состава муниципальных сотрудников гмины или гминных организационных подразделений. Уполномоченное лицо избирательного комитета может представить только одного кандидата в каждую участковую избирательную комиссию на территории избирательного округа, в котором зарегистрирован заявленный комитетом список кандидатов или кандидат. В случае, когда число представленных кандидатов в члены участковой избирательной комиссии превышает допустимый состав комиссии, состав комиссии устанавливается путем открытой жеребьевки, которая проводится войтом. Если число выдвинутых кандидатов в члены участковой избирательной комиссии меньше, чем допустимый минимальный состав комиссии, ее состав дополняется войтом из состава лиц, находящихся в постоянном регистре избирателей гмины.

5. Членом участковой избирательной комиссии может быть избиратель, то есть лицо, имеющее право избирать (активное избирательное право), включенное в постоянный регистр избирателей данной гмины и выразившее согласие на выдвижение его кандидатуры. Можно быть членом только одной избирательной комиссии. Не может быть членом избирательной комиссии лицо, которое баллотируется на выборах, является уполномоченным представителем избирательного комитета, уполномоченным финансовым представителем или доверенным лицом.

6. Орган, который назначает участковую избирательную комиссию, может отозвать члена комиссии в случае невыполнения или ненадлежащего выполнения им обязанностей. Кроме того, прекращение членства в участковой избирательной комиссии происходит в случае отказа от членства, смерти члена комиссии, потери права участвовать в выборах, баллотирования на выборах, осуществления функции уполномоченного представителя на выборах, уполномоченного финансового представителя или доверенного лица, исключения из постоянного избирательного регистра данной гмины. Дополнение состава участковой избирательной комиссии осуществляется согласно положениям о ее образовании.

7. Лицам, входящим в состав участковой избирательной комиссии, полагается юридическая защита, предусмотренная для сотрудников государственных учреждений, и эти лица несут ответственность как сотрудники государственных учреждений.

8. Участковая избирательная комиссия избирает из своего состава председателя участковой избирательной комиссии и его заместителя.

## II.

1. Основной задачей участковой избирательной комиссии является проведение голосования на избирательном участке, установление результатов голосования на избирательном участке, их обнародование и отправление итогов голосования в компетентную вышестоящую избирательную комиссию.

2. Голосование проводится на основании списка избирателей, который передается гминой председателю компетентной участковой избирательной комиссии накануне выборов. Список избирателей составляется и актуализируется на основании постоянного регистра избирателей, который ведется гминой. Голосовать может только избиратель, включенный в список избирателей, а также в точно определенных случаях избиратель, дополнительно включенный в список избирателей.

3. Перед голосованием компетентные избирательные комиссии вышестоящего уровня, которые утверждают избирательные бюллетени и выдают распоряжение об их распечатке, передают избирательные бюллетени участковым избирательным комиссиям.

4. Участковая избирательная комиссия проводит голосование в помещении участковой избирательной комиссии в течение одного дня, без перерыва, с 7.00 до 21.00. Если в результате чрезвычайных событий голосование было временно невозможным, участковая избирательная комиссия, с согласия компетентной вышестоящей избирательной комиссии, может объявить о прекращении голосования, его продлении или отсрочке до следующего дня.

5. С момента начала голосования вплоть до его завершения в помещении для голосования должны одновременно находиться не меньше чем 3 человека, входящие в состав участковой избирательной комиссии, причем одним из них должен быть председатель комиссии или его заместитель.

6. Перед началом голосования участковая избирательная комиссия проверяет, является ли избирательный ящик пустым, затем закрывает ящик и опечатывает его печатью комиссии, а также проверяет, находится ли в помещении для голосования список избирателей и нужное количество избирательных бюллетеней, а также соответствующее число мест, обеспечивающих тайность голосования.

7. Сохранение порядка и спокойствия во время голосования является обязанностью председателя участковой избирательной комиссии.

8. Участковая избирательная комиссия выдает избирателю бюллетень для голосования, соответствующий для проводящихся выборов, снабженный печатью комиссии, после установления личности избирателя на основании предъявленного избирателем документа, удостоверяющего его личность. Избиратель подтверждает получение бюллетеня для голосования подписью в предназначенной для этого графе списка избирателей.

Участковая избирательная комиссия допускает к голосованию избирателя, который не содержится в списке избирателей, если предоставит открепительное удостоверение. Избиратель включается в список избирателей, а открепительное удостоверение прилагается к списку избирателей.



В случае голосования через уполномоченного представителя участковая избирательная комиссия перед выдачей бюллетеня для голосования уполномоченному представителю удостоверяет его личность на основании документа и принимает доверенность на голосование, которую прилагает к списку избирателей.

В случае голосования по почте обратные конверты, полученные компетентной участковой избирательной комиссией в часы голосования, открываются участковой избирательной комиссией и вынутые из них конверты на бюллетень для голосования опускаются в избирательную урну.

9. Участковая избирательная комиссия немедленно после завершения голосования устанавливает итоги голосования. Председатель комиссии в присутствии ее членов запечатывает щель избирательного ящика, а затем комиссия устанавливает на основании списка избирателей число лиц, обладающих избирательным правом, и число избирателей, которым были выданы бюллетени для голосования, а также число неиспользованных бюллетеней для голосования, которые помещаются в запечатанных пакетах. После выполнения этих действий председатель участковой комиссии в присутствии членов комиссии открывает избирательный ящик, затем комиссия считает вынутые из него бюллетени для голосования и устанавливает число действительных бюллетеней и число недействительных бюллетеней.

Если число действительных бюллетеней для голосования, вынутых из ящика, меньше или больше, чем число выданных бюллетеней, участковая избирательная комиссия указывает в протоколе предполагаемую причину этого несоответствия.

10. Участковая избирательная комиссия составляет в двух экземплярах протокол о результатах голосования на участке, компетентном для проведения выборов, который подписывается всеми членами комиссии. В протоколе помещаются числовые данные: число лиц, обладающих избирательным правом, число избирателей, которым выданы бюллетени для голосования, число недействительных голосов, число действительных голосов, поданных за отдельных кандидатов или за отдельные списки кандидатов, за каждого кандидата из списка, число неиспользованных бюллетеней для голосования, число бюллетеней, содержащихся в ящике, число действительных бюллетеней, число недействительных бюллетеней, число избирателей, голосовавших через уполномоченного представителя, а также указывается время начала и окончания голосования, обсуждаются приказы и другие принятые решения, а также существенные обстоятельства, связанные с ходом голосования.

11. Участковая избирательная комиссия незамедлительно обнародует итоги голосования на участке, вывешивая в помещении для голосования, в месте, доступном для избирателей, копии протокола о результатах голосования на участке.

12. Председатель участковой избирательной комиссии без промедления передает компетентной участковой избирательной комиссии вышестоящего уровня в запечатанном конверте один экземпляр протокола о результатах голосования на участке вместе с разъяснениями комиссии относительно возражений, внесенных доверенными лицами и членами комиссии в протокол о результатах голосования, а затем передает в депозит войту (консулу, капитану судна) документы голосования и печать комиссии.

13. В случае определения факта нарушений в установлении результатов голосования на участке компетентная избирательная комиссия высшего уровня приказывает повторное их установление участковой избирательной комиссией.

14. Участковые избирательные комиссии после завершения их законных задач распускаются Государственной избирательной комиссией.

**Л.Ф. Демьянченко,  
заместитель Руководителя Аппарата  
Центральной избирательной комиссии  
Российской Федерации**

### **Участие в выборах избирателей Российской Федерации с ограниченными возможностями**

3 мая 2012 года Российская Федерация ратифицировала Конвенцию ООН о правах инвалидов, отдельная статья (29) в которой посвящена участию инвалидов в политической и общественной жизни. В ней говорится, что государство должно гарантировать инвалидам право наравне с другими голосовать и быть избранными.

В Российской Федерации свыше 10 процентов избирателей имеют ограниченные возможности – это более 10 миллионов! Поэтому Центральная избирательная комиссия Российской Федерации, избирательные комиссии субъектов Российской Федерации считают своей важнейшей задачей создание всех необходимых условий для реализации избирательных прав граждан Российской Федерации, являющихся инвалидами.

Надо сказать, что у нас в России и Конституция страны, и федеральное законодательство о выборах в полной мере гарантируют такое равенство, которое, безусловно, относится и к избирательным правам тех граждан, кто в силу своего физического состояния имеет определенные трудности с самостоятельной реализацией своих прав, в связи с чем необходимо создавать им специальные или дополнительные условия, обеспечивающие участие в выборах.

Например, российское законодательство о выборах содержит специальные нормы, позволяющие избирательным комиссиям помочь гражданам с ограниченными возможностями в реализации их избирательных прав.

Это прежде всего норма, позволяющая инвалиду проголосовать не на избирательном участке, а вне помещения для голосования, например дома, в специализированном учреждении.

Это возможность голосовать по открепительному удостоверению на том избирательном участке, где инвалид будет находиться в день голосования в силу каких-либо обстоятельств.

Это возможность для избирателя воспользоваться помощью другого лица при получении или заполнении бюллетеня, а также при электронном голосовании. Кстати, эта норма полностью созвучна Конвенции ООН о правах инвалидов, где сказано: “гарантирование свободного волеизъявления инвалидов как избирателей и с этой целью – удовлетворение, когда это необходимо, их просьб об оказании им каким-либо лицом по их выбору помощи с голосованием”.

Для организации и координации деятельности избирательных комиссий в сфере обеспечения избирательных прав граждан с ограниченными возможностями в ЦИК России создана Рабочая группа по взаимодействию с общероссийскими общественными организациями инвалидов, которую возглавляет Председатель ЦИК России В.Е. Чуров. Аналогичные рабочие группы созданы и при избирательных комиссиях субъектов Российской Федерации, территориальных избирательных комиссиях. Кроме того, в рамках Общественного научно-методического консультативного совета при ЦИК России сформирована секция по данному направлению. В составы этих формирований, кроме членов ЦИК России и сотрудников ее Аппарата, входят представители всех общероссийских общественных организаций инвалидов, три депутата Государственной Думы Российской Федерации, являющиеся инвалидами, представители научного сообщества.

Свою деятельность эти формирования осуществляют на основе долгосрочных планов. Члены Рабочей группы и научной секции являются участниками и инициаторами всех мероприятий, связанных с обеспечением избирательных прав граждан с ограниченными возможностями и проводимых ЦИК России.

ЦИК России активно сотрудничает по вопросам обеспечения избирательных прав граждан с инвалидностью с Советом при Президенте Российской Федерации по делам инвалидов, с Государственной Думой – в форме проведения совместных заседаний “круглых столов” по данной тематике, а также участвует в подготовке и обсуждении поправок в избирательное законодательство, предлагаемых к внесению депутатом Госдумы, членом Рабочей группы ЦИК России по взаимодействию с общественными организациями инвалидов Михаилом Борисовичем Терентьевым и другими депутатами.

В период подготовки к федеральным выборам ЦИК России уже второй созыв подряд принимает подробные Рекомендации по обеспечению избирательных прав граждан с инвалидностью, в которых отражены все основные действия избирательных комиссий по организации голосования избирателей с ограниченными возможностями на всех этапах избирательной кампании и с учетом категорий инвалидности.

В соответствии с этими Рекомендациями избирательные комиссии заблаговременно до дня голосования разрабатывают специальные планы мероприятий; при взаимодействии с органами социальной защиты населения, органами местного самоуправления, общественными организациями инвалидов организуют работу по уточнению сведений о таких избирателях, в том числе и уточнению категорий инвалидности. Это самый первый и самый важный шаг для организации голосования граждан с ограниченными возможностями.

С 2011 года данная работа стала легче, так как в федеральное законодательство о выборах внесена норма, согласно которой Пенсионный фонд Российской Федерации представляет в ЦИК России ежегодно по состоянию на 1 января и 1 июля сведения о количестве избирателей, являющихся инвалидами, с указанием групп инвалидности в разрезе субъектов Российской Федерации, а в избирательные комиссии субъектов – в разрезе муниципальных образований.

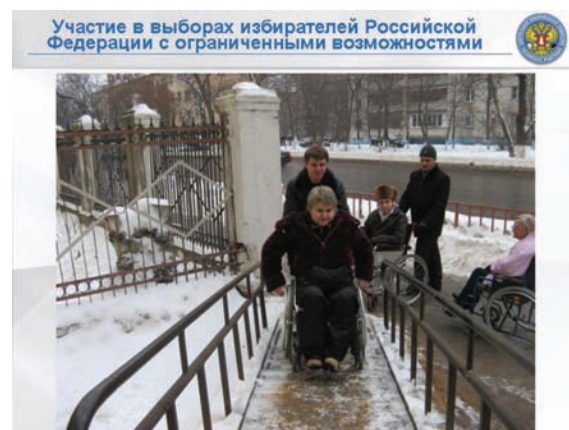
На основании представленных сведений территориальные избирательные комиссии организуют работу по уточнению места фактического проживания инвалида, уточнению категории инвалидности (слепые и слабовидящие, глухие и слабослышащие, с нарушением функций опорно-двигательного аппарата) и по выявлению желания избирателей с инвалидностью голосовать в помещении для голосования либо вне его, выявляют необходимость организационного содействия, например, в предоставлении специального автотранспорта, социального такси, направлении сопровождающего.

С учетом категорий инвалидности избирателей оборудуются помещения для голосования избирательных участков (слайд № 1). Для избирателей, имеющих нарушения функций опорно-двигательного аппарата, пользующихся креслами-колясками, устанавливаются в соответствии с нормативами технологического оборудования для участковых комиссий, утвержденными ЦИК России, специальные кабины для голосования, позволяющие заехать в них на кресле-коляске.

Столик для заполнения бюллетеня в таких кабинках расположен на доступной высоте. Столы для выдачи избирательных бюллетеней и стационарные ящики для голосования также учитывают высоту



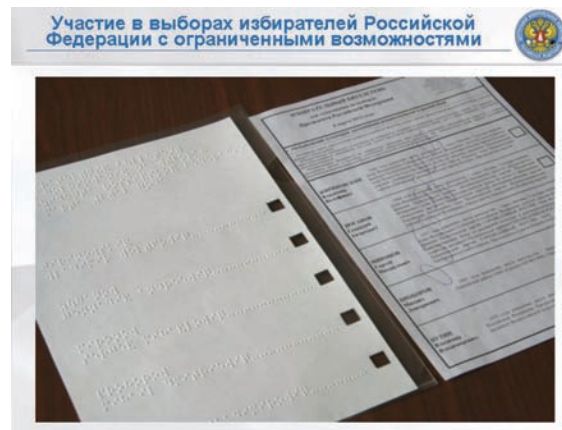
Слайд № 1



Слайд № 2



Слайд № 3



Слайд № 4



Слайд № 5

кресла-коляски. При необходимости вход в здание оснащается пандусами, настилами, поручнями и т. д. (слайд № 2).

Для слепых и слабовидящих избирателей (слайды № 3, 4, 5) на информационном стенде в помещении для голосования размещается информация о кандидатах, о порядке заполнения избирательного бюллетеня, выполненная крупным шрифтом и (или) с применением рельефно-точечного шрифта Брайля, на каждом избирательном участке имеются средства оптической коррекции (лупы).

Уже традиционно, начиная с 2007 года, для самостоятельного заполнения инвалидами по зрению избирательных бюллетеней изготавливаются

специальные трафареты с прорезями квадратов для проставления знака, а на участках, где проживают инвалиды, умеющие читать по азбуке Брайля, – с использованием этой азбуки.

В соответствии с нормами федерального законодательства перечень избирательных участков, на которых необходимо иметь такие информационные материалы и трафареты для заполнения бюллетеня, устанавливается организующей выборы комиссией, а на федеральных выборах – избирательной комиссией субъекта Российской Федерации.

На прошедших в марте 2012 года выборах Президента Российской Федерации информационные материалы для слепых и слабовидящих граждан в зависимости от потребности были размещены на 24 процентах избирательных участков, а трафареты – на 27 процентах участков. Практика показала, что такой информацией пользуются не только инвалиды, но и многие избиратели пожилого возраста.

На избирательные участки, на которых предполагается участие в голосовании значительного количества глухих и слабослышащих избирателей, при содействии органов социальной защиты населения и общественных организаций инвалидов избирательные комиссии привлекают переводчиков жестового языка (сурдопереводчиков) (слайды № 6, 7).

В местах, где инвалиды проживают компактно, оборудуются специальные избирательные участки (слайд № 8). Это в первую очередь дома-интернаты либо жилые дома около специализированных предприятий.

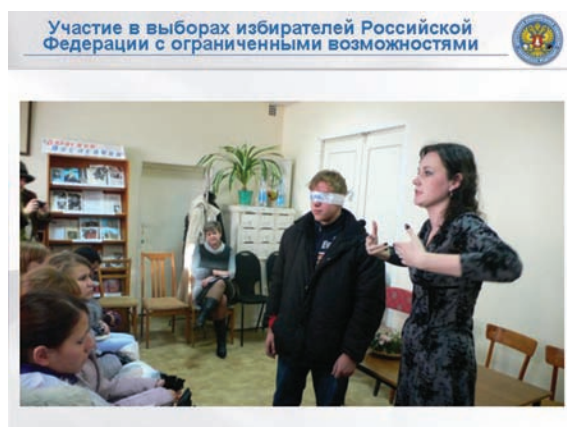
Избирательные комиссии в Российской Федерации также учитывают и особенности организации голосования инвалидов, находящихся в местах содержания под стражей в качестве подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений.

В Российской Федерации на многих избирательных участках используются электронные средства голосования и подсчета голосов, такие как комплексы обработки избирательных бюллетеней и комплексы электронного голосования, при разработке которых учитывались рекомендации Всероссийского общества слепых (слайд № 9).





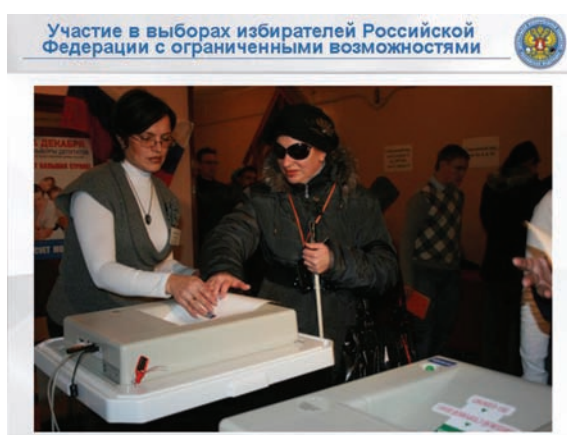
Слайд № 6



Слайд № 7



Слайд № 8

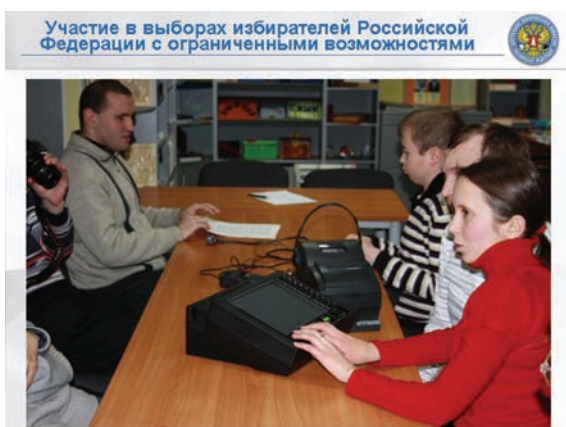


Слайд № 9

Так, в целях обеспечения самостоятельного голосования избирателей, являющихся инвалидами по зрению, при голосовании на КОИБе идет звуковое сопровождение действий избирателя, не нарушающее тайну голосования, а на переносном устройстве для голосования КЭГ имеются тактильные кнопки, кроме того, процедура голосования избирателя и правильность нажатия кнопок сопровождаются голосом, передающимся через наушники (слайд № 10).

Особое внимание при организации работы по обеспечению избирательных прав граждан с ограниченными возможностями избирательные комиссии уделяют вопросам организации информационно-разъяснительной работы.

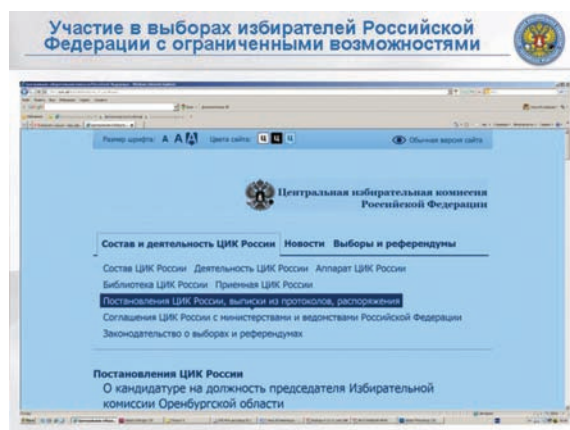
В этих целях на сайте ЦИК России и избирательных комиссий субъектов Российской Федерации созданы интернет-ресурсы, адаптированные для слабовидящих избирателей (слайд № 11).



Слайд № 10

Уже традиционно ЦИК России и избирательные комиссии субъектов изготавливают в период федеральных и региональных выборов информационные материалы о возможных способах голосования, о кандидатах и политических партиях, участвующих в выборах; о порядке заполнения избирательного бюллетеня; об ответственности за нарушение законодательства о выборах, выполненные крупным шрифтом и азбукой Брайля, а также выпускают аудио- и видеoinформационные материалы, которые размещаются не только на избирательных участках, но и заблаговременно доставляются на дом избирателям с ограниченными возможностями, передаются в общественные





Слайд № 11



Слайд № 12

организации инвалидов, дома-интернаты для инвалидов, социальные органы и т.д. (слайд № 12).

Для информирования избирателей с инвалидностью избирательными комиссиями широко используются технические возможности библиотек для слепых, коррекционных школ, общественных организаций инвалидов, располагающих специальным оборудованием (тифлооборудованием), на котором установлены компьютерные программы экранного доступа, преобразующие текстовые файлы в звуковые.

В период избирательных кампаний для связи с избирателями, являющимися глухими и слепыми, используются возможности "горячих линий", созданных при избирательных комиссиях и Российском фонде свободных выборов. Передача и прием информации при этом осуществляются посредством смс-сообщений, а избиратели, являющиеся слепыми, используют функцию преобразования смс-сообщений в голосовой сигнал.

При проведении тематических телепередач, информационных выпусков в видеороликах о выборах используются сурдоперевод или бегущая строка (субтитрование). Информационные статьи о выборах размещаются в специализированных печатных изданиях для инвалидов.

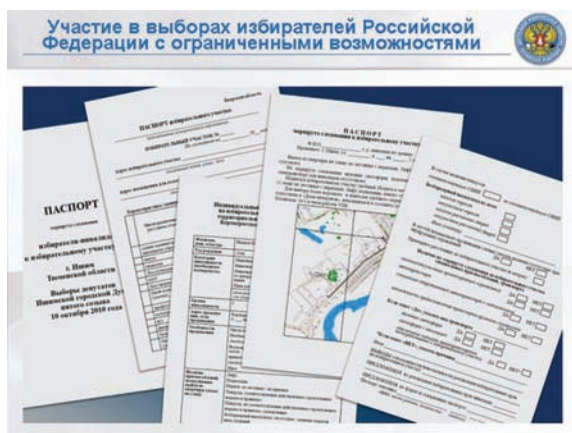
В ходе проведения информационно-разъяснительной работы среди избирателей с ограниченными возможностями избирательные комиссии используют такие формы, как деловые и ролевые игры, игры с элементами компьютерных технологий, проводят выставки, форумы, различные информационно-просветительские мероприятия в коррекционных центрах, домах-интернатах, на специализированных предприятиях и т.д. Особое внимание при этом уделяется работе с молодыми и будущими избирателями.

Надо отметить, что в какой-то мере благодаря настойчивым рекомендациям ЦИК России ряд политических партий, участвующих в выборах, стали изготавливать свои агитационные материалы для слепых – в аудиоформате и крупным шрифтом, а для глухих или слабослышащих – с субтитрами или сурдопереводом.

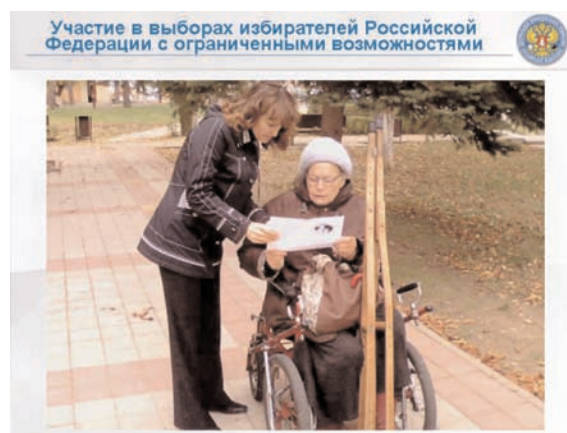
Проведение такой работы, безусловно, положительно сказывается на повышении электоральной активности избирателей с ограниченными возможностями, благотворно влияет на их интеграцию в общество и служит стимулом для активной общественной жизни.

Представители общественных организаций инвалидов на последних федеральных выборах входили в составы 20 процентов участковых избирательных комиссий, а на базе общественных организаций инвалидов при участии избирательных комиссий субъектов Российской Федерации с 2011 года организованы "школы кандидатов", помогающие инвалидам в реализации их пассивного избирательного права.

Принимая во внимание необходимость системного подхода к решению вопроса о создании равных возможностей для участия инвалидов в выборах и референдумах, Центральная избирательная комиссия Российской Федерации в 2010 году инициировала пилотный проект "Дорога на избирательный участок", который был поддержан всеми избирательными комиссиями страны. Данный проект, отвечающий задачам федеральной целевой программы "Доступная среда", призван выявлять проблемы, возникающие в процессе самостоятельного перемещения инвалида от места жительства до избирательного участка, а также проявить внимание и оказать действенную помощь избирателям с ограниченными возможностями (слайд № 13).



Слайд № 13



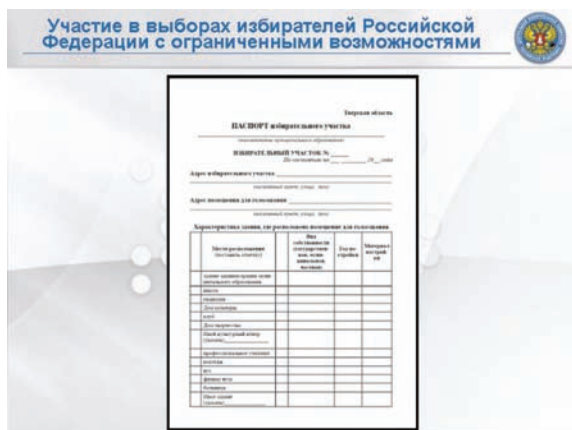
Слайд № 14

Для получения более полной и актуализированной информации о реальных потребностях каждого из избирателей с ограниченными возможностями в ходе реализации указанного проекта заполняются индивидуальные “паспорта маршрута избирателя, являющегося инвалидом, на избирательный участок”, в которых, кроме личных сведений о гражданине, указываются категория его инвалидности, наличие приспособлений, позволяющих ему самостоятельно выйти из квартиры (дома) на улицу (лифты, пандусы, перила, настилы); наличие на маршруте его следования специальных приспособлений (тактильных указателей, звуковых светофоров и т.д.); транспорта с подъемниками; наличие удобного доступа в помещение избирательного участка, а также его желание воспользоваться в день голосования помощью избирательной комиссии или волонтера.

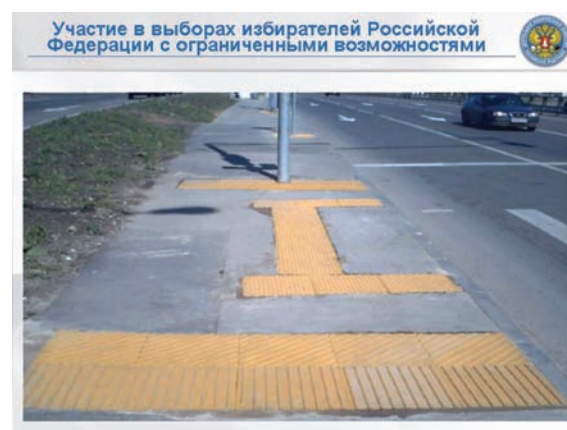
Участники проекта (члены избирательных комиссий, представители общественных организаций инвалидов, волонтеры-студенты) заполняют индивидуальные паспорта путем проведения личных встреч при поквартирном (домовом) обходе граждан с инвалидностью. После опроса реально проделывается маршрут от места жительства инвалида до избирательного участка для выявления возможных препятствий на пути следования избирателей с инвалидностью на избирательный участок (слайд № 14). Кроме индивидуального паспорта маршрута избирателя на избирательный участок, составляется и общий паспорт избирательного участка с обобщенными данными (слайд № 15).

Проведенная работа дает возможность определить количество избирательных участков, на которых необходимо создать соответствующие условия для голосования для каждой категории инвалидов, принять комплекс мер по созданию надлежащих условий, включить в составы участковых избирательных комиссий при необходимости дополнительно представителей общественных организаций инвалидов, социальных и медицинских работников, сурдопереводчиков.

Кроме того, обобщенные данные “паспортов маршрутов” направляются избирательными комиссиями в органы государственной власти и органы местного самоуправления и служат основой для составле-



Слайд № 15



Слайд № 16

ния специальных программ по устранению выявленных недостатков, стимулируют их к решению общих вопросов улучшения жизнеобеспечения граждан с ограниченными возможностями: решаются вопросы транспортно-пешеходной доступности, дополнительно устанавливаются звуковые светофоры, тактильные указатели, пандусы, освещение; оказывается помощь в приобретении инвалидных колясок, слуховых аппаратов, специального компьютерного оборудования; производится ремонт жилья, дополнительное обустройство для входа в подъезды домов и т.д. (слайд № 16).

На федеральных выборах депутатов Госдумы шестого созыва и Президента России более 40 процентов избирательных участков в России были оборудованы для голосования избирателей с ограниченными возможностями.

Наш проект “Дорога на избирательный участок” является долгосрочным, и в настоящее время в период подготовки к единому дню голосования 14 октября 2012 года его реализация продолжается.

Центральная избирательная комиссия и избирательные комиссии субъектов Российской Федерации считают, что работу по обеспечению избирательных прав граждан с ограниченными возможностями необходимо проводить не только накануне выборов, но и в межвыборный период, заниматься ею системно, целенаправленно и планомерно. Поэтому мы регулярно обобщаем опыт работы по обеспечению избирательных прав граждан с инвалидностью, ищем новые формы работы.

Так, только за последнее время были разработаны методика взаимодействия избирательных комиссий по обеспечению избирательных прав граждан с инвалидностью с общественными организациями инвалидов; с органами социальной защиты населения; подготовлены рекомендации по созданию безбарьерной среды для избирателей с нарушением функций опорно-двигательного аппарата и для избирателей, имеющих заболевания органов зрения; выпущен учебный фильм для организаторов выборов и граждан с инвалидностью “Имею право”, подготовлены информационные материалы “Вопросы и ответы”, передвижная фотовыставка для размещения в федеральных органах государственной власти, социальных органах, в общественных организациях инвалидов и т.д. Со всеми этими материалами можно ознакомиться на сайте ЦИК России и избирательных комиссий субъектов Российской Федерации.

Уважаемые коллеги!

Мы в полной мере осознаем, что обязанностью избирательных комиссий является создание всех необходимых условий для реализации избирательных прав граждан с инвалидностью и работа, проводимая избирательными комиссиями в Российской Федерации, – это только небольшая лепта в ту помощь, которую должно оказывать общество людям, оказавшимся в сложной жизненной ситуации. Эта работа нужна и важна, поэтому мы будем ее продолжать, делать от души и совершенствовать, используя при этом международный опыт, в том числе и опыт Государственной избирательной комиссии Польши.

**Мария Гжелка,  
член Государственной  
избирательной комиссии  
Республики Польша**

### **Участие в выборах избирателей-инвалидов**

Избирателем-инвалидом в понимании польского избирательного законодательства является избиратель с ограниченными физическими, психическими, умственными возможностями или нарушениями функции различных органов чувств, которые осложняют ему участие в выборах. Осложнения, вытекающие из этого рода ограничений, польский законодатель старается минимизировать путем введения ряда институтов и организационных техник, применение которых упрощает, а зачастую даже позволяет избирателю с ограниченными возможностями участвовать в выборах наравне с избирателями без физических или психических недостатков. Этой цели в первую очередь служит подробное информирование заинтересованных избирателей с ограниченными возможностями войтом или уполномоченным сотрудником муниципалитета в устной, телефонной, электронной или письменной форме об их избирательных округах, избирательных участках, о помещениях для голосования на избирательных участках, приспособленных к потребностям избирателей с ограниченными возможностями, расположенных вблизи их места жительства, а также об условиях дополнительного их включения в список избирателей в выбранном избирательном участке, о сроке выборов и времени голосования, об избирательных комитетах, а также зарегистрированных кандидатах и списках кандидатов, об условиях и формах голосования. Этого рода информация предоставляется индивидуально, независимо от ее обнародования войтом, а также Государственной избирательной комиссией (ГИК), которая на своем сайте размещает информацию о правах избирателей с ограниченными возможностями. По требованию заинтересованных граждан ГИК передает им вышеуказанную информацию в материале, составленном шрифтом Брайля. Избирательные объявления и результаты голосования на избирательных участках и в избирательных округах должны размещаться в местах, доступных для лиц с нарушениями опорно-двигательного аппарата. По просьбе избирателя с ограниченными возможностями член участковой избирательной комиссии обязан устно передать содержание оглашений в части, касающейся избирательных комитетов, а также зарегистрированных кандидатов и списков кандидатов. Другой помощи член участковой избирательной комиссии не может предоставить избирателю с ограниченными возможностями (также как доверенное лицо), но каждое другое лицо может по просьбе инвалида помогать ему при технических действиях, какие требуются для реализации личного голосования, в соответствии с Избирательным кодексом. Избиратель с ограниченными возможностями может выбрать избирательный участок, наиболее удобный по его оценке среди избирательных участков на территории муниципалитета, в которых находятся помещения для голосования, приспособленные к потребностям лиц с ограниченными возможностями, и там проголосовать. С этой целью он должен позаботиться о включении его в список избирателей на выбранном избирательном участке путем подачи в управление муниципалитета не позднее чем за 14 дней до дня выборов письменного заявления.

Избиратель, являющийся инвалидом, ничем юридически не ограничен в возможности личного голосования в помещении для голосования. Широкая информационная акция, приспособление части помещений для голосования для потребностей избирателей с ограниченными возможностями, возможность пользоваться в определенных рамках правом выбора и помощью третьих лиц или трафаретами на бюллетени для голосования, составленными с применением рельефно-точечного шрифта Брайля, предусмотрены именно для того, чтобы создать избирателям с ограниченными возможностями равные с остальными избирателями шансы на личное голосование традиционным образом, значение которого как основного способа – быть глубоко укорен-



нившимся в польском обществе. Тем не менее после государственных преобразований в Польше уже с начала девяностых годов прошлого века стали появляться мнения, указывающие на необходимость введения новых процедур голосования с целью надлежащего осуществления конституционного принципа всеобщности выборов. Результаты специальных исследований, а также жалобы, направляемые Защитнику прав граждан и в Государственную избирательную комиссию, показали, что значительное число избирателей по независящим от них технически-организационным причинам не пользуется полагающимся им активным избирательным правом. Следовательно, стало очевидным, что введение альтернативных способов голосования не только позволит повысить явку на выборах, но также обеспечит наиболее широкому кругу граждан реальную возможность реализации одного из основных прав в демократическом государстве.

После 1989 года дискуссия и попытки введения альтернативных способов голосования продолжались лет 20. Среди разных идей в итоге осталась и в настоящее время предусмотрена Избирательным кодексом возможность голосования через уполномоченного представителя и возможность голосования по почте.

Процедурой установления уполномоченного представителя могут пользоваться избиратели с ограниченными возможностями, обладающие актуальным заключением соответствующего органа, подтверждающим значительную или умеренную степень инвалидности, а также избиратели, которым не раньше чем в день голосования исполняется 75 лет. Такой способ голосования возможен только на избирательных участках на территории страны и только на стационарных участках. Уполномоченным представителем может стать лицо, включенное в избирательный регистр в том же муниципалитете, что избиратель, предоставляющий полномочия, или лицо, имеющее открепительное удостоверение, за исключением лиц, входящих в состав избирательной комиссии, доверенных лиц и кандидатов в выборах. Можно стать помощником лишь одного избирателя, разве что если второй избиратель или оба являются членами ближайшей семьи, тогда можно принять доверенность от двух лиц.

Имеющий право голосовать избиратель предоставляет полномочия перед войтом (бургомистром, мэром) или другим уполномоченным должностным лицом управления муниципалитета после предварительной подачи в письменной форме и в определенный срок соответствующего заявления, содержащего, в частности, указание уполномоченного представителя и письменное согласие этого лица быть его представителем. Представитель назначается и доверенность составляется в месте жительства избирателя, назначающего представителя, либо в другом месте на территории муниципалитета согласно обращению избирателя. Государственная избирательная комиссия участвовала в разработке образцов: заявления о составление доверенности, заявления о выражении согласия быть представителем, доверенности. Процедура предоставления полномочий бесплатная. Также уполномоченному представителю и лицу, предоставляющему полномочия, запрещается взимание каких-либо оплат или получение других имущественных выгод взамен предоставления или принятия полномочий. Нарушение этого запрета влечет штрафные санкции.

Доверенность может быть отменена путем подачи соответствующего заявления войту перед днем выборов или путем вручения такого заявления участковой избирательной комиссии в день выборов. Действие доверенности прекращается в случае смерти или утери активного избирательного права со стороны хотя бы одного из участников доверенности, а также в ситуации, когда избиратель, который предоставил полномочия, проголосовал лично, до того как явился на голосование уполномоченный представитель.

В день выборов уполномоченный представитель предъявляет в избирательном участке доверенность, получает бюллетень для голосования, предназначенный для избирателя, выдавшего доверенность, заполняет его в соответствии с волей доверителя и опускает в ящик для избирательных бюллетеней. Все основано на доверии: избиратель решает поручить реализацию своего избирательного решения другому избирателю в убеждении, что другой избиратель этого доверия не обманет. И в этом заключается институт голосования через уполномоченного представителя.

Возможность голосования по почте предусмотрена как для голосования в стране, так и для голосования на избирательных участках, созданных за рубежом. На территории Польши таким способом могут голосовать только избиратели с ограниченными возможностями, обладающие актуальным заключением соответствующего органа, подтверждающим значительную или умеренную степень инвалидности, в то время как за границей голосовать по почте могут все избиратели, обладающие избирательным правом, а не только лица с ограниченными физическими, психическими, умственными возможностями или нарушениями функции различных органов чувств, которые осложняют им участие в выборах, но также все другие лица, которые постоянно проживают или временно пребывают за границей и там намерены голосовать.



Для целей голосования по почте на территории страны главой муниципалитета /войтом/ определяется на территории муниципалитета, по крайней мере, одна участковая избирательная комиссия. За границей, по крайней мере, одну такую комиссию на территории компетенции каждого консула определяет Министр иностранных дел в своем распоряжении об образовании постоянных избирательных участков за границей. О своем намерении голосовать по почте на территории страны следует подать войту устное либо письменное – по факсу или электронной почте – заявление не позднее чем за 21 день до дня выборов. В заявлении можно потребовать предоставления трафарета на бюллетень для голосования, составленного шрифтом Брайля, который должен служить слепым и слабовидящим избирателям. За границей о своем намерении голосовать по почте следует подать заявление территориально компетентному консулу не позднее чем за 15 дней до дня выборов. Избирательный кодекс подробно определяет, какие личные, адресные и другие данные должны содержаться в заявлении, направляемом войту или консулу.

Избиратель, заявивший о своем намерении голосовать по почте на территории страны, включается в список избирателей на соответствующем избирательном участке, на территории муниципалитета, в котором он постоянно проживает, а за границей такой избиратель включается в список избирателей участковой избирательной комиссии, назначенной для голосования по почте на территории, подлежащей консулу.

Не позднее чем за 7 дней до дня выборов избиратель в стране получает из управления муниципалитета избирательный пакет. За границей – не позднее чем за 10 дней до дня выборов консул направляет избирателю избирательный пакет.

Избирательный пакет содержит:

- конверт с обратным адресом компетентной участковой избирательной комиссии или с адресом консула;
- бюллетень для голосования;
- конверт на бюллетень для голосования;
- заявление о личном и тайном голосовании на бюллетене для голосования;
- инструкцию по голосованию;
- и/или трафарет на бюллетень для голосования, если избиратель, голосующий на территории страны, потребовал этого в своем заявлении.

Избиратель, получив избирательный пакет, заполняет бюллетень для голосования, подписывает заявление о личном и тайном голосовании на бюллетене для голосования, помещает бюллетень для голосования в конверт на бюллетень для голосования и этот конверт заклеивает, после чего заклеенный конверт вместе с заявлением помещает в конверт с обратным адресом и такой комплект отправляет в компетентную участковую избирательную комиссию на территории страны посредством публичного почтового оператора или консулу по функционирующей в данной стране почте.

Обратные конверты передаются компетентным избирательным комиссиям до завершения голосования. Избиратель, голосующий по почте, может лично передать обратный конверт компетентной комиссии в день выборов в часы голосования. Комиссия открывает обратный конверт и проверяет, находятся ли в нем подписанное заявление о личном и тайном голосовании и заклеен ли конверт на бюллетень для голосования. Если результат проверки позитивный, комиссия опускает конверт на бюллетень для голосования в ящик. На территории страны используется единый ящик для традиционного голосования и для голосования по почте, а за границей – в участковой избирательной комиссии, назначенной для голосования по почте, используются 2 ящика: один – для бюллетеней для голосования, опускаемых избирателями, голосующими традиционным образом, второй предназначен исключительно на конверты с бюллетенями для голосования, полученными от избирателей, голосующих по почте.

Если в обратном конверте нет подписанного заявления о личном и тайном голосовании или если конверт на бюллетень для голосования не заклеен, бюллетень для голосования не учитывается при установлении результатов голосования на участке.

В Избирательном кодексе содержатся подробные положения, а на основании записей, содержащихся в кодексе, Государственная избирательная комиссия приняла ряд постановлений по вопросам, в частности, закрытия процедуры с избирательными пакетами, которые были получены консулом после окончания голосования или которые не были отправлены избирателю, процедуры с обратными конвертами, полученными участковой избирательной комиссией перед завершением голосования и после завершения голосования, процедуры с бюллетенями для голосования, переданными в обратных конвертах. Итак, следует констатировать, что этого рода материалы надлежащим образом обеспечены и хранятся до момента вынесения Верховным Судом решения о признании выборов действительными.

### Коммюнике

#### об итогах конференции Центральной избирательной комиссии Российской Федерации и Государственной избирательной комиссии Республики Польша

21–22 сентября 2012 года в особняке фонда Карроль-Порчиньских в Варшаве состоялась рабочая конференция Государственной избирательной комиссии Республики Польша и Центральной избирательной комиссии Российской Федерации, посвященная избирательному праву Российской Федерации и Республики Польша.

Обсуждались юридические нормы и развитие институтов избирательного права, в том числе в области применения новых информационных технологий и систем.

Ранее подобную конференцию Государственная избирательная комиссия Республики Польша организовала совместно с Центральной избирательной комиссией Литовской республики в Вильнюсе 19–22 апреля 2012 года.

Заседание в Варшаве провели С. Яворский, председатель Государственной избирательной комиссии Республики Польша, и В.Е. Чуров, Председатель Центральной избирательной комиссии Российской Федерации.

В конференции также приняли участие:

1. Члены ЦИК России: М.В. Гришина, С.А. Даниленко, Е.П. Дубровина, Е.И. Колошин, Н.А. Кулясова, С.М. Шапиев, а также эксперты и работники Аппарата ЦИК России.

2. Со стороны Государственной избирательной комиссии Республики Польша: заместители председателя А. Киселевич и С. Космаль, члены ГИК М. Гжелка, Б. Даутер, А. Мончиньский, Я. Немцевич, В. Рымс, С. Заблоцкий, секретарь ГИК, председатель Национального избирательного бюро К. Чаплицкий, комиссар по выборам в Варшаве Д. Тырала, директора отделов и Делегатуры Национального избирательного бюро, а также эксперты в области избирательного права – профессор К. Скотницкий, директор Центра электоральных исследований Университета в Лодзи, М. Хмай, профессор факультета права и администрации Варминско-Мазурского университета, доцент Варшавского университета Я. Мордвилко.

В первый день заседания 21 сентября 2012 года представители ЦИК России и ГИК Польши выступили с докладами на следующие темы:

1. “Принципы проведения избирательной кампании и участие избирательных органов в контрольных мероприятиях в период выборов и между ними” – член ЦИК России М.В. Гришина и член ГИК Польши А. Мончиньский. От имени А. Мончиньского с докладом выступил Кшиштоф Лорентц, директор отдела финансового контроля политических партий и избирательных кампаний Национального избирательного бюро.

2. “Регистрация избирателей. Интерактивные системы для избирателей (проверка списков избирателей, местоположения избирательного участка и т.д.)” – член ЦИК России Н.А. Кулясова и член ГИК Польши Б. Даутер.

3. “Техника и информатика на выборах. Техническая модернизация системы выборов” – член ЦИК России С.А. Даниленко и Р. Драпиньский, заместитель директора Отдела права и организации выборов, ответственный за информационное обеспечение в Национальном избирательном бюро.

4. “Роль и задачи участковых избирательных комиссий” – член ЦИК России Е.И. Колюшин и член ГИК Польши В. Рымс.

5. “Участие в выборах избирателей с ограниченными возможностями” – Л.Ф. Демьянченко, заместитель Руководителя Аппарата ЦИК России, и член ГИК Польши М. Гжелка.

Подводя итоги заседания, С. Яворский, председатель Государственной избирательной комиссии Республики Польша, и В.Е. Чуров, Председатель Центральной избирательной комиссии Российской Федерации, оценили состоявшуюся конференцию как весьма содержательную и хорошо организованную. Было объявлено о совместной публикации материалов конференции на русском и польском языках.

Председатель ЦИК России В.Е. Чуров официально пригласил польских коллег в Москву для проведения в марте 2013 года ответной рабочей конференции.

Во второй день конференции члены ЦИК России посетили представительство Национального избирательного бюро в Варшаве, где встретились с полномочным представителем ГИК Польши в Варшаве, комиссаром по выборам Д. Тыралой, а также ознакомились с текущей программой работы комиссара и представительства НИБ в области юридических и практических аспектов проведения выборов в органы местного самоуправления.

Во второй половине дня российской делегации была предложена обзорная экскурсия по Варшаве с посещением основных достопримечательностей (Старый город и Королевская дорога).

**ФОТОМАТЕРИАЛЫ**

**ZDJĘCIA**

























































































**KONFERENCJA WSPÓLNA  
PAŃSTWOWEJ KOMISJI WYBORCZEJ  
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ I CENTRALNEJ  
KOMISJI WYBORCZEJ FEDERACJI ROSYJSKIEJ  
WARSZAWA, 20–22 września 2012 roku**







**Stefan J. Jaworski,  
Przewodniczący Państwowej Komisji  
Wyborczej Rzeczypospolitej Polskiej**

**Szanowny Panie Przewodniczący Centralnej Komisji Wyborczej  
Federacji Rosyjskiej Władimirze Jewgienijewiczu Czurow!  
Panie i Panowie uczestnicy wspólnej konferencji!**

Mam zaszczyt otworzyć wspólną konferencję na temat: „Węzłowe problemy prawa wyborczego Rzeczypospolitej Polskiej i Federacji Rosyjskiej”. Dziękujemy Panu Przewodniczącemu za przyjęcie inicjatywy zorganizowania tej konferencji. Zgodnie z ustaleniami wspólna konferencja naszych najwyższych stałych organów wyborczych ma służyć bliższemu poznaniu obu porządków prawnych i ich realizacji w praktyce wyborczej. Konferencja ma wymiar historyczny. Po raz pierwszy we wzajemnych stosunkach, a utrzymujemy je już od lat 90 ubiegłego wieku, zastosowaliśmy metodę bezpośredniej wymiany poglądów o uregulowaniach wybranych instytucji prawa wyborczego oraz doświadczeniach o funkcjonowaniu tych instytucji w praktyce. Dla Państwowej Komisji Wyborczej jest to kolejna wspólna konferencja. Wiosną tego roku podobna konferencja na zaproszenie Głównej Komisji Wyborczej Litwy odbyła się w Wilnie. Myślę, że taki sposób wymiany doświadczeń jest bardziej efektywny i pożyteczny niż sporadyczne kontakty z okazji wyborów lub spotkań podczas wielostronnych konferencji międzynarodowych.

Szanowni Państwo!

Po upadku systemu totalitarnego polski ustawodawca konstytucyjny już w 1989 r., nawiązując do ustroju sprzed drugiej wojny światowej zdecydował, że Rzeczypospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym i że władza zwierzchnia należy do Narodu, który sprawuje ją bezpośrednio lub przez swoich przedstawicieli<sup>1</sup>. Tę decyzję ustrojową podtrzymuje obowiązująca Konstytucja z 1997 r. (art. 2 i 3)<sup>2</sup>.

Przyjęcie takiej koncepcji ustroju Rzeczypospolitej implikowało *eo ipso* obowiązek stworzenia ustrojowych warunków do wolnej rywalizacji wyborczej zgodnie z zasadami bezstronności i uczciwej konkurencji politycznej, ukształtowanymi na podstawie art. 3 Protokołu Pierwszego do Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności, a potwierdzonymi przez art. 25 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych. Należy przyjmować że realizując zasadę wolnych wyborów zarówno ustawodawstwo wyborcze i praktyka wyborcza powinny spełniać pewne zasadnicze standardy<sup>3</sup>:

Po pierwsze, wybory muszą mieć charakter konkurencyjny, a zatem muszą być oparte na zasadzie swobodnej rywalizacji ugrupowań politycznych. Wynika z tego zasada rotacji politycznej, a więc prawo

<sup>1</sup> Art. 1 i 2 Konstytucji z 22 lipca 1952 r., wprowadzonych ustawą z dnia 29 grudnia 1989 r. o zmianie Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej (Dz. U. Nr 75, poz. 444).

<sup>2</sup> Podobnie postanawia art. 1 ust. 1 Konstytucji Federacji Rosji, przyjętej w ratyfikowanym referendum w dniu 12 grudnia 1993 r.

<sup>3</sup> Por. K. Wojtyczek, Konstytucyjna regulacja systemu wyborczego w III Rzeczypospolitej [w] Demokratyczne prawo wyborcze Rzeczypospolitej Polskiej (1990–2000), Warszawa 2000 s. 106–107.

wyborców do cofania poparcia sprawującym aktualnie władzę i powierzenia władzy ugrupowaniom, bądź osobom pozostającym w opozycji.

Po drugie, konkurencja wyborcza musi być otwarta dla wszystkich legalnych ugrupowań politycznych lub osób posiadających prawa wyborcze.

Po trzecie, wybory powinny zabezpieczać równe szanse dla wszystkich ugrupowań politycznych lub kandydatów we wszystkich stadiach procesu wyborczego.

Po czwarte, ustawodawca ma obowiązek wprowadzenia regulacji zabezpieczających bezstronność organów wyborczych. Ustrój, kompetencje i procedury działania tych organów powinny być regulowane co najmniej na poziomie ustawy.

Po piąte, ustawodawca ma obowiązek zabezpieczenia stabilności prawa wyborczego; ustawodawstwo wyborcze nie powinno być wykorzystywane dla doraźnych celów politycznych.

Po szóste, ustawodawca ma obowiązek zabezpieczenia sądowej kontroli ważności wyborów.

Należy z zadowoleniem stwierdzić, że polskie ustawodawstwo wyborcze i praktyka wyborcza spełniają te standardy wyborcze w pełni od 1990 r., a w przypadku wyborów do Senatu już od 1989 r.<sup>4</sup> Polskie ustawodawstwo wyborcze w zasadniczych zrzębach (przede wszystkim czynne i bierne prawo wyborcze i jego ograniczenia, zasady wyborów do Sejmu, Senatu i na urząd Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej) ma moc konstytucyjną. Pozostałe kwestie są regulowane ustawami i aktami wykonawczymi, w tym uchwałami Państwowej Komisji Wyborczej. Na straży zgodności z Konstytucją tego ustawodawstwa stoi Trybunał Konstytucyjny. Ogromnym wydarzeniem legislacyjnym jest uchwalenie w ubiegłym roku, zgodnie przez wszystkie frakcje parlamentarne, Kodeksu wyborczego, który reguluje procedury wyborcze do wszystkich wyborów ogólnokrajowych i samorządowych, z wyjątkiem referendum ogólnokrajowego i lokalnego<sup>5</sup>. Na podstawie tego kodeksu przeprowadzono wybory parlamentarne w 2011 r. Można stwierdzić iż skodyfikowane procedury wyborcze, sprawdzone w toku wieloletniej praktyki obowiązywania poprzednich ordynacji wyborczych, zdały egzamin.

Polski system wyborczy preferuje zasadę głosowania osobistego wyborcy w lokalu wyborczym. Wprowadzono jednakże odstępstwo od tej zasady dopuszczając alternatywne sposoby głosowania: przez pełnomocnika oraz głosowanie korespondencyjne za granicą dla wszystkich wyborców, zaś – w kraju dla wyborców niepełnosprawnych. Należy oczekiwać że głosowanie korespondencyjne będzie wkrótce uprawnieniem wszystkich wyborców. Alternatywne sposoby głosowania były przedmiotem oceny Trybunału Konstytucyjnego (K9/11), który stwierdził, że taki sposób głosowania nie narusza norm konstytucyjnych. W Polsce głosowanie odbywa się tylko przy zastosowaniu karty wyborczej i tradycyjnej urny wyborczej. Nie ma głosowania elektronicznego i nie stosujemy żadnych innych technicznych urządzeń do głosowania. Podstawą obliczenia głosów i ustalenia wyników wyborów są tylko dokumenty papierowe począwszy od komisji obwodowej aż do Państwowej Komisji Wyborczej. Stosowany system elektroniczny służy jedynie wspomaganie procesu liczenia i weryfikacji poprawności arytmetycznej sporządzania właściwych protokołów z głosowania oraz do transmisji danych. Dlatego jesteśmy ciekawi waszych doświadczeń we wprowadzaniu różnych innowacji technicznych do sposobu głosowania w lokalu wyborczym i transmisji takich danych na wyższy szczebel.

System organów wyborczych w Polsce w pełni zabezpiecza bezstronność tych organów. Polskie organy wyborcze mają regulację ustawową.<sup>6</sup> Przypomnieć należy, że bezpośrednio podczas przełomu ustrojowego (1989) ustawodawca konstytucyjny nie przesądził charakteru ustrojowego tych organów. Organy

<sup>4</sup> Na podstawie Ordynacji wyborczej z dnia 8 marca 1990 r. (Dz. U. Nr 16, poz. 96 z późn. zm.) w maju 1990 r. przeprowadzono w pełni demokratyczne wybory do rad gmin, a w listopadzie i grudniu 1990 r. przeprowadzono – na podstawie Ustawy wyborczej z dnia 27 września 1990 r. – w pełni demokratyczne wybory powszechne na urząd Prezydenta RP.

<sup>5</sup> Ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy (Dz. U. Nr 21, poz. 112 z późn. zm.).

<sup>6</sup> Podobnie rosyjskie – art. 21 ustawy federalnej o podstawowych gwarancjach praw wyborczych i prawa do udziału w referendum obywateli Federacji Rosyjskiej.

powołane do przeprowadzenia wyborów do Sejmu i Senatu 1989 r. miały charakter polityczny<sup>7</sup>. Wybory do rad gmin w 1990 r. zostały przeprowadzone przez Generalnego Komisarza Wyborczego i komisarzy wyborczych będących sędziami, a Generalnemu Komisarzowi Wyborczemu doradzało kolegium składające się z sześciu sędziów: po trzech z Trybunału Konstytucyjnego i Naczelnego Sądu Administracyjnego<sup>8</sup>. Wybory bezpośrednie na urząd Prezydenta RP przeprowadziła Państwowa Komisja Wyborcza składająca się z 15 sędziów: po pięciu z Trybunału Konstytucyjnego, Sądu Najwyższego i Naczelnego Sądu Administracyjnego oraz wojewódzkie komisje wyborcze składające się również z sędziów. W naszym porządku wyborczym obwodowe komisje wyborcze, które przeprowadzają głosowanie w lokalu wyborczym, miały i mają charakter polityczny, gdyż składają się z przedstawicieli komitetów wyborczych biorących udział w wyborach. Ich pluralistyczny charakter, wzajemna kontrola i obserwacja członków komisji w toku głosowania, liczenia głosów i sporządzenia dokumentacji wyborczej zdały egzamin w toku ponad dwudziestoletniej praktyki wyborczej. Ich pozycja ustrojowa jest niekwestionowana.

Radykalna zmiana w ustroju organów wyborczych nastąpiła w 1991 r. Mocą ustawy z dnia 28 czerwca 1991 r. – Ordynacja wyborcza do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej<sup>9</sup> powołano Państwową Komisję Wyborczą jako stały najwyższy organ wyborczy o charakterze sędziowskim. Zadaniem Państwowej Komisji Wyborczej było organizowanie, przeprowadzanie i ogłaszanie wyników wyborów oraz referendum ogólnokrajowych i lokalnych. Z biegiem czasu przyznano Państwowej Komisji Wyborczej dalsze kompetencje, między innymi kontrolę finansowania wyborów i finansowania partii politycznych.

Państwowa Komisja Wyborcza składa się z 9 sędziów: po trzech z Trybunału Konstytucyjnego, Sądu Najwyższego i Naczelnego Sądu Administracyjnego wskazanych przez prezesów właściwych Sądów i powoływanych na czas nieokreślony przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej. Przewodniczącego Komisji i dwóch jego zastępców Komisja wybiera ze swojego składu.

Państwowa Komisja Wyborcza powołuje – na wniosek Ministra Sprawiedliwości – swoich pełnomocników terenowych – komisarzy wyborczych na 5 letnią kadencję z możliwością jej przedłużenia. Funkcję tę mogą pełnić wyłącznie sędziowie<sup>10</sup>.

W takim samym trybie Państwowa Komisja Wyborcza powołuje na czas wyborów do Parlamentu, Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej oraz do Parlamentu Europejskiego odpowiednio okręgowe i rejonowe komisje wyborcze. Gwarantowana konstytucyjnie niezawisłość i apolityczność sędziów zabezpiecza niezależność i bezstronność kierowniczych organów wyborczych<sup>11</sup>. Zabezpieczeniem tej niezależności jest też apolityczny aparat wyborczy – Krajowe Biuro Wyborcze oraz samodzielność finansowa organów wyborczych<sup>12</sup>.

Szanowni Państwo!

Omawiając na tej konferencji niektóre szczegółowe rozwiązania polskiego prawa wyborczego będziemy mieli na uwadze idee, które wyznaczają zasadnicze dyrektywy wolnego prawa wyborczego. Polscy referenci przedstawią szczegółowo istotne właściwości naszych regulacji. Mamy nadzieję, że konferencja przysłuży się dobrze bliższemu poznaniu naszych porządków prawnych i praktyk wyborczych, wzajemnemu poznaniu się, że będzie służyła realizacji idei Europejskiego Stowarzyszenia Urzędników Wyborczych (ACEEEO) oraz światowych i europejskich organizacji działających na rzecz demokratyzacji

<sup>7</sup> Zob. A. Zoll, *Moje wybory* [w] *Demokratyczne prawo...* s. 9–21.

<sup>8</sup> Zob. J. Mordwiłko, *Ewolucja prawa wyborczego i wyborów do samorządu terytorialnego w latach 1990–2000* [w] *Demokratyczne prawo ...* s. 131–158.

<sup>9</sup> Dz. U. Nr 59, poz. 252.

<sup>10</sup> Zob. F. Rymarz, *Udział sędziów w organach wyborczych* [w] *Demokratyczne prawo ...* s. 33–54.

<sup>11</sup> Zob. S.J. Jaworski, *Państwowa Komisja Wyborcza organem kontroli i organem ochrony prawa* [w] *Judices electionis custodes* (sędziowie kustoszami wyborów), Warszawa 2007, s. 77–97.

<sup>12</sup> Zob. K. W. Czaplicki, *Pozycja, funkcje i zadania Krajowego Biura Wyborczego* [w] *Demokratyczne prawo...* s. 85–100 ; A. Sokala, *Administracja wyborcza w obowiązującym prawie polskim*, Toruń 2010.



wyborów. Uważam, że plon tej konferencji zostanie wykorzystany w toku konferencji Zgromadzenia Ogólnego ACEEEO, zwołanej do Warszawy w dniach 12–14 września 2013 r.

Naszym Gościom z Rosji życzymy miłego pobytu w Warszawie, poznania jej niektórych zakątków oraz wielu pozytywnych wrażeń z pobytu w Polsce.

Owocnych obrad!



**W.J. Czurow,  
Przewodniczący Centralnej Komisji Wyborczej  
Federacji Rosyjskiej**

**Szanowni Koledzy, uczestnicy konferencji!**

Chciałbym przede wszystkim wyrazić ogromną wdzięczność wszystkim organizatorom, którzy przyczynili się do przeprowadzenia wspólnej konferencji komisji wyborczych dwóch państw – Federacji Rosyjskiej i Rzeczypospolitej Polskiej i osobiście Przewodniczącemu Państwowej Komisji Wyborczej Rzeczypospolitej Polskiej panu Stefanowi Jaworskiemu.

Dzisiaj będziemy mogli zapoznać się i wymienić doświadczenia dotyczące aktualnych zagadnień rozwoju dwóch krajowych systemów wyborczych, przedstawić problemy i osiągnięcia w organizacji wyborów na terytorium dwóch państw. Ważne jest także to, że podczas wspólnej konferencji będziemy mogli lepiej się poznać, umocnić nie tylko współdziałanie zawodowe pomiędzy dwiema komisjami wyborczymi, lecz także, mam nadzieję, również kontakty osobiste.

CKW Rosji po raz pierwszy uczestniczy w przedsięwzięciu za granicą w takim reprezentatywnym składzie, obejmującym Przewodniczącego CKW Rosji, siedmiu członków Komisji z prawem do głosu decydującego i Zastępcę Kierownika Aparatu Komisji.

Oficjalnie naszą współpracę nawiązaliśmy jeszcze w 2002 roku, kiedy to podpisano Protokół o współpracy pomiędzy CKW Rosji a PKW Rzeczypospolitej Polskiej, ale współdziałanie rozpoczęło się o wiele wcześniej. Wymienialiśmy się doświadczeniami, spotykaliśmy się zarówno w Rosji, jak i w Polsce oraz na imprezach międzynarodowych. Jestem przekonany, że dzisiaj obydwie strony uczynią wszystko, co możliwe, aby nasze kontakty otrzymały nowy mocny bodziec do dalszego owocnego rozwoju.

Z tej trybuny członkowie delegacji rosyjskiej zapoznają naszych polskich kolegów z zasadami organizacji i przeprowadzania wyborów w Rosji, z zadaniami wykonywanymi przez komisje wyborcze zarówno podczas przygotowań, jak i przeprowadzania wyborów, a także w okresie między wyborami. W referatach strony rosyjskiej zostaną zaprezentowane materiały dotyczące najaktualniejszych kwestii zagwarantowania praw wyborczych obywateli rosyjskich, w tym w zakresie rejestracji (ewidencji) wyborców i udziału w głosowaniu osób niepełnosprawnych. W związku z tym, że w wyborach rosyjskich szeroko wdrażane są najnowsze technologie informatyczne i że już zgromadzono takie doświadczenia, z którymi chcielibyśmy się podzielić, zostaną zaprezentowane materiały dotyczące wyposażenia technicznego procesu głosowania i podliczania głosów wyborców.

Z kolei członkowie delegacji rosyjskiej z zainteresowaniem szczegółowo zapoznają się z pracą Państwowej Komisji Wyborczej Rzeczypospolitej Polskiej. CKW Rosji przeprowadza analizę porównawczą prawa wyborczego wielu państw świata, jego stosowania podczas wyborów, analizuje wyniki i rezultaty przeprowadzanych kampanii wyborczych. Pomaga to w przewidywaniu skutków niektórych własnych decyzji oraz ocenić perspektywy dalszego rozwoju krajowego systemu wyborczego.

Naświetlę najważniejsze procesy rozwoju rosyjskiego systemu partyjno-politycznego i wyborczego.

Współczesny rosyjski system wyborczy rozwija się zgodnie z ogólnymi zobowiązaniami określonymi w umowach międzynarodowych i stanowiącymi część krajowego systemu prawnego.

Federacja Rosyjska kieruje się tym, że wolne demokratyczne wybory i referenda stanowią normę życia społecznego kraju, są ważną konstytucyjną i uznaną w społeczności międzynarodowej gwarancją wewnętrznego ładu politycznego, czynnikiem stabilizacji w stosunkach pomiędzy państwem a społeczeństwem obywatelskim, a sprawiedliwy system wyborczy jest podstawą ustroju demokratycznego państwa, precyzyjnie uwzględniający wyrażenie woli wyborców na wyborach i referendach.

Realizacja praw wyborczych uczestników wyborów jest trwale chroniona przez rosyjskie ustawodawstwo i zabezpieczona gwarancjami sądowymi. Prawo wyborcze sprzyja rywalizacji w wyborach i konkurencji między uczestnikami kampanii wyborczych, przejrzystości procedur wyborczych.

W Rosji trwa rozpoczęta wcześniej reforma systemu partyjno-politycznego i wyborczego. Wprowadzone dotychczas i wprowadzane obecnie zmiany i uzupełnienia do rosyjskiego prawa wyborczego i związanych z nim ustaw obejmują dostatecznie rozległe pole stosunków społecznych – od okresów kadencji organów państwowych do przeciwdziałania przejawom korupcji w rosyjskim systemie wyborczym.

Przytoczę kilka przykładów nowelizacji, mających zwłaszcza związek z partiami politycznymi.

To przede wszystkim ograniczenie wymogów dotyczących rejestracji partii politycznych. Zgodnie z prawem rosyjskim, od 4 kwietnia 2012 roku partia polityczna, działająca na terytorium kraju, powinna liczyć przynajmniej 500 członków; w stosunku do nowotworzonych partii taki wymóg jest stosowany już teraz. Jednocześnie zlikwidowano wymogi dotyczące minimalnej liczby członków partii politycznej w jej oddziałach regionalnych, które mogą być jednak określone w statucie partii politycznej. Przy czym partia polityczna winna posiadać swoje oddziały regionalne przynajmniej w połowie podmiotów Federacji Rosyjskiej. Istotną nowość polega na tym, że po wprowadzeniu wymienionych zmian od 4 kwietnia 2012 roku partia polityczna nie może zostać zlikwidowana z powodu niewystarczającej liczby członków partii politycznej w jej oddziałach regionalnych.

A oto co pokazała dzisiejsza praktyka. Po nowelizacji przepisów prawa, upraszczającej wymogi dotyczące rejestracji partii politycznych, powstało około 200 odpowiednich komitetów organizacyjnych. I już dosłownie latem 2012 roku radykalnie zmieniła się skala i struktura rosyjskiego spektrum politycznego: liczba partii politycznych, dotychczas mających prawo do udziału w wyborach przeprowadzanych w Federacji Rosyjskiej, wzrosła z 7 do 37 partii, z czego 30 – to nowe partie. Ponieważ dosłownie codziennie prawo do udziału uzyskiwały nowe partie, to krąg uczestników wahał się w zależności od daty zarządzenia wyborów w konkretnym podmiocie Federacji Rosyjskiej.

W rezultacie 28 partii politycznych miało prawo udziału poprzez zgłaszanie kandydatów, list kandydatów w nadchodzących wyborach 14 października 2012 roku. Nowe partie polityczne znalazły niezbędne zasoby kadrowe, organizacyjne i finansowe, pozycjonują siebie, jako stałych i autorytatywnych graczy na polu politycznym kraju, a co najważniejsze, dążą do realizacji swojego głównego celu – wzięcia udziału w formowaniu organów władzy i godnego reprezentowania w nich interesów wyborców.

Uważamy to za niezły rezultat działania wprowadzonych nowel, mimo że traktujemy je, jako kontynuację ofensywnego dążenia do stabilizacji systemu politycznego. Rosyjscy organizatorzy wyborów mają świadomość swojej roli w tym procesie.

Są też inne przykłady liberalizacji wymogów stawianych partiom politycznym. Na przykład, z 7 do 5 procent w przyszłych wyborach federalnych obniżono tak zwany “próg” do udziału federalnych list kandydatów w podziale mandatów deputowanych do Dumy Państwowej Zgromadzenia Federalnego Federacji Rosyjskiej. Należy zaznaczyć, że we wszystkich wyborach, z wyjątkiem wyborów Prezydenta Federacji Rosyjskiej, wszystkie partie polityczne zgłaszające kandydatów, listę kandydatów, są zwolnione ze zbierania podpisów wyborców. Zmniejszono ilość podpisów wyborców niezbędną do rejestracji kandydatów zgłoszonych w trybie samozgłaszania w wyborach regionalnych i lokalnych. Jest ona określona w ustawie podmiotu Federacji Rosyjskiej i nie może przekraczać 0,5 procenta (dotychczas – 2%) liczby wyborców zarejestrowanych na terytorium odpowiedniego okręgu wyborczego.

W celu wzmocnienia gwarancji reprezentacji wyborców, którzy oddali głosy na tak zwane małe partie, te partie, które uzyskały w wyborach regionalnych od 5 do 6 procent głosów, teraz uzyskują jeden



mandat deputowanego, a partie, które zdobyły ponad 6, ale mniej niż 7 procent głosów wyborców – dwa mandaty. Takim partiom ustawodawstwo przyznaje praktycznie takie same prawa jak partiom, które przekroczyły zaporową barierę i mającym frakcje w Dumie Państwowej.

Rosyjski system wyborczy jest stale rozwijającym się, żywym organizmem. Jak udowodniła praktyka wyborcza, zalety przejścia w wyborach parlamentarnych w 2007 roku na proporcjonalny system wyborczy nie były tak bardzo bezapelacyjne, co zresztą potwierdziły liczne dyskusje w społeczeństwie i w kręgu ekspertów w stadium omawiania samej idei. Ale także po wyborach parlamentarnych w 2011 roku nadal mówiono o wyborze takiego systemu wyborczego, któryby w pełni odpowiadał zadaniu umocnienia więzi wybranych deputowanych z wyborcami.

W rezultacie w lutym 2012 roku do Dumy Państwowej został zgłoszony odpowiedni projekt ustawy, przewidujący utrzymanie proporcjonalnego systemu wyborczego, ale wprowadzający reprezentację w 225 okręgach terytorialnych.

Jeżeli mówimy o wyborze deputowanych regionalnych zgromadzeń ustawodawczych, to mieszany większościowo-proporcjonalny lub całkowicie proporcjonalny system wyborczy przyniósł dobre rezultaty podczas kilku cykli wyborczych. Jest to zarówno wzrost konkurencji politycznej, i pełniejsze uwzględnienie priorytetów politycznych wyborców oraz wybór autorytatywnych liderów politycznych. Wyniki wyborów korpusu deputowanych wskazują, że wszystkie partie, reprezentowane w parlamentach regionalnych, uzyskały możliwość utworzenia frakcji w zgromadzeniach ustawodawczych podmiotów Federacji Rosyjskiej; ich przedstawicielom zagwarantowano możliwość stałej pracy i na stanowiskach kierowniczych.

W celu pełniejszego zapewnienia partyjno-proporcjonalnej reprezentacji pewnym korektom została poddana także organizacja pracy organów wyborczych – komisji wyborczych. W celu zagwarantowania partiom nieparlamentarnym możliwości stałego udziału w organizacji wyborów, CKW Rosji wprowadziła poprawki do swojego regulaminu, zgodnie z którymi partie, nie reprezentowane w parlamencie, mogą wyznaczyć jednego swojego przedstawiciela do udziału w pracy komisji (bez prawa do głosu decydującego). Takie zalecenia zostały wydane także komisjom wyborczym podmiotów Federacji Rosyjskiej i one już je realizują w praktyce. Pozwoli to na omawianie najostrzejszych spraw organizacji wyborów i znajdowanie decyzji cieszących się społecznym poparciem.

Omawiając wprowadzone zmiany do niektórych procedur wyborczych należy zwrócić uwagę na zmniejszenie wykazu przyczyn przeprowadzania przedterminowego głosowania w wyborach regionalnych, zniesienie przedterminowego głosowania w wyborach lokalnych oraz na korekty związane ze sprecyzowaniem trybu korzystania z zaświadczeń o prawie do głosowania przy przeprowadzaniu wyborów. Te wszystkie stanowiska zostały zaaprobowane w latach 2011–2012 podczas federalnych i regionalnych kampanii wyborczych. Należy podkreślić, że zostały określone zarówno niezbędne potwierdzenia dotychczasowych decyzji, jak i kierunki doskonalenia ustawodawstwa i praktyki wyborczej w przyszłości.

Inna sprawa, że należy znaleźć równowagę pomiędzy dążeniem do zapobiegania manipulacji dokumentami wyborczymi (a takie fakty na razie jeszcze mają miejsce) a przestrzeganiem praw wyborczych wszystkich kategorii wyborców, w tym także tych, dla których głosowania potrzebne są specjalne decyzje organizacyjne i warunki.

Aktywne i treściwe stało się współdziałanie rosyjskich organizatorów wyborów ze społeczeństwem obywatelskim i środowiskiem eksperckim. Decyzjom o doskonaleniu praktyki stosowania prawa towarzyszą debaty parlamentarne w Dumie Państwowej, dyskusje w Radzie Federacji, trwające konsultacje społeczno-polityczne w CKW Rosji oraz w komisjach wyborczych podmiotów Federacji Rosyjskiej.

Rzecz jasna, że nowe rozwiązania musiały dotyczyć statusu socjalnego organizatorów wyborów. Podjęto działania na rzecz umocnienia systemu komisji wyborczych: okres pełnomocnictw stale działających komisji wydłużono z czterech do pięciu lat; wprowadzono gwarancje socjalne; realizowane jest zadanie technicznego przebrojenia wyborów; większą uwagę przywiązuje się do szkolenia prawnego organizatorów wyborów.

Duma Państwowa przyjęła ustawę federalną zmieniającą między innymi podejście do powoływania obwodowych komisji wyborczych: okres ich pełnomocnictw proponuje się wydłużyć do 5 lat (za wyjątkiem odrębnych zastrzeżonych przypadków); zaproponowano wprowadzenie mechanizmu “rezerwy składu komisji obwodowych”, który będzie tworzony przez komisję wyborczą podmiotu Federacji Rosyjskiej w trybie ustalonym przez CKW Rosji. Jednakże Rada Federacji zdecydowała o przeprowadzeniu procedur uzgadniania wskazanej ustawy. Traktujemy to, jako potwierdzenie nie tylko znaczenia proponowanych nowelizacji, ale także, jako drobiazgowego podejścia izby regionalnej Zgromadzenia Federalnego do doskonalenia krajowego systemu wyborczego.

Rzecz jasna, że nie można nie dostrzegać szefów regionów rosyjskich, którzy zgodnie z Ustawą Federalną, obowiązującą od 1 czerwca 2012 roku, wybierani są przez obywateli Federacji Rosyjskiej na podstawie powszechnego, równego i bezpośredniego prawa wyborczego w głosowaniu tajnym. Od 2005 roku takie wybory nie odbywały się, ale już 14 października 2012 roku odbędą się w pięciu regionach kraju.

Nie mniej jednak zwrot, który nastąpił bynajmniej nie jest analogią do wcześniej przeprowadzanych wyborów. Jak zwykle się mawiać, nie wchodzi się dwa razy do tej samej rzeki. Przykładowo, ustawodawstwo rosyjskie ustaliło nowy tryb zgłaszania kandydatów: zarówno przy zgłaszaniu kandydata przez partię polityczną i przy zgłoszeniu kandydata w trybie samozgłaszania powinien on uzyskać poparcie od 5 do 10 procent deputowanych municypalnych organów przedstawicielskich i (lub) wybranych w wyborach przedstawicielskich szefów struktur municypalnych podmiotu Federacji Rosyjskiej. Jednakże konkretne rozwiązanie określa regionalna ustawa o wyborach. W istocie jest to dodatkowy mechanizm uzgadniania interesów w czasie kampanii wyborczej, przyznania korpusowi deputowanych i szefom organów samorządu lokalnego prawa do wyrażenia poparcia temu lub innemu kandydatowi.

Mam nadzieję, że 14 października 2012 roku wyborcy wezmą aktywny udział w głosowaniu i tym samym poprą podjętą decyzję ustawodawczą.

I jeszcze kilka słów, tym razem o otwartości systemu wyborczego. Takich przykładów jest wiele i ja osobiście jestem z nich dumny. Uważam, że wybory Prezydenta Federacji Rosyjskiej z 4 marca 2012 roku stały się bezprecedensowym przykładem stworzenia warunków dla otwartego, uczciwego głosowania i podliczania głosów wyborców.

Wymienię je: transmisje internetowe z komisji wyborczych, które można było oglądać w czasie rzeczywistym; zastosowanie w ponad 5 procentach komisji wyborczych środków technicznych do głosowania i podliczania głosów wyborców – systemów opracowywania kart do głosowania i systemów głosowania elektronicznego; stworzenie możliwości organizatorom wyborów, kandydatom i przedstawicielom partii politycznych przedstawiania swojego stanowiska na utworzonej w CKW Rosji platformie informacyjnej; w celu informowania uczestników kampanii wyborczej szeroko wykorzystywano możliwości sieci informacyjno-telekomunikacyjnej Internetu. W celu informowania wyborców na stronie internetowej CKW Rosji działały wprowadzone jeszcze podczas wyborów parlamentarnych w 2011 roku i cieszące się dużym zainteresowaniem serwisy “Znajdź swoją komisję wyborczą” i “Znajdź siebie w spisie wyborców”; odnotowano 251,5 tysiąca logowań do nich, w tym w dniu głosowania 4 marca – ponad 75 tysięcy.

Osobliwością wyborów głowy państwa była liczba obserwatorów: wybory obserwowało ponad 220 tysięcy obserwatorów rosyjskich i około 90 tysięcy członków komisji wyborczych z prawem głosu doradczego; przedstawiciele mediów; obserwatorzy-wolontariusze, którzy śledzili przebieg wyborów w internecie; 685 zagranicznych (międzynarodowych) obserwatorów z 56 państw, którzy byli obecni w komisjach wyborczych w 49 regionach rosyjskich.

Maksymalnie szybkie i szerokie informowanie o przebiegu i rezultatach wyborów zapewniał ogólnokrajowy system informacyjny – Państwowy Zautomatyzowany System Federacji Rosyjskiej “Wybory”. W ciągu kilku godzin zostały podliczone wyniki głosowania w skali całego kraju, które za pomocą środków przekazu i telewizji niezwłocznie były przekazywane do wiadomości obywateli Federacji Rosyjskiej, a także transmitowane do wielu państw świata.

W dniu głosowania 4 marca 2012 roku realizowano unikalny pod względem skali i terminów realizacji projekt – bezpośrednia transmisja z przebiegu wyborów z kamer internetowych ustawionych w lokalach do głosowania obwodowych komisji wyborczych. Nie tylko z Rosji, ale i z zagranicy, użytkownicy Internetu mogli w czasie rzeczywistym obserwować przebieg głosowania i podliczanie głosów w 80 tysiącach obwodowych komisji wyborczych; z 11 tysięcy obwodów dokonywano zapisu informacji i przekazywano je do centrów przetwarzania danych. Jak wynika z informacji Ministerstwa Łączności i Komunikacji Masowych Federacji Rosyjskiej, w dniach 3–4 marca przeprowadzono ponad miliard transmisji wideo, a na każdego zarejestrowanego użytkownika przypadało średnio 50 minut transmisji wideo.

Oczywiście, to, co zostało wcześniej przedstawione nie wyczerpuje zawartości i skali rozwoju rosyjskiego systemu wyborczego, podporządkowanego zapewnieniu wyrażenia woli wyborców, realizacji zasady wolnych wyborów, jako jednego z podstawowych instrumentów sprawowania władzy przez naród i przejawu suwerenności państwa.

Nie mniej jednak przytoczyłem wystarczającą ilość przykładów (a moi koledzy ją uzupełnią) dla stwierdzenia, że rosyjski system wyborczy jest jednocześnie wystarczająco stały, że jest w nieustających poszukiwaniach, doskonali się i realizuje. I nie ma w tym żadnej sprzeczności: nasz świat się zmienia i zmienia się nasz stosunek do zachodzących w nim wydarzeń, poszerzają się kontakty, rośnie wielkość informacji i prędkość jej pozyskiwania. Krajowe systemy wyborcze jakościowo doskonałą się, syntezując swoją unikalność z globalną unifikacją. Najważniejsze, aby nie utracić swojego oblicza w tej różnorodności. A zadaniem ustawodawców i organizatorów wyborów w ramach swych kompetencji jest adekwatne i odpowiedzialne reagowanie na wyzwania czasu.



**M.W. Griszina,  
członek Centralnej Komisji Wyborczej  
Federacji Rosyjskiej**

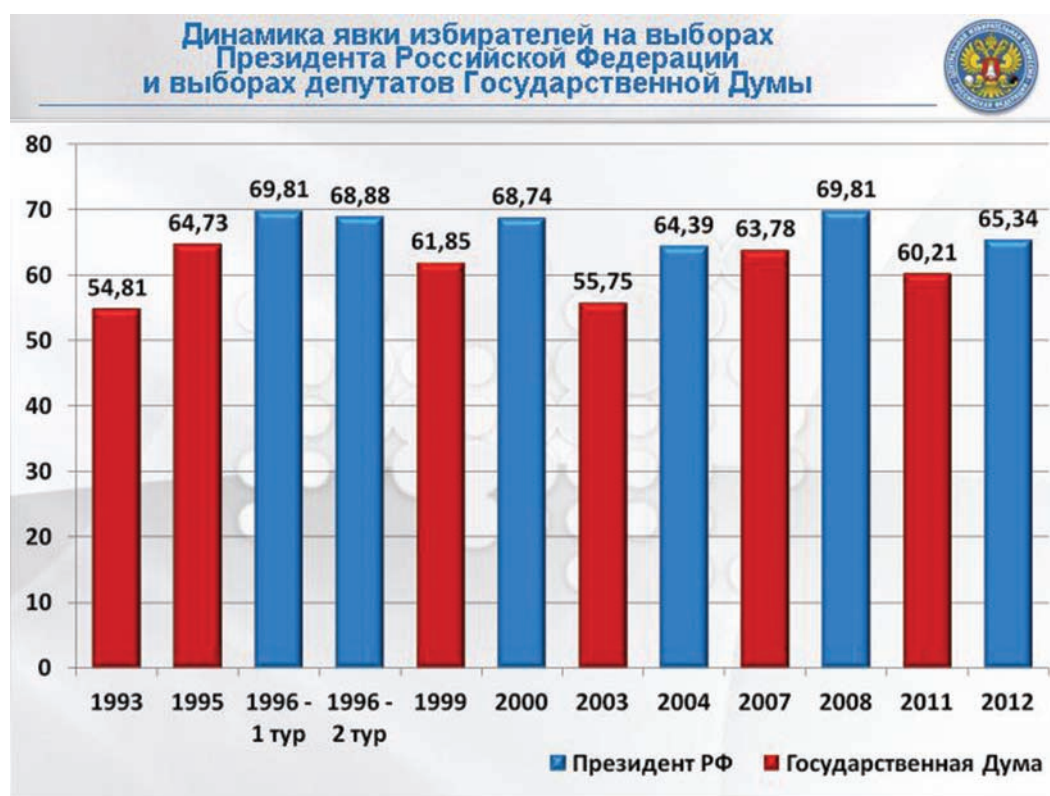
**Zasady organizacji i prowadzenia kampanii wyborczej;  
funkcje kontrolne komisji wyborczych w okresie wyborczym i w okresie między wyborami**

**1. Zasady przeprowadzania wyborów w Federacji Rosyjskiej**

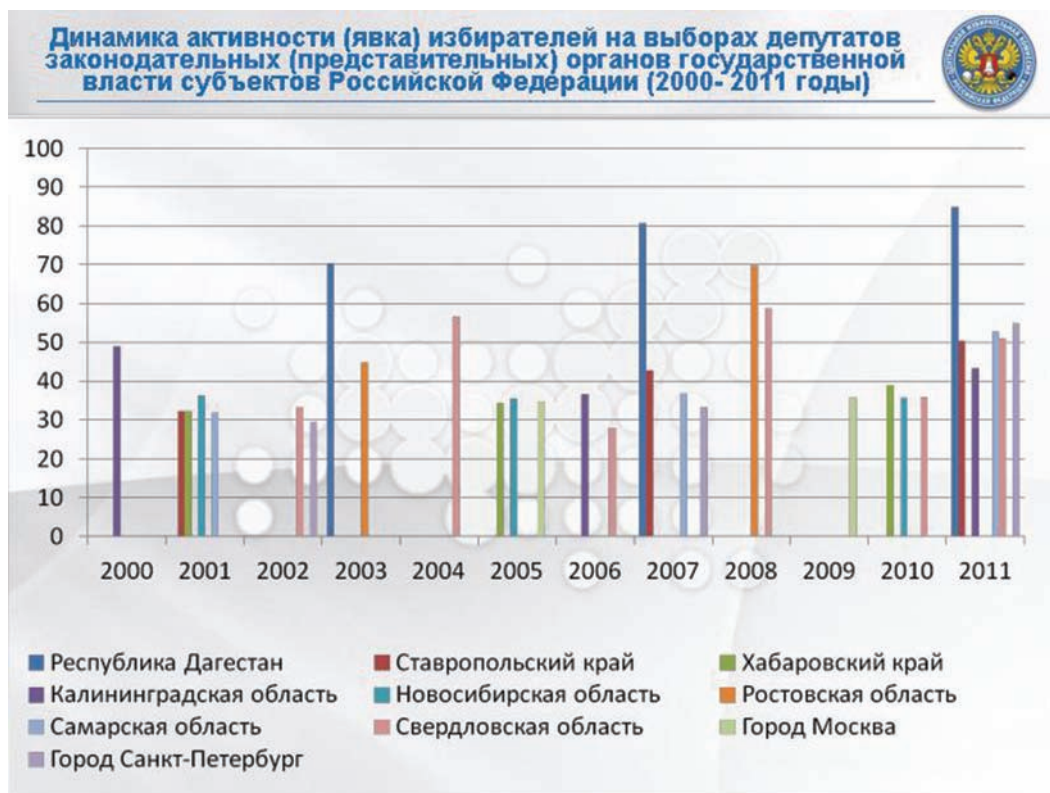
W Federacji Rosyjskiej wybory przeprowadza się na podstawie zasad powszechnego równego i bezpośredniego prawa wyborczego, przy głosowaniu tajnym.

Zasadę powszechnego prawa wyborczego realizuje się dla 109 milionów 860 tysięcy 331 wyborców (tylu wyborców zostało umieszczonych na listach w wyborach Prezydenta Federacji Rosyjskiej w dniu 4 marca 2012 roku).

Od 1993 roku, roku uchwalenia Konstytucji Federacji Rosyjskiej, wybory federalne wyróżniają się wysoką (ponad 50-procentową) frekwencją wyborców. Dynamika osobno dla wyborów deputowanych do Dumy Państwowej Zgromadzenia Federalnego Federacji Rosyjskiej szóstej kadencji i Prezydenta Federacji Rosyjskiej została przedstawiona na slajdzie № 1.



*Slajd № 1*



Slajd № 2

Dane statystyczne o wyborach zgromadzeń ustawodawczych niektórych podmiotów Federacji Rosyjskiej prezentuje slajd № 2.

Zasadę bezpośredniego prawa wyborczego realizuje się obecnie w wyborach federalnego, regionalnego i municypalnego szczeblach<sup>13</sup>.

Głosowanie w wyborach i referendum jest tajne, wykluczające możliwość jakiegokolwiek kontroli wyrażenia woli przez obywatela. Centralna Komisja Wyborcza Rosji poświęca wiele uwagi temu, by kabiny (miejsca) do tajnego głosowania zapewniały realizację tej zasady. Zgodnie z Ustawą federalną<sup>14</sup> CKW Rosji zatwierdza normatywy kabin do tajnego głosowania, obowiązujące we wszystkich wyborach przeprowadzanych w Federacji Rosyjskiej. Obowiązujący normatyw jest przytoczony na slajdzie № 3.

## 2. Zasady organizacji wyborów w Federacji Rosyjskiej

Prawo wyborcze Federacji Rosyjskiej gwarantuje takie zasady organizacji wyborów, jak obowiązkowość, okresowość oraz przeprowadzanie w terminach zapewniających przestrzeganie okresów kadencji wybieranych organów.

Od 2005 roku w Federacji Rosyjskiej ustanowiono 2 jedyne dni głosowania – są to druga niedziela marca i druga niedziela października<sup>15</sup>.

<sup>13</sup> Zasadę bezpośredniego prawa wyborczego realizuje się w Federacji Rosyjskiej w wyborach:

Prezydenta Federacji Rosyjskiej, deputowanych do Dumy Państwowej Zgromadzenia Federalnego Federacji Rosyjskiej, urzędników najwyższego szczebla podmiotów Federacji Rosyjskiej (kierowników najwyższych organów wykonawczych władzy państwowej podmiotów Federacji Rosyjskiej), deputowanych ustawodawczych (przedstawicielskich) organów władzy państwowej podmiotów Federacji Rosyjskiej, deputowanych organów przedstawicielskich samorządu lokalnego, a także, w szeregu przypadków, szefów jednostek samorządowych.

<sup>14</sup> Ustawa federalna z dnia 12 czerwca 2012 r. № 67-FZ “O podstawowych gwarancjach praw wyborczych oraz prawa do udziału w referendum obywateli Federacji Rosyjskiej”

<sup>15</sup> Obecnie w Zgromadzeniu Federalnym Federacji Rosyjskiej jest rozpatrywany projekt ustawy federalnej, przewidujący ustanowienie jako jedyne dni głosowania drugiej niedzieli września.



Slajd № 3

Przejsie do jedynych dni głosowania pociągnęło za sobą konieczność uregulowania ustawowego trybu przedłużania bądź skracania kadencji działających organów i osób na wyższych stanowiskach nie więcej niż o jeden rok.

Również jako zasadę organizacji wyborów uznaje się za możliwe wyodrębnienie zasad jawności i niezależności komisji wyborczych jako organów, na które nakłada się funkcje przygotowania i przeprowadzenia wyborów oraz obowiązki w zakresie zapewnienia realizacji i ochrony praw wyborczych obywateli i ich prawa do udziału w referendum.

### 3. Szczegółowe wybory w Federacji Rosyjskiej

Komisje wyborcze w Federacji Rosyjskiej organizują i przeprowadzają wybory na wszystkich szczeblach władzy i samorządu lokalnego, referenda, głosowania w sprawie zmiany granic jednostek samorządowych, głosowania w sprawie odwołania najwyższych urzędników.

Wybory dzieli się na federalne, regionalne i samorządowe dwóch szczebli. Szczegółowe wybory w Federacji Rosyjskiej pokazano na slajdzie № 4 na przykładzie wyborów z dnia 4 grudnia 2011 roku, gdy przeprowadzono 2693 kampanie wyborcze.

W zależności od przyczyny zarządzenia wyborów mogą one zostać podzielone na wybory podstawowe, uzupełniające i powtórne.



Slajd № 4



#### 4. Komisje wyborcze jako organizatorzy wyborów

Wybory i referenda w Federacji Rosyjskiej są przygotowywane i przeprowadzane przez następujące komisje wyborcze:

Centralna Komisja Wyborcza Federacji Rosyjskiej,  
komisje wyborcze podmiotów Federacji Rosyjskiej,  
terytorialne (rejonowe, miejskie i inne) komisje wyborcze,  
komisje wyborcze jednostek samorządowych<sup>16</sup>,  
okręgowe komisje wyborcze,  
obwodowe komisje wyborcze.

Szczegół i liczbę tworzonych komisji wyborczych pokazuje slajd № 5<sup>17</sup>.

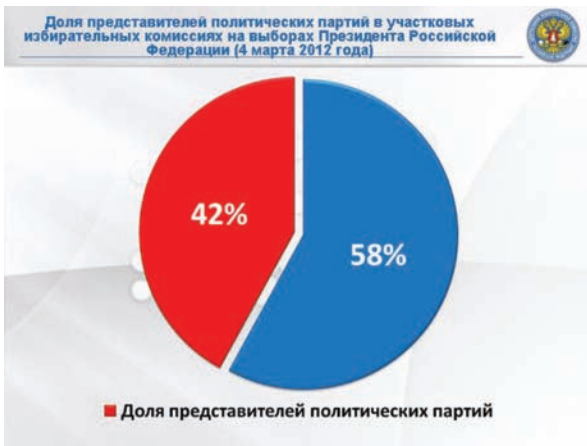
Prawo Federacji Rosyjskiej określa wymagania w odniesieniu do przynależności partyjnej w tworzeniu wszystkich komisji wyborczych, oprócz CKW Rosji: przynajmniej połowa członków komisji



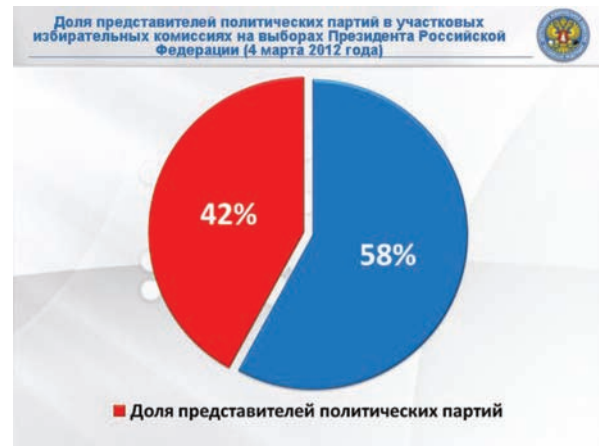
Slajd № 5

<sup>16</sup> W Federacji Rosyjskiej istnieje około 24 tysięcy jednostek samorządowych.

<sup>17</sup> Komisje wyborcze pierwszych czterech z wymienionych poziomów działają na zasadzie stałej, ich kadencja wynosi 5 lat. CKW Rosji i komisje wyborcze podmiotów Federacji Rosyjskiej oraz niektóre komisje wyborcze jednostek samorządowych i terytorialne komisje wyborcze mają status osoby prawnej i niewielkie aparaty. Wszyscy członkowie CKW Rosji są mianowani na okres 5 lat i pracują w CKW Rosji na etatach (aczkolwiek są też uprawnieni do pracy na zasadzie społecznej). W komisjach wyborczych podmiotów Federacji Rosyjskiej opłacani ze środków budżetowych są przewodniczący, zastępca przewodniczącego i sekretarz. W terytorialnych komisjach wyborczych i komisjach wyborczych jednostek samorządowych z reguły ze środków budżetowych opłacani są prezes i sekretarz. Przeważającą część korpusu członków komisji wyborczych stanowią jednak obywatele, zaangażowani do pracy w komisjach wyborczych wykonywanej jako obowiązek państwowy, z tymczasowym zwolnieniem z pracy zasadniczej.



Слайд № 6



Слайд № 7

jest powoływana z rekomendacji partii politycznych. W taki sposób ustawodawca zachował równowagę między zasadą profesjonalizmu działalności komisji wyborczych a uwzględnieniem interesów partyjnych.

Слайд № 6 pokazuje że partii polityczne nie sa tak aktywne aby całkowicie zapełnić wskazaną kwotę.

Liczba członków obwodowych komisji wyborczych powoływanych z rekomendacji partii politycznych jest podana na sлайdzie № 7.

## 5. Funkcje kontrolne komisji wyborczych jako warunek zabezpieczenia zasad przeprowadzania wyborów

### 5.1. Funkcje kontrolne komisji wyborczych w okresie wyborów.

#### 5.1.1. Kontrola finansowa

**Fundusze wyborcze.** Do podstawowych zadań komisji wyborczych należy kontrola nad wpływaniem i wydatkowaniem środków z funduszy wyborczych kandydatów i związków wyborczych, tworzonych w celu zorganizowania finansowania kampanii wyborczych. Środki pieniężne funduszy są gromadzone na specjalnych rachunkach wyborczych, do których kontrolowania komisja wyborcza ma bezpośredni dostęp w warunkach czasu realnego. Ustawa wprost ustanawia zakaz finansowania kampanii kandydatów i związków wyborczych z innych środków niż fundusze wyborcze, a także maksymalne wysokości funduszy.

W wyborach deputowanych do Dumy Państwowej Zgromadzenia Federalnego Federacji Rosyjskiej maksymalna wysokość wydatkowanych środków z funduszy wyborczych partii politycznej z uwzględnieniem jej oddziałów regionalnych we wszystkich podmiotach Federacji Rosyjskiej wynosi łącznie około 3,4 mld rubli, czyli \$107 mln.

W wyborach Prezydenta Federacji Rosyjskiej maksymalna wysokość środków wydatkowanych z funduszu wyborczego kandydata wynosi 400 mln rubli, czyli \$12,6 mln.

Fundusze wyborcze tworzone są z dobrowolnych darowizn osób fizycznych i prawnych oraz ze środków własnych kandydata.

Obowiązuje zakaz przekazywania darowizn do funduszy wyborczych przez:

- państwa obce i organizacje zagraniczne, obywatele państw obcych;
- bezpaństwowców;
- obywateli Federacji Rosyjskiej, którzy nie ukończyli 18 lat na dzień głosowania oraz osoby prawne, zarejestrowane w okresie krótszym niż jeden rok przed dniem głosowania;
- rosyjskie osoby prawne z udziałem państwowym lub zagranicznym przekraczającym 30 procent;



Слайд № 8



Слайд № 9

- организации международные и международные движения общественные, организации благотворительные и религиозные и созданные не организации;
- жертвователей анонимных.

Целью контроля фондов избирательных является обеспечение соблюдения этих требований законодательства кандидатами и политическими партиями. Структуру расходов из средств фондов избирательных показывают слайды № 8 и № 9.



Wynika z nich, że większość środków wydaje się na agitację przedwyborczą. Żaden kandydat ani partia nie przekroczyli ustanowionego pułapu funduszy wyborczych.

Nadrzędne komisje wyborcze są obowiązane sprawować kontrolę celowego wydatkowania środków budżetowych przeznaczonych na przygotowanie i przeprowadzenie wyborów<sup>18</sup>.

**Służby kontrolno-rewizyjne.** W celu zapewnienia udzielonych uprawnień przy komisjach wyborczych (CKW Rosji oraz komisjach wyborczych podmiotów Federacji Rosyjskiej) tworzy się służby kontrolno-rewizyjne.

W skład służb kontrolno-rewizyjnych wchodzi kierownicy i specjaliści organów i instytucji państwowych i innych<sup>19</sup>.

### 5.1.2. Kontrola prowadzenia agitacji przedwyborczej

Na komisjach wyborczych spoczywa obowiązek sprawowania kontroli nad przestrzeganiem przepisów dotyczących agitacji przedwyborczej w środkach masowego przekazu, reklamy zewnętrznej oraz wydawania drukowanych materiałów agitacyjnych. Komisja wyborcza przeprowadza m. in. losowania podziału bezpłatnego czasu w eterze i powierzchni drukowanych, otrzymuje od kandydatów i partii powiadomienia o wydawaniu drukowanych materiałów agitacyjnych i ich egzemplarze okazowe. W wyborach deputowanych do Dumy Państwowej Zgromadzenia Federalnego Federacji Rosyjskiej szóstej kadencji CKW Rosji przyjęła bezpośrednio 633 materiały agitacyjne, z których 10 wykazywało oznaki naruszenia prawa. W wyborach Prezydenta Federacji Rosyjskiej CKW Rosji przyjęła 342 materiały agitacyjne, z których 20 wykazywało oznaki naruszenia prawa. Przykładowe materiały agitacyjne są pokazane na slajdach № 10–15.

Jak wszędzie na świecie, wielkie kampanie wyborcze w Federacji Rosyjskiej nie obyją się bez wydawania sprzecznych z prawem fałszywych i anonimowych materiałów agitacyjnych. Przykładowo, w okresie prowadzenia kampanii podczas wyborów deputowanych do Dumy Państwowej szóstej kadencji ujawniono 297 nielegalnych materiałów agitacyjnych. Z tej liczby 73 materiały miały przemawiać na korzyść partii politycznych, gdy 224 – przeciwko nim.

<sup>18</sup> Takiej kontroli docelowego i efektywnego wydawania środków budżetowych dokonuje się w następujących formach:

- kontrola bieżąca wydatkowania środków budżetowych w toku kampanii wyborczej;
- kontrola wewnętrzna;
- kontrole sprawozdawczości finansowej komisji wyborczych niższego szczebla, przeprowadzane przez służby kontrolno-rewizyjne przy komisjach wyborczych podmiotów Federacji Rosyjskiej;
- kontrole celowego wykorzystania środków budżetowych przez komisje wyborcze podmiotów Federacji Rosyjskiej, przeprowadzane przez CKW Rosji w okresie między wyborami.

<sup>19</sup> Pełna lista sporządza takie organy jak:

- Ministerstwo Spraw Wewnętrznych Federacji Rosyjskiej (MWD Rosji);
- Ministerstwo Federacji Rosyjskiej ds. Obrony Cywilnej, Sytuacji Nadzwyczajnych i Likwidacji Skutków Klęsk Żywiolowych (MCzS Rosji);
- Federalna Służba Podatkowa (FNS Rosji);
- Federalna Służba Rejestracji Państwowej, Katastru i Kartografii (Rosrejestr);
- Federalna Służba Migracyjna (FMS Rosji);
- Federalna Służba Nadzoru Finansowo-Budżetowego (Rosfinnadzor);
- Federalna Służba Nadzoru w Dziedzinie Łączności, Technologii Informatycznych i Komunikacji Masowych (Roskomnadzor);
- Federalna Służba Monitoringu Finansowego (Rosfinmonitoring);
- Federalna Służba Nadzoru w Dziedzinie Edukacji i Nauki (Rosobnadzor);
- Federalna Służba Rynków Finansowych (FSFR Rosji);
- Federalna Agencja Zarządzania Mieniem Państwowym (Rosimuszczestwo);
- Bank Centralny Federacji Rosyjskiej (Bank Rosji);
- Bank Oszczędności (Sbierbank Rosji);
- przedstawiciele organów władzy wykonawczej podmiotów Federacji Rosyjskiej;
- przedstawiciele organów samorządu lokalnego.



Slajd № 10



Slajd № 13



Slajd № 11



Slajd № 14



Slajd № 12



Slajd № 15

Komisje wyborcze przeciwdziałają formom agitacji przedwyborczej w ścisłym współdziałaniu z organami ochrony prawa. Informacje o działalności Ministerstwa Spraw Wewnętrznych Rosji przedstawia slajd № 16.

Jednocześnie, w ramach pełnomocnictw własnych, upoważnieni członkowie komisji wyborczych sami są uprawnieni do sporządzania protokołów o wykroczeniach administracyjnych, naruszających szereg artykułów Kodeksu Wykroczeń Administracyjnych Federacji Rosyjskiej<sup>20</sup>.

<sup>20</sup> W toku przygotowywania i przeprowadzania wyborów deputowanych do Dumy Państwowej Zgromadzenia Federalnego Federacji Rosyjskiej szóstej kadencji w dniu 4 grudnia 2011 roku upoważnieni członkowie komisji wyborczych sporządzili 99 protokołów o wykroczeniach administracyjnych. W rezultacie rozpatrzenia spraw o wykroczeniach administracyjnych



Слайд № 16

### 5.1.3. Контроль zgodności z prawem decyzji komisji wyborczych niższych szczebli

Jest to jedna z najważniejszych funkcji kontrolnych tych komisji wyborczych, które są uprawnione do uchylania decyzji komisji wyborczych niższego szczebla oraz do podejmowania decyzji merytorycznych.

W taki sposób komisje wyborcze w tym zakresie pełnią funkcje bliskie funkcjom władzy sądowej, aczkolwiek sąd może uchylić decyzję każdej komisji wyborczej. Przykładowo, w wyborach deputowanych do Dumy Państwowej Zgromadzenia Federalnego Federacji Rosyjskiej szóstej kadencji CKW Rosji wydała 6 postanowień, pozytywnie załatwiających 4 skargi. Pozostawiono bez rozpatrzenia 2 skargi.

W związku z przeprowadzeniem wyborów w podmiotach Federacji Rosyjskiej w dniach 4 grudnia 2011 roku i 4 marca 2012 roku rozpatrzono 30 skarg na decyzje komisji wyborczych.

Analiza tych skarg wykazała, że w 27 przypadkach z 30 kwestionowano decyzje komisji związane z odmowami zarejestrowania kandydatów oraz list kandydatów.

W wyniku rozpatrzenia skarg na posiedzeniu CKW Rosji 3 skargi zostały uznane za w pełni zasadne, a jedna za zasadną częściowo (wszystkie te skargi dotyczyły decyzji podjętych przez komisje wyborcze w wyborach z dnia 4 grudnia 2011 roku).

Zgodnie z ustawą nadrzędna komisja wyborcza jest uprawniona do uchylania decyzji komisji niższego szczebla w sprawie wyników głosowania, jeżeli naruszenia podczas głosowania i obliczania głosów nie pozwalają na wiarygodne określenie woli wyborców.

Podczas ustalania wyników głosowania i określania wyników wyborów terytorialne komisje wyborcze 11 podmiotów Federacji Rosyjskiej uchylły 22 decyzje obwodowych komisji wyborczych o wynikach głosowania (21 – w toku wyborów deputowanych do Dumy Państwowej Zgromadzenia Federalnego Federacji Rosyjskiej szóstej kadencji w dniu 4 grudnia 2011 roku oraz 1 – w toku wyborów Prezydenta Federacji Rosyjskiej w dniu 4 marca 2012 roku).

sędziowie pokoju wydali 37 postanowień o pociągnięciu do odpowiedzialności administracyjnej.

Łącznie podczas przygotowywania i przeprowadzania wyborów Prezydenta Federacji Rosyjskiej w dniu 4 marca 2012 roku upoważnieni członkowie komisji wyborczych sporządzili 10 protokołów o wykroczeniach administracyjnych, w wyniku rozpatrzenia których sędziowie pokoju wydali 2 postanowienia o pociągnięciu do odpowiedzialności administracyjnej.



Przyczynami uchylenia były: naruszenie trybu obliczania głosów wyborców, naruszenie trybu sporządzenia protokołu o wynikach głosowania, stosowanie kart do głosowania nieodpowiedniego wzoru, wrzucanie kart do głosowania.

## 5.1. Funkcje kontrolne komisji wyborczych w okresie między wyborami

### 5.2.1. Kontrola nad zagwarantowaniem równości partii reprezentowanych w Dumie Państwowej Zgromadzenia Federalnego Federacji Rosyjskiej oraz w zgromadzeniach ustawodawczych podmiotów Federacji Rosyjskiej podczas naświetlania ich działalności

W ramach zapewnienia równości partii politycznych reprezentowanych w Dumie Państwowej w dniu 12 maja 2009 roku została uchwalona Ustawa federalna „O gwarancjach równości partii parlamentarnych podczas informowania o ich działalności przez ogólnodostępne stacje telewizyjne i radiowe”.

Ogólnodostępne państwowe stacje telewizyjne i radiowe informują o działalności partii parlamentarnych kierując się szeregiem zasad, wśród których są następujące:

- 1) informowanie o działalności każdej partii parlamentarnej w równym wymiarze;
- 2) samodzielność twórcza i zawodowa redakcji środków masowego przekazu przy naświetlaniu działalności partii parlamentarnych.

Informowanie o działalności partii parlamentarnych jest regulowane w odniesieniu do stacji telewizyjnych i radiowych działających w ramach Federalnego Państwowego Przedsiębiorstwa Unitarnego „Ogólnorosyjska Państwowa Kompania Telewizyjna i Radiowa” (FGUP „WGTRK”). Ze strukturą tej kompanii telewizyjnej i radiowej zapoznaje slajd № 17.

Posiada ona 2 stacje informacyjne telewizyjne i 3 stacje radiowe. FGUP „WGTRK” ma 89 filii oraz 178 stacji telewizyjnych i radiowych w 83 podmiotach Federacji Rosyjskiej, pokrywając w ten sposób całe terytorium Rosji.

Kontrolę nad przestrzeganiem wymogów prawnych sprawuje Centralna Komisja Wyborcza Rosji. Ewidencję prowadzi się od września 2009 roku, z wyjątkiem okresów federalnych kampanii wyborczych.

Poczynając od kwietnia 2012 roku na informowanie o działalności partii parlamentarnych w ogólnorosyjskich programach telewizyjnych i radiowych przeznaczono 149 godzin 43 minuty 49 sekund.

W tym samym czasie działalności partii parlamentarnych w regionalnych programach telewizyjnych i radiowych poświęcono 116 godzin 22 minuty 39 sekund.

ВГТРК


- Указанные телепрограммы и радиoprogramмы выходят в эфир на теле- и радиоканалах, входящих в состав **Федерального государственного унитарного предприятия «Всероссийская государственная телевизионная и радиовещательная компания» (ФГУП «ВГТРК»)**



- **ФГУП «ВГТРК»:**
  - общероссийские телеканалы «Россия-1» и «Россия-24», общероссийские радиоканалы «Радио России» и «Маяк»;
  - региональные теле- и радиоканалы: 89 филиалов ФГУП «ВГТРК» в 83 субъектах Российской Федерации.



Slajd № 17

Łącznie od początku obowiązywania ustawy federalnej informowaniu o działalności partii parlamentarnych w stacjach telewizyjnych i radiowych FGUP „WGTRK” poświęcono 2330 godzin 1 minutę 28 sekund, a więc ponad 97 dób.

Analogiczne są wymogi federalnego ustawodawcy stawiane regionalnym państwowym spółkom radiowo-telewizyjnym. Kontrolę nad przestrzeganiem przez nie ustawodawstwa sprawują komisje wyborcze podmiotów Federacji Rosyjskiej.

W przypadku ujawnienia nierówności w naświetlaniu działalności partii parlamentarnej w ciągu następnego miesiąca kalendarzowego winna być dokonana rekompensata.

### 5.2.2. Kontrola finansowania partii politycznych

Zgodnie z Ustawą federalną „O partiach politycznych” informacje o otrzymywaniu i wydatkowaniu środków przez partię polityczną oraz jej oddziały regionalne i inne zarejestrowane jednostki strukturalne są sprawdzane przez Centralną Komisję Wyborczą Rosji oraz komisje wyborcze podmiotów Federacji Rosyjskiej.

Ustawa nakłada szereg ograniczeń w odniesieniu do podmiotów uprawnionych do występowania w charakterze darczyńców, m. in. państw obcych oraz ich organizacji i obywateli; rosyjskich osób prawnych z udziałem państwowym bądź zagranicznym przekraczającym 30%; organizacji międzynarodowych i międzynarodowych ruchów społecznych, a także szeregu innych podmiotów. W kontekście tych przepisów ustawowych do najważniejszych zadań komisji wyborczych należy kontrola legalności przekazywanych darowizn.

Schemat dokonywania kontroli przedstawiono na slajdzie № 18.

Partie polityczne, ich oddziały regionalne i inne zarejestrowane jednostki strukturalne, co kwartał składają informacje o otrzymaniu i wydatkowaniu środków, które to informacje w celu dokonania kontroli uogólnia się, wprowadza się do podsystemu GAS „Wybory” i automatycznie sprawdza się na obecność błędów arytmetycznych i niedokładności w wypełnianiu sprawozdań. Następnie informacje o darczyńcach kieruje się do odpowiednich organów kontrolnych w celu sprawdzenia zgodności darowizn z wymogami ustawodawstwa.

Informacje o ujawnionych naruszeniach kieruje się do partii politycznej, która jest uprawniona do ich wyeliminowania. Informacje o niewyeliminowanych naruszeniach

kieruje się do Ministerstwa Sprawiedliwości, które jest uprawnione do podjęcia działań w celu zapewnienia przestrzegania prawa, w tym do skierowania do sądu pozwu z żądaniem likwidacji partii politycznej.

\*\*\*

Szanowni Koledzy, mam nadzieję, że zawarte w tej krótkiej prezentacji informacje pozwolily Państwu wyrobić sobie ogólne wyobrażenie o tym, że funkcje kontrolne komisji wyborczych mają zapewnić, by organizacja wyborów pozostawała w pełnej zgodności z zasadą władzy narodu zapisaną w Konstytucji Federacji Rosyjskiej.



Slajd № 18

**Andrzej Mączyński,  
członek Państwowej Komisji  
Wyborczej Rzeczypospolitej Polskiej**

## **Zasady organizacji i prowadzenia kampanii wyborczych**

### I.

Wydaje się uzasadnione, aby na początku pierwszego referatu konferencji poświęconego polskiemu prawu wyborczemu podać zwięzłą informację o źródłach obowiązującego obecnie w Rzeczypospolitej Polskiej prawa wyborczego.

Najważniejszym z nich jest oczywiście Konstytucja.

W myśl art. 4 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 r. władza zwierzchnia należy do Narodu, on zaś sprawuje ją przez swoich przedstawicieli lub bezpośrednio. Ta zasada ustrojowa zostaje rozwinięta w dalszych przepisach Konstytucji, w szczególności dotyczących dwóch instytucji, mianowicie wyborów i referendum.

Konstytucja nie przyjęła rozwiązania polegającego na zebraniu ogółu przepisów dotyczących wyborów w jednym, wyodrębnionym redakcyjnie zespole. Przepisy z dziedziny prawa wyborczego rozmieszczone są w tekście Konstytucji wśród przepisów dotyczących tych organów, które obsadzane są w drodze wyborów. Tak więc – w rozdziale IV Konstytucji, zatytułowanym „Sejm i Senat” znajdują się przepisy (art. 96 – 101) dotyczące wyborów do tych organów (mieszczą się one w podrozdziale opatrzonym tytułem „Wybory i kadencja”), w rozdziale V, zatytułowanym „Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej” są przepisy o wyborach Prezydenta (art. 127 – 129), a w rozdziale VII zatytułowanym „Samorząd terytorialny” znajdujemy przepis o wyborach do organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego (art. 169 ust. 2), któremu towarzyszy przepis dotyczący wyborów organów wykonawczych takich jednostek (art. 169 ust. 3). Ten ostatni różni się od pozostałych przez to, że przewiduje ustawowe uregulowanie całokształtu zasad i trybu wyborów tych organów.

W przepisach konstytucyjnych dotyczących wszystkich innych wyborów określone są wymagania, jakim powinny one odpowiadać. Wśród nich powtarzają się wymagania dotyczące powszechności, równości, bezpośredniości wyborów oraz tajności głosowania (art. 96 ust. 2, art. 97 ust. 2, art. 127 ust. 1, art. 169 ust. 2).

Oprócz wymienionych dotychczas przepisów Konstytucja zawiera jeden przepis, mający charakter ogólny. Jest to art. 62 Konstytucji. Jest on zamieszczony w rozdziale II Konstytucji w grupie przepisów dotyczący praw politycznych. Dotyczy on prawa wybierania Prezydenta Rzeczypospolitej, posłów, senatorów i przedstawicieli do organów samorządu terytorialnego oraz do udziału w referendum. Przewidziane w nim prawo podmiotowe przysługuje tylko obywatelom polskim, którzy odpowiadają dodatkowym, określonym w tym przepisie warunkom. Istota tego przepisu polega więc na określeniu kręgu osób, którym przysługuje wymienione w nim konstytucyjne prawo podmiotowe.

Przepisy rangi konstytucyjnej regulują jedynie podstawowe zasady prawa wyborczego. Zasadniczym źródłem prawa wyborczego są przepisy rangi ustawowej. Do niedawna problematyka wyborów regulowana była odrębnie w ustawach dotyczących wyborów do poszczególnych organów



(jedynie wybory do Sejmu i do Senatu, z czasem zostały objęte jedną ustawą). Ustawy regulujące instytucję wyborów tradycyjnie nazywane są w Polsce ordynacjami wyborczymi. W poszczególnych ordynacjach zamieszczone zostały przepisy dotyczące tych samych zagadnień, regulujące je albo w taki sam sposób, albo wprawdzie w sposób odmienny, ale bez merytorycznego uzasadnienia zróżnicowania. Dopiero niedawno ustawodawca zrealizował wysuwany od dawna postulat zebrania przepisów dotyczących wyborów w jednej ustawie. Jest to ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r., której nadano tytuł: Kodeks wyborczy. Niektóre przepisy tego kodeksu były nowelizowane, nawet w okresie poprzedzającym wejście kodeksu w życie. Trybunał Konstytucyjny oceniał zgodność z Konstytucją niektórych przepisów kodeksu oraz nowelizujących go ustaw.

Kodeks wyborczy jest obszerną ustawą, liczącą 517 artykułów, nie licząc przepisów wprowadzających (zamieszczonych w odrębnej ustawie) i przepisów dodanych w wyniku nowelizacji. W załącznikach do kodeksu jest wykaz okręgów wyborczych do Sejmu, do Senatu i w wyborach do Parlamentu Europejskiego.

Struktura kodeksu oparta jest na zebraniu w osobnych działach przepisów dotyczących poszczególnych wyborów, mianowicie wyborów do Sejmu, do Senatu, Prezydenta Rzeczypospolitej, do Parlamentu Europejskiego, do organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego, oraz wójta, burmistrza i prezydenta miasta, które poprzedzone są działem obejmującym przepisy wstępne i działem obejmującym przepisy o organach wyborczych. Przepisy tych działów można traktować jako przepisy „części ogólnej prawa wyborczego”. Taki sam charakter mają zamieszczone na końcu kodeksu przepisy karne, uzupełniające przepisy kodeksu karnego o przestępstwach przeciwko wyborom.

Regulacja przewidziana w kodeksie jest uzupełniona przepisami innych ustaw, w szczególności tych, do których przepisy kodeksu odsyłają, np. ustawa o partiach politycznych, prawo prasowe, ustawa o ochronie danych osobowych. Do źródeł powszechnie obowiązującego prawa wyborczego należą rozporządzenia wydane na podstawie przepisów kodeksu.

## II.

Dla słuchaczy rosyjskich przydatne mogą być objaśnienia dotyczące organizacji polskiego aparatu wyborczego.

Stałe organy wyborcze to Państwowa Komisja Wyborcza i komisarze wyborczy jako jej pełnomocnicy w terenie (na obszarze województwa lub części województwa). Członkami tych organów mogą być wyłącznie sędziowie. Stały charakter tych organów łączy się ze stabilnością ich obsady. Stopień tej stabilności jest najwyższy gdy chodzi o Państwową Komisję Wyborczą. Członkowie Państwowej Komisji Wyborczej powoływani są przez Prezydenta na czas nieoznaczony, komisarzy powołuje Państwowa Komisja Wyborcza na okres kadencji, ale z możliwością jej powtórzenia. Członków Państwowej Komisji Wyborczej i komisarzy obowiązuje granica wieku – 70 lat.

Inne organy wyborcze powoływane są okresowo – w związku z konkretnymi wyborami. Komisje okręgowe obsadzane są przez sędziów.

Kodeks wyborczy określa dokładnie zadania Państwowej Komisji Wyborczej, komisarzy i komisji wyborczych oraz środki ich realizacji.

Od komisji wyborczych odróżnić trzeba komitety wyborcze.

Komitety wyborcze są tworzone w związku z konkretnymi wyborami. Mogą być tworzone przez:

- wyborców;
- w wyborach do Sejmu, Senatu, Parlamentu Europejskiego i organów jednostek samorządu terytorialnego – także przez partie polityczne i koalicje partii politycznych;
- w wyborach jednostek organów samorządu terytorialnego także przez stowarzyszenia i organizacje społeczne.

Kodeks określa minimalną liczbę wyborców, którzy mogą utworzyć komitet wyborczy. Partie polityczne, stowarzyszenia i organizacje społeczne nie uczestniczą w wyborach bezpośrednio, ale za pośrednictwem komitetów wyborczych. Komitetem wyborczym partii politycznej jest jej organ

upoważniony do reprezentowania partii na zewnątrz. To samo dotyczy stowarzyszeń i organizacji społecznych.

Każdy komitet wyborczy nosi własną nazwę (elementy konieczne tej nazwy są określone ustawowo) oraz powołuje pełnomocnika wyborczego i pełnomocnika finansowego.

Komitety mogą być tworzone od dnia ogłoszenia aktu o zarządzeniu wyborów. Ich utworzenie jest zgłaszane właściwemu organowi wyborczemu. Komitet może wykonywać czynności wyborcze dopiero po wydaniu przez właściwy organ wyborczy postanowienia o przyjęciu zawiadomienia o utworzeniu komitetu.

Komitety wyborcze ulegają rozwiązaniu z mocy samego prawa po upływie określonego terminu, co następuje po zakończeniu wyborów. Mogą być rozwiązane wcześniej – w trybie przepisów o utworzeniu. Komitet wyborczy wyborców ulega rozwiązaniu z mocy prawa w razie zmniejszenia liczby jego członków poniżej minimum ustawowego.

Zgodnie z art. 84 § 1 kodeksu wyborczego zadania komitetów wyborczych to:

- zgłaszanie kandydatów;
- prowadzenie na rzecz kandydatów kampanii wyborczej;
- wykonywanie innych czynności wyborczych.

W zakresie dwóch pierwszych zadań komitetom wyborczym przysługuje kompetencja wyłączna. Zadania te nie mogą być wykonywane przez żadne inne podmioty. Gdy chodzi o działanie polegające na zgłoszeniu kandydatów – wyłączność wynika stąd, że przepisy nie przewidują możliwości przyjęcia przez organy wyborcze innych zgłoszeń niż pochodzące od komitetów wyborczych. Gdy chodzi o prowadzenie kampanii wyborczej – wyłączność jest wyraźnie ustanowiona w art. 84 § 1 zdanie 2 kodeksu.

### III.

W wymienionym przepisie, tj. art. 84 § 1 zdanie drugie, po raz pierwszy w tekście kodeksu pojawia się nazwa „kampania wyborcza”. Z treści tego przepisu wynika, że jest ona rodzajem „czynności wyborczych”, które mogą być podejmowane przez komitety wyborcze. Do czynności wykonywanych przez komitety wyborcze należy też zgłaszanie kandydatów, ale z cytowanego przepisu wynika, iż nie jest to część kampanii wyborczej.

Rozbudowana regulacja problematyki kampanii wyborczej jest zawarta w przepisach zamieszczonych w dziale I kodeksu, ale poza rozdziałem o komitetach wyborczych, mianowicie w kolejnym rozdziale 12 p.t. Kampania wyborcza, w rozdziale 13 p.t. Kampania wyborcza w programach nadawców radiowych i telewizyjnych oraz w rozdziale 15 p.t. Finansowanie kampanii wyborczej. Wyrażone w nich unormowania mają więc charakter ogólny i dotyczą wszystkich wyborów. Kampanii wyborczej dotyczą też niektóre z przepisów odnoszących się tylko do poszczególnych rodzajów wyborów; uzupełniają one unormowania ogólne gdy chodzi o pewne zagadnienia dotyczące kampanii w programach nadawców radiowych i telewizyjnych oraz finansowania kampanii.

Nazwa „kampania” pochodzi z języka francuskiego „campagne”, gdzie ma dwa różne znaczenia. W pierwszym oznacza „wieś”, w drugim ma takie znaczenie, jakie jest przyjęte w języku polskim. W języku francuskim znana jest też nazwa złożona: „campagne électorale”.

Słowniki języka polskiego odnotowują dwa znaczenia słowa „kampania”. W pierwszym oznacza ogół działań wojennych toczonych na określonym terytorium w określonym czasie; jako przykłady słowniki podają: kampania moskiewska Napoleona, kampania wrześniowa 1939 r. W drugim znaczeniu nazwa ta oznacza zorganizowane energiczne działanie, akcję zmierzające do określonego celu. Tu jako przykłady odnotowuje się takie zwroty jak: kampania siewna, kampania żniwna (te zwroty występowały zwłaszcza w publicystyce okresu PRL) oraz – kampania wyborcza. W istocie te dwa znaczenia nie są przeciwstawne, zdaje się, że słowo należące do terminologii militarnej zostało z czasem rozszerzone na inne działania, co miało uzasadnienie w tym, że w obu przypadkach chodzi o działania zorganizowane i mające określony cel – odniesienie sukcesu, a można nawet powiedzieć więcej – sukcesu polegającego na pokonaniu kogoś innego – przeciwnika lub konkurenta. Czasami odnotowuje się też wariant drugiego z wyróżnionych znaczeń: okres nasilenia akcji kampanijnej.

Objęcie kampanii wyborczej regulacją ustawową jest wyrazem występującego nie tylko w Polsce zjawiska polegającego na tym, że prawna regulacja wyborów od dawna wyszła poza sprawy związane z aktem oddania głosu i ustaleniem wyników głosowania, obejmując swym zasięgiem działania podejmowane w okresie poprzedzającym głosowanie i następującym po ogłoszeniu wyników wyborów.

Można porównać do objęcia przepisami normującymi działalność gospodarczą także reklamy.

Mimo, że kodeksowa regulacja kampanii wyborczej jest obszerna – w kodeksie wyborczym nie znajdujemy ustawowej definicji. Taką definicję kodeks wprowadził natomiast co do pojęcia kojarzonego z kampanią, mianowicie – agitacji wyborczej.

Zgodnie z definicją słownikową agitacja to działanie mające na celu jednanie zwolenników dla jakiejś sprawy, propagowanie jakiś haseł lub ideologii, przy czym słowo „propagowanie” oznacza z kolei szerzenie idei, haseł lub myśli. Jako przykłady użycia nazwy agitacja słowniki odnotowują dwie nazwy złożone: agitacja przedwyborcza i agitacja wyborcza.

Art.105 § 1 kodeksu wyborczego zawiera legalną definicję tej ostatniej nazwy. Przepis ten brzmi następująco: „Agitacją wyborczą jest publiczne nakłanianie lub zachęcanie do głosowania w określony sposób lub do głosowania na kandydata określonego komitetu wyborczego”.

W porównaniu z określeniem przyjętym w języku ogólnym przytoczona definicja legalna precyzuje i zacieśnia znaczenie tego pojęcia. Sprezycowanie polega na określeniu rodzaju działania – nakłanianie lub zachęcanie, a także celu agitacji – głosowanie w określony sposób, w szczególności na kandydata określonego komitetu. Z tego wynika, że agitacja wyborcza jest działaniem skierowanym do osób mających wziąć udział w wyborach. Chodzi o działanie mające wpłynąć na podjętą przez wyborcę decyzję co do treści aktu głosowania. Nie jest zatem agitacją nakłanianie lub zachęcanie do udziału w wyborach – przy założeniu, że wynik wyborów nie jest uwarunkowany określonym stopniem frekwencji. Zacieśnienie definicji agitacji z kolei polega na tym, że w rozumieniu kodeksu wyborczego agitacją są tylko działania publiczne. Uzasadnione jest uznanie, że cechą te należy rozumieć tak jak jest to przyjęte w przepisach prawa karnego, gdzie kryterium publiczności działania jest nieokreślony krąg osób mogących dostrzec dane zachowanie. Działania agitacyjne mogą być prowadzone w przestrzeni publicznej (np. na ulicach, placach, drogach, w pomieszczeniach powszechnie dostępnych), w prasie, przez emisje radiowe i telewizyjne oraz w internecie. Natomiast działania podejmowane wobec jednej osoby albo w pomieszczeniach dostępnych tylko dla z góry określonych osób nie stanowią w rozumieniu kodeksu agitacji wyborczej.

Omawiany przepis definiujący agitację wyborczą zamieszczony jest w rozdziale zatytułowanym „Kampania wyborcza” i to jako przepis drugi z kolei w tym rozdziale. Charakterystyczne, że dalsze przepisy tego rozdziału mówią o albo o agitacji wyborczej albo – nie posługując się tą nazwą – o określonych działaniach niewątpliwie objętych tym pojęciem, natomiast tylko sporadycznie pojawia się w nich nazwa „kampania wyborcza”.

Pierwszy przepis, otwierający rozdział p.t. Kampania wyborcza., art. 104, reguluje granice czasowe, w których może być prowadzona kampania wyborcza. Punktem początkowym jest ogłoszenie aktu o zarządzeniu wyborów. Właściwy do zarządzenia wyborów jest organ państwowy wskazany w przepisach dotyczących danego rodzaju wyborów – a więc np. Prezydent – gdy chodzi o wybory do Sejmu i Senatu (art. 98 ust. 2 Konstytucji), Marszałek Sejmu – gdy chodzi o wybory Prezydenta Rzeczypospolitej (art. 128 ust. 2 Konstytucji). Chodzi tu nie o ogłoszenie w sensie podania do wiadomości publicznej terminu wyborów, np. w programie telewizji lub w prasie codziennej, ale o ogłoszenie w sposób prawem przewidziany – na łamach odpowiedniego organu promulgacyjnego. Tu warto zwrócić uwagę, że od niedawna w Polsce ogólne organy promulgacyjne publikowane są w wersji elektronicznej, a nie papierowej.

Omawiany przepis – art. 104 – trzeba skonfrontować z przytoczonym już przepisem art. 84 § 1 zdanie 2 kodeksu. Skoro kampanię wyborczą mogą prowadzić wyłącznie komitety wyborcze, to nie może ona być prowadzona przed utworzeniem komitetu. Ale i ten punkt czasowy trzeba odsunąć jeszcze dalej – zgodnie bowiem z art. 98 kodeksu komitet wyborczy może podejmować czynności wyborcze (a zatem – rozpocząć prowadzenie kampanii wyborczej) dopiero po wydaniu przez właściwy organ wyborczy postanowienia o przyjęciu zawiadomienia o utworzeniu komitetu. Jest to zawsze dzień późniejszy od dnia



zarządzenia wyborów, bowiem zgodnie z art. 85 kodeksu czynności związane z utworzeniem komitetu wyborczego mogą być wykonywane od dnia ogłoszenia aktu o zarządzeniu wyborów, przy czym czynności podjęte przed tym dniem są nieważne. Datą końcową wykonywania omawianych czynności jest przyjęcie przez właściwy organ wyborczy zawiadomienia o utworzeniu komitetu. Z kolei zgodnie z art. 97 § 1 kodeksu organ wyborczy wydaje postanowienie o przyjęciu zawiadomienia w ciągu trzech dni od jego doręczenia i niezwłocznie doręcza je pełnomocnikowi wyborczemu. Ten czas jest przeznaczony na sprawdzenie, czy zawiadomienie spełnia warunki określone w kodeksie. W razie stwierdzenia, że zawiadomienie wykazuje wady – organ wyborczy w tym samym terminie wzywa do usunięcia wad w ciągu pięciu dni, a w razie bezskutecznego upływu tego terminu wydaje postanowienie o odmowie przyjęcia zawiadomienia. Pełnomocnik wyborczy komitetu może na to postanowienie złożyć skargę.

Takie unormowanie oznacza, że w tych samych wyborach poszczególne komitety wyborcze rozpoczynają prowadzenie kampanii wyborczej w różnym czasie.

Natomiast termin zakończenia kampanii wyborczej jest określony jednolicie. Zgodnie z art. 104 kampania wyborcza kończy się na 24 godziny przed dniem głosowania. Chodzi tu – podkreślam – o dzień głosowania, a nie o godzinę rozpoczęcia głosowania. Jeżeli zatem np. głosowanie odbywa się w niedzielę od godz. 7 rano, to kampania wyborcza może trwać do godz. 24 w piątek.

Okres od zakończenia kampanii wyborczej do zakończenia głosowania nazywany jest potocznie czasem „ciszy wyborczej”. W czasie tym niedozwolone jest nie tylko prowadzenie agitacji wyborczej (art. 107 § 1), ale i podawanie do publicznej wiadomości wyników przedwyborczych badań (sondaży) opinii publicznej dotyczących przewidywanych zachowań wyborczych i wyników głosowania a także – wyników sondaży przeprowadzonych w dniu głosowania (art. 115 § 1). Instytucja ciszy wyborczej jest związana z dążeniem do tego, aby decyzje poszczególnych wyborców zostały podjęte w sposób przemyślany, w warunkach wolnych od nacisków propagandowych. Nakaz zachowania ciszy wyborczej obowiązuje tylko na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. Wynika stąd w szczególności, że o zakończeniu ciszy decyduje godzina zakończenia głosowania w lokalach wyborczych na obszarze Polski, a nie – w lokalach znajdujących się za granicą – w innych strefach czasowych.

Rozważając stosunek pojęć „kampania wyborcza” i „agitacja wyborcza” można uznać, że pierwsza z tych nazw jest używana dla oznaczenia całokształtu działań podejmowanych przez komitet wyborczy w celu uzyskania pożądanego wyniku wyborów, natomiast agitacja to rodzaj działań podejmowanych w ramach kampanii, stanowiących zresztą główny i zasadniczy element kampanii wyborczej. Dlatego ograniczenia czasowe prowadzenia kampanii są także czasowymi ograniczeniami agitacji wyborczej. W szczególności, w myśl art. 105 § 2 rozpoczęcie agitacji jest możliwe dopiero od dnia przyjęcia przez właściwy organ wyborczy zawiadomienia o utworzeniu komitetu wyborczego.

Prowadzeniem kampanii zajmują się wyłącznie komitety wyborcze. Obowiązywanie zasady wyłączności prowadzenia kampanii wyborczej przez komitety wyborcze nie oznacza oczywiście, że wszystkie objęte nią czynności mogą być podejmowane tylko przez członków komitetu działających osobiście. Komitet może je zlecać na zasadzie odpłatności innym podmiotom. Zgodnie z art. 106 kodeksu każdy wyborca po uzyskaniu pisemnej zgody pełnomocnika wyborczego może prowadzić agitację wyborczą na rzecz kandydatów, w szczególności zbierać podpisy osób popierających zgłoszenie. Zbieranie podpisów jest dopuszczalne tylko w miejscu, czasie i w sposób wykluczający stosowanie jakichkolwiek nacisków w celu ich wymuszenia. Zakazane jest także zarówno zbieranie jak składanie podpisów w zamian za korzyść finansową lub osobistą. Nieodpłatnie może odbywać się również rozpowszechnianie plakatów i ulotek wyborczych przez osoby fizyczne, niezależnie od tego, czy są wyborcami (art. 133 § 5). Te dwa przepisy – tj. art. 106 i art. 133 § 5) wprowadzają wyjątek od ustawowego zakazu przyjmowania przez komitet wyborczy wartości niepieniężnych (art. 132 § 5).

Kodeks ustanawia zasadę, iż agitacja wyborcza może być prowadzona na zasadach w formach i miejscach określonych w przepisach kodeksu (art. 105 § 2 in fine).

Nie oznacza to jednak, że przepisy ograniczają rodzaj działań, które mogą być podejmowane w ramach prowadzenia agitacji wyborczej. Wprawdzie niektóre rodzaje działań agitacyjnych są wymienione

w przepisach kodeksu wyborczego, nie oznacza to jednak, że tylko te rodzaje działań są dopuszczalne. Wymienione w przepisach rodzaje działań agitacyjnych to np. zwoływanie zgromadzeń, organizowanie pochodów i manifestacji, wygłaszanie przemówień, rozpowszechnianie materiałów wyborczych (art. 107 § 1), umieszczanie plakatów i haseł wyborczych (art. 110 § 1, art. 495), rozpowszechnianie plakatów, ulotek haseł i wypowiedzi (art. 111 § 1), rozpowszechnianie informacji, komunikatów i apeli (art. 112), audycje wyborcze (art. 117). Szczególnym rodzajem agitacji jest zbieranie podpisów osób popierających zgłoszenie kandydatów (art. 106, art. 497). Wymienienie tych właśnie działań w tekście przepisów jest uzasadnione tym, że dany przepis odnosi się tylko do opisanego w nim rodzaju agitacji. Niektóre z nich zresztą wyraźnie mówią, że zawarte w nich wyliczenie ma charakter tylko przykładowy. Lista sposobów agitacji nie jest zamknięta, a rozwój techniki i pomysłowość ludzka stwarza tu coraz to nowe metody oddziaływań na wyborców w celu skłonienia ich do poparcia danej listy lub kandydatury.

W związku z pojęciem agitacji kodeks posługuje się pojęciem „materiału wyborczego”. Nazwa ta oznacza utrwalony i upubliczniony przekaz informacji mający związek z wyborami (art. 109). Warunkiem uznania takiego przekazu za materiał wyborczy jest pochodzenie od komitetu wyborczego, stwierdzone przez towarzyszące temu materiałowi oznaczenie komitetu wyborczego. W razie spełnienia tych warunków materiał wyborczy podlega ochronie prawnej. Informacje, komunikaty, apele i hasła wyborcze zamieszczone w prasie drukowanej muszą zawierać nie tylko wskazanie, od kogo (od którego komitetu wyborczego) pochodzą, ale i przez kogo zostały opłacone. Za umieszczenie takiego wskazania odpowiada redaktor.

Jedną z zasad prowadzenia kampanii, a mianowicie jej zamknięcie w określonych ramach czasowych, już wskazałem w kontekście ciszy wyborczej. Dodać należy, że naruszenie ciszy wyborczej jest zagrożone karą (art. 498). Z nakazu zachowania ciszy wyborczej nie wynika nakaz usunięcia umieszczonych przed jej rozpoczęciem plakatów i haseł. To wynika z przepisów określających termin ich usunięcia (art. 110 § 6). Naruszeniem ciszy wyborczej byłoby natomiast umieszczanie w tym czasie nowych plakatów i haseł. Wg ustalonej wykładni zakaz obejmuje plakaty i napisy umieszczone na pojazdach znajdujących się w ruchu.

Zasadność instytucji ciszy wyborczej jest podważana głównie z uwagi na trudność jej wyegzekwowania gdy chodzi o agitację prowadzoną w internecie. W moim przekonaniu trudności te nie podważają zasadności utrzymania instytucji ciszy wyborczej.

Problematyka miejsca prowadzenia agitacji wyborczej jest uregulowana w przepisach zakazujących prowadzenia jej w określonych miejscach. Po pierwsze – agitacja nie jest dopuszczalna w lokalu wyborczym i na terenie budynku, w którym się on znajduje. Zakaz ten ma taką samą motywację jak nakaz zachowania ciszy wyborczej. Ma jednak szersze znaczenie – obejmuje także np. umieszczanie w tym lokalu plakatów, haseł itp. także przed dniem wyborów. Wg brzmienia art. 107 § 2 zakaz obejmuje lokal i budynek, ale już nie otoczenie budynku, nawet najbliższe (np. ogrodzenie).

Po drugie – agitacja wyborcza jest zakazana na terenie urzędów administracji rządowej i samorządu terytorialnego oraz sądów. Cyba przez przeoczenie nie wymieniono tu prokuratury. Po trzecie – zakaz agitacji na terenie jednostek wojskowych itp.

Dalsze zakazy dotyczące miejsc mają charakter względny. Należy tu zakaz prowadzenia agitacji na terenie zakładów pracy – tylko w sposób naruszający ich normalne funkcjonowanie. Także zakaz dotyczący agitacji na terenie szkół, ale tylko wobec uczniów. Tu kodeks dodaje wyjaśnienie, że agitacją nie są prowadzone przez szkołę zajęcia z zakresu edukacji obywatelskiej, w tym objaśniające znaczenie wyborów i zasady ich organizacji.

Przepisy nie ustanawiają zakazu prowadzenia agitacji wyborczej na terenie kościołów i świątyń.

Specjalne przepisy dotyczą umieszczania plakatów i haseł na ścianach budynków, ogrodzeniach, przystankach komunikacji publicznej, tablicach i słupach ogłoszeniowych, latarniach, urządzeniach energetycznych, telekomunikacyjnych i innych. Tu wymagane jest uzyskanie uprzedniej zgody właściciela lub zarządcy oraz przestrzeganie obowiązujących przepisów porządkowych oraz zachowanie zasad bezpieczeństwa. Materiały umieszczone wbrew tym unormowaniom podlegają usunięciu.

Niezwłocznie po rozpoczęciu kampanii wyborczej (ściślej – po rozpoczęciu okresu, w którym może ona być prowadzona) wójt (burmistrz, prezydent miast) obowiązany jest wyznaczyć odpowiednią liczbę miejsc na bezpłatne umieszczenie plakatów wszystkich komitetów wyborczych. Wykaz tych miejsc ma być podany do wiadomości publicznej (art. 114).

Kodeks wyłącza dopuszczalność pewnych działań stanowiących agitację lub tylko jej towarzyszących. Tak więc zabronione jest organizowanie loterii fantowych, innego rodzaju gier losowych oraz konkursów, w których wygranymi są nagrody pieniężne lub przedmioty mające wartość wyższą niż przedmioty zwyczajowo używane w celach reklamowych i promocyjnych (art. 108 § 4). Zabronione jest także podawanie i dostarczanie napojów alkoholowych po cenach obniżonych (art. 108 § 5).

Naruszenie przepisów wyznaczających zasady prowadzenia agitacji wyborczej jest zagrożone sankcją karna.

Może zdarzyć się, że rozpowszechniany materiał wyborczy zawiera informacje nieprawdziwe. W takiej sytuacji znajdują zastosowanie przepisy przewidujące szczególne postępowanie toczące się przed sądem okręgowym (to sąd instancji wyższej niż sąd rejonowy) na wniosek kandydata pełnomocnika wyborczego. Może on żądać wydania orzeczenia, którego treść określa art. 111 § 1. Wniosek wymaga rozpatrzenia w ciągu 24 godzin. Sprawa może być rozpoznana pod nieobecność wnioskodawcy lub uczestnika postępowania, jeżeli zostali prawidłowo zawiadomieni. Wydane orzeczenie sąd niezwłocznie doręcza wraz z uzasadnieniem osobie zainteresowanej i osobie zobowiązanej do wykonania. Na postanowienie służy w ciągu 24 godzin zażalenie do sądu apelacyjnego, który obowiązany jest rozpoznać je w ciągu 24 godzin. Od postanowienia nie przysługuje skarga kasacyjna i jest ono natychmiast wykonalne. Publikacja nakazanego przez sąd sprostowania, odpowiedzi lub przeprosin nastąpić musi najpóźniej w ciągu 48 godzin na koszt zobowiązanego. Nie stosuje się tu przepisu o ciszy wyborczej. Ta regulacja jest istotnym argumentem za instytucją ciszy – bez niej możliwe byłoby podanie kompromitujących kandydata nieprawdziwych informacji np. w przeddzień lub w dniu głosowania, czyli w sytuacji, w której nakazane przez sąd ogłoszenie sprostowania, odpowiedzi byłoby spóźnione. Istota omawianego postępowania polega na przyspieszonym czasie rozpoznania i rozstrzygnięcia sprawy. Środki, które może orzec sąd w tym postępowaniu, są podobne do tych, które polskie prawo cywilne przewiduje w razie naruszenia lub zagrożenia dóbr osobistych. Różnica dotyczy przesłanek wydania orzeczenia – tu jest nią tylko nieprawdziwość informacji. Jednakże skorzystanie z tego trybu postępowania nie ogranicza możliwości dochodzenia uprawnień przez osobę pokrzywdzoną lub poszkodowaną na podstawie przepisów innych ustaw (art. 113). Ten specjalny tryb wyborczy jest więc jedynie uzupełnieniem tych innych przepisów.

Odrębne przepisy kodeksu dotyczą kampanii wyborczej w programach nadawców radiowych i telewizyjnych. Tytuł odpowiedniego rozdziału wskazuje, że zawarte w nim przepisy nie są ograniczone tylko do nadawców publicznych, ale w obecnym stanie prawnym w rozdziale tym pozostały jedynie przepisy dotyczące nadawców publicznych. O nadawcach niepublicznych mówi tylko art. 121, przewidujący, że szczegółowe zasady i tryb prowadzenia agitacji wyborczej w programach nadawców publicznych i niepublicznych określają przepisy szczególne kodeksu. Oczywiście, poza tym, wszystkich nadawców obowiązują przepisy prawa prasowego.

Regulacja dotyczy rozpowszechniania na koszt nadawców audycji wyborczych. Mogą one być rozpowszechniane przez te komitety wyborcze, których kandydaci zostali zarejestrowani, ale w ściśle określonych przez kodeks granicach czasowych, mianowicie od 15 dnia przed dniem wyborów do dnia, w którym kampania wyborcza ulega zakończeniu (tj. przed rozpoczęciem ciszy wyborczej). Audycja wyborcza została zdefiniowana jako część programu radiowego lub telewizyjnego, nie pochodząca od nadawcy, stanowiąca odrębną całość ze względu na treść lub formę (art. 117 § 3). Pojęcie to obejmuje także wystąpienia kandydatów i przedstawicieli komitetów wyborczych.

Kwestie szczegółowe związane z audycjami wyborczymi, jak w szczególności wymiar czasu przeznaczanego na audycje w programach ogólnokrajowych i regionalnych, ramowy podział czasu, sposób rozpowszechniania informacji o terminach emisji audycji, reguluje rozporządzenie wydane przez Krajową Radę Radiofonii i Telewizji po zasięgnięciu opinii Państwowej Komisji Wyborczej i właściwych zarządów



publicznych nadawców radiowych i telewizyjnych oraz rad programowych. Treść tego rozporządzenia powinna uwzględniać rodzaj wyborów, konieczność zapewnienia najwyższego standardu technicznego audycji oraz ich powszechną dostępność.

Odrębna regulacja dotyczy organizacji telewizyjnych debat między przedstawicielami komitetów wyborczych (nie wszystkich, ale tylko tych, których listy zostały zarejestrowane we wszystkich okręgach wyborczych), w wyborach do Sejmu i w wyborach do Parlamentu Europejskiego), a w wyborach Prezydenta – między kandydatami. Obowiązek przeprowadzenia takich debat ma Telewizja Polska S.A. Czas tych debat nie jest wliczany do czasu przysługującego komitetom wyborczym. Zasady i tryb debat reguluje rozporządzenie wydane przez Krajową Radę Radiofonii i Telewizji po zasięgnięciu opinii zarządu Telewizji Polskiej. Kodeks wymaga, aby w przepisach tego rozporządzenia zapewnione zostało poszanowanie zasady równości w prezentowaniu stanowisk i opinii uczestników debaty.

#### IV.

Jak wskazano – regulacją kodeksową objęte jest prowadzenie agitacji wyborczej w okresie kampanii wyborczej. Jednakże w praktyce działania mające cechy agitacji, czyli działania, których celem jest skłonienie do głosowania w określony sposób, podejmowane czy to przez osoby mające zamiar kandydować w zbliżających się wyborach, czy to przez partie polityczne czy przez inne osoby, obserwowane są już na długo przed zarządzeniem wyborów. Popularne powiedzenie głosi nawet, że kampania wyborcza rozpoczyna się już następnego dnia po wyborach. Tego typu działania podejmowane są także w trakcie trwania kampanii wyborczej nie przez komitety, ale przez osoby pełniące funkcje obsadzone w drodze wyborów albo przez partie polityczne, które w ten sposób propagują siebie i swój program. Ocena prawna takich działań nastrocza spore trudności. Nie sposób przecież wymagać, aby np. Prezydent, członkowie rządu lub posłowie zaniechali wykonywania swych normalnych obowiązków w okresie po zarządzeniu wyborów, a środki społecznego przekazu nie informowały o ich działaniach. Gdy chodzi o partie polityczne – nie sposób wymagać, aby zrezygnowały z działań propagujących ich programy i promujące ich działaczy lub osoby z nimi związane. Z drugiej wszakże strony trudno nie zauważyć, że działania naruszają przepisy o czasie trwania kampanii wyborczej i zasadę wyłączności jej prowadzenia.

W tej dziedzinie Państwowa Komisja Wyborcza nie została wyposażona w żadne instrumenty przeciwdziałające podejmowaniu opisanych działań, zwłaszcza gdy chodzi o okres przed rozpoczęciem kampanii wyborczej. Pozostaje jej tylko apelowanie o przestrzeganie zasad i standardów kultury politycznej.

#### V.

Prawna regulacja finansowania kampanii wyborczej obejmuje tak bogaty zestaw zagadnień, że mogłyby one stanowić przedmiot odrębnego obszernego opracowania. W ramach tego referatu możliwe jest tylko zwrócenie uwagi na kwestie zasadnicze. Nie trzeba tu chyba wyjaśniać odróżnienia finansowania kampanii wyborczej od finansowania wyborów.

Podstawowe znaczenie ma w tym zakresie zasada, iż finansowanie kampanii wyborczej jest jawne. Ta zasada, wyrażona w art. 125 kodeksu, pozostaje w funkcjonalnym związku z konstytucyjną zasadą jawności finansowania partii politycznych (art. 12 ust. 2 Konstytucji), chociaż zakresy zastosowania obu tych zasad są różne.

Gwarancją jawności finansowania kampanii wyborczej jest ciężący na pełnomocniku finansowym komitetu wyborczego obowiązek złożenia sprawozdania finansowego o przychodach, wydatkach i zobowiązaniach finansowych, w tym o kredytach bankowych i warunkach ich uzyskania. Sprawozdanie to jest on obowiązany złożyć w ciągu trzech miesięcy od dnia wyborów organowi wyborczemu, któremu dany komitet wyborczy złożył zawiadomienie o utworzeniu komitetu. Jeżeli organem tym była Państwowa Komisja Wyborcza – do sprawozdania finansowego należy dołączyć opinię biegłego rewidenta wraz z raportem. Biegłego rewidenta wyznacza Państwowa Komisja Wyborcza spośród kandydatów wskazanych przez Krajową Radę Biegłych Rewidentów. Koszty sporządzenia opinii pokrywane są z budżetu. Sprawozdanie musi odpowiadać wzorowi określonemu przez ministra właściwego do spraw finansów

publicznych po zasięgnięciu opinii Państwowej Komisji Wyborczej. Minister ten określa także, jakiego rodzaju dokumenty należy dołączyć do sprawozdania w celu umożliwienia weryfikacji zawartych w nim informacji. Sprawozdanie złożone Państwowej Komisji Wyborczej jest ogłaszane w Dzienniku Urzędowym Monitor Polski oraz w Biuletynie Informacji Publicznej. Natomiast sprawozdanie złożone komisarzowi wyborczemu jest przez niego udostępniane na wniosek zainteresowanych podmiotów.

W terminie 30 dni od ogłoszenia sprawozdania partie polityczne, komitety wyborcze, które brały udział w wyborach oraz stowarzyszenia i fundacje, które w swych statutach przewidują analizowanie finansowania kampanii wyborczych, mogą zgłaszać do niego umotywowane zastrzeżenia.

Organ wyborczy, któremu złożono sprawozdanie, w terminie 6 miesięcy przyjmuje sprawozdanie bez zastrzeżeń, albo przyjmuje sprawozdanie ze wskazaniem na uchybienia albo – w określonych w kodeksie sytuacjach – odrzuca sprawozdanie. W tym ostatnim przypadku pełnomocnik finansowy może w terminie 14 dni od dnia doręczenia postanowienia o odrzuceniu sprawozdania, wnieść skargę do Sądu Najwyższego – jeżeli postanowienie wydała Państwowa Komisja Wyborcza, a jeżeli sprawozdanie zostało odrzucone przez komisarza wyborczego – do sądu okręgowego. Przepisy określają termin, w którym odwołanie ma być rozpatrzone. Poza tym regulacja postępowania sądowego w tych sprawach jest jednak niepełna.

Dalsza ważna zasada, na której oparta jest regulacja finansowania kampanii, wyrażona jest w przepisach, zgodnie z którymi wydatki komitetu wyborczego pokrywane są z jego środków własnych, a komitet może pozyskiwać i wydatkować środki jedynie na cele związane z wyborami. Gwarancją przestrzegania tej zasady jest nakaz prowadzenia przez komitet wyborczy rejestrów kredytów i wpłat oraz ich ogłaszania na stronie internetowej.

Kodeks określa też, z jakich źródeł mogą pochodzić środki pozostające w dyspozycji komitetów wyborczych. Mianowicie środki komitetu wyborczego partii politycznej mogą pochodzić wyłącznie z funduszu wyborczego tej partii, utworzonego zgodnie z przepisami ustawy o partiach politycznych, środki koalicyjnego komitetu wyborczego tylko z funduszy wyborczych partii tworzących koalicję, środki komitetu wyborczego organizacji społecznej i komitetu wyborczego wyborców – z wpłat obywateli polskich stale zamieszkałych w Polsce oraz kredytów zaciągniętych wyłącznie na cele wyborów, środki komitetu wyborczego kandydata na Prezydenta – z wpłat obywateli polskich stale zamieszkałych w Polsce, z funduszy wyborczych partii politycznych oraz z kredytów zaciągniętych wyłącznie na cele wyborów. Wskazanie tych źródeł ma charakter zamknięty. Wpłaty od osób fizycznych mogą być dokonywane tylko czekiem rozrachunkowym, przelewem lub kartą płatniczą.

Komitet wyborczy nie może przyjmować wartości niepieniężnych, z wyjątkiem nieodpłatnego rozpowszechniania plakatów i ulotek wyborczych przez osoby fizyczne (wolontariuszy) oraz nieodpłatnego korzystania z lokalu i sprzętu biurowego – odpowiednio – partii politycznej, organizacji społecznej lub osoby wchodzącej w skład komitetu. wyborczego. Komitet wyborczy nie może prowadzić zbiórek publicznych ani przekazywać środków finansowych innemu komitetowi.

Przepisy kodeksu określają maksymalne limity wpłat jednej osoby na rzecz komitetu wyborczego.

Komitet wyborczy może wydatkować na agitację wyborczą wyłącznie kwoty ograniczone limitami ustalonymi w przepisach szczególnych kodeksu.

Korzyści majątkowe uzyskane przez komitet z naruszeniem przepisów kodeksu podlegają przypadkowi na rzecz Skarbu Państwa.

**N.A. Kulasowa,  
członek Centralnej Komisji Wyborczej  
Federacji Rosyjskiej**

### **Rejestracja wyborców. Systemy interaktywne dla wyborców do sprawdzania list wyborców, siedziby lokalu wyborczego itd.**

Dzień dobry, Szanowni Koledzy.

Sporządzanie list wyborców należy do najważniejszych działań wyborczych służących realizacji czynnego prawa wyborczego. Wiąże się to z tym, że w Federacji Rosyjskiej do udziału w wyborach jest uprawniony tylko obywatel, wpisany na listę wyborców.

Prawo do wpisania na listę wyborców jest zagwarantowane przez Ustawę Federalną „O podstawowych gwarancjach praw wyborczych oraz prawa do udziału w referendum obywateli Federacji Rosyjskiej”. Ta sama ustawa reguluje tryb sporządzania i aktualizowania list wyborców we wszystkich wyborach przeprowadzanych w Federacji Rosyjskiej.

Listy wyborców w zdecydowanej większości przypadków sporządza się na podstawie informacji otrzymanych przy pomocy Państwowego Systemu Rejestracji (Ewidencji) Wyborców. Obecny system rejestracji (ewidencji) wyborców w Federacji Rosyjskiej zaczął kształtować się już w 1995 roku, od tego czasu był stale doskonalony i obecnie pozwala na ewidencjonowanie według miejsca zamieszkania wszystkich obywateli Federacji Rosyjskiej posiadających czynne prawo wyborcze, zarówno na terytorium Federacji Rosyjskiej, jak poza jej granicami. System ten zapewnia rejestrację wszystkich wyborców oraz późniejsze włączenie ich do list wyborców, przy czym nie wymaga on od nich bezpośredniego udziału w tym procesie, jako że obowiązek rejestracji (ewidencji) wyborców spoczywa na organach państwowych i organach samorządu terytorialnego.

Dla nas istotne znaczenie ewidencji wyborców właśnie według kryterium miejsca zamieszkania wynika z tego, że ustawodawstwo Federacji Rosyjskiej wiąże nadanie czynnego prawa wyborczego w wyborach regionalnych i samorządowych z miejscem zamieszkania obywatela. Tak więc, obywatel z reguły posiada czynne prawo wyborcze i jest odpowiednio włączany do list wyborców wówczas, gdy jego miejsce zamieszkania znajduje się w granicach odpowiedniego okręgu wyborczego. Konstytucja Federacji Rosyjskiej ogranicza czynne prawo wyborcze obywateli, odbywających na mocy wyroku sądu karę w miejscach pozbawienia wolności oraz obywateli uznanych przez sąd za niezdolnych do czynności prawnych.

Obecnie Państwowy System Rejestracji (Ewidencji) Wyborców w Federacji Rosyjskiej jest systemem współdziałania komisji wyborczych, szerokiego kręgu organów ewidencji rejestracyjnej ludności oraz organów samorządu terytorialnego. W liczbie organów ewidencji rejestracyjnej zostały w nim uruchomione organy rejestrujące obywateli według miejsca zamieszkania oraz dokonujące wydawania i wymiany dowodów osobistych – obecnie jest to Federalna Służba Migracyjna. Dalej są to organy rejestrujące zgony obywateli, organy dokonujące ewidencji wojskowej, zakłady karne oraz sądy.

Wymienione organy w określonych odstępach czasu przekazują szefowi administracji lokalnej (samorządu) informacje o zmianie miejsca zamieszkania obywatela, wydaniu bądź wymianie dowodu osobistego, zgonie obywatela, powołaniu go do służby wojskowej, o odbywaniu przez obywatela kary w miejscach pozbawienia wolności oraz o uznaniu obywatela za niezdolnego do czynności prawnych. Szef



samorządu uogólnia te dane i przekazuje je do komisji wyborczej, która na ich podstawie ewidencjonuje obywateli, jako wyborców bądź wyklucza obywatela z korpusu wyborczego.

Przykładowo – gdy zamieszkał na odpowiednim terytorium obywatel, informacje o tym zostają przekazane przez Federalną Służbę Migracyjną do organu samorządu, który z kolei informuje o tym komisję, by zewidencjowała go jako nowego wyborcę. Podobnie, gdy obywatel wybył do nowego miejsca zamieszkania lub został zarejestrowany zgon obywatela, informacja o tym także zostaje przekazana szefowi lokalnej administracji, a następnie komisji, gdzie zostaje on wyłączony z liczby wyborców. Z liczby wyborców wyłącza się także obywatela, o którym otrzymano informację, jako o odbywającym karę pozbawienia wolności, bądź uznanym za niezdolnego do czynności prawnych.

Jest zrozumiałe, że komisje wyborcze mają do przetworzenia ogrom informacji. Tak więc, w samej tylko Moskwie co miesiąc przekazuje się około 100 tysięcy takich informacji, a w całej Federacji Rosyjskiej ich liczba w ciągu miesiąca może wynosić ponad milion. Przy tym pomyłki w pracy z tymi informacjami są niedopuszczalne. W związku z tym w Federacji Rosyjskiej w każdej terytorialnej komisji wyborczej została utworzona i jest prowadzona baza danych – Rejestr wyborców, w którym gromadzi się dane o wszystkich wyborcach w Federacji Rosyjskiej. Obecnie Rejestr zawiera informacje o 107 milionach wyborców. Na podstawie przekazywanych do komisji wyborczych danych wprowadza się do niego odpowiednie zmiany.

Przy tym przynajmniej raz na trzy miesiące baza danych ze szczebla terytorialnego zostaje podniesiona na szczebel regionalny (szczebel podmiotu Federacji Rosyjskiej) i dalej na szczebel federalny. Robi się to przede wszystkim po to, by wykluczyć podwójne ewidencjonowanie wyborców, gdy np. ten sam obywatel zostanie zaewidencjonowany jako wyborca na różnych terytoriach, np. w Moskwie i Sankt Petersburgu. Do utrzymywania bazy danych w stanie aktualnym przyczynia się także funkcjonowanie serwisu internetowego «Dostęp do informacji o przetwarzaniu danych osobowych w Państwowym Systemie Zautomatyzowanym (GAS) „Wybory”». W taki sposób jesteśmy w posiadaniu aktualnych informacji o wszystkich zamieszkałych w Rosji wyborcach na szczeblach: terytorialnym, regionalnym i federalnym.

Dane Rejestru mogą być wykorzystywane zarówno w pracy komisji wyborczych, np. do sprawdzania informacji o wyborcach, którzy podpisali się, popierając wysunięcie kandydatów, oraz list kandydatów, zarówno jak do zadań niezwiązanych z procesem wyborczym. Tak oto ustawodawstwo Federacji Rosyjskiej przewiduje, że listy ławników sądowych kształtuje się na podstawie informacji zawartych w Rejestrze wyborców.

Podstawowym przeznaczeniem Rejestru jest jednak drukowanie list wyborców w konkretnych wyborach. To właśnie na podstawie Rejestru około 30 dni przed dniem głosowania sporządza się wstępnie listy wyborców, czego dokonują z reguły terytorialne komisje wyborcze.

Na ogół wyborcę umieszcza się na liście wyborców według jego miejsca zamieszkania. W przypadku, gdy wyborca w dniu głosowania będzie znajdował się na terytorium innego obwodu wyborczego, umożliwia się mu otrzymanie w terytorialnej bądź obwodowej komisji wyborczej, właściwej dla jego miejsca zamieszkania, zaświadczenia o prawie do głosowania i udziału w głosowaniu w dowolnym obwodzie wyborczym.

Poszczególne kategorie obywateli mogą zostać wpisane do listy wyborców zgodnie z miejscem swego pobytu, bez okazania zaświadczenia o prawie do głosowania. Są to wyborcy znajdujący się w szpitalach, ośrodkach czasowych czy sanatoriach, zatrudnieni w produkcji o ciągłym cyklu technologicznym, wyborcy nie zameldowani w miejscu zamieszkania. Wszyscy oni są wpisywani na listę wyborców na podstawie osobistego zgłoszenia na piśmie, złożonego w odpowiedniej obwodowej komisji wyborczej. Wiadomość o wpisaniu wyborcy na listę wyborców właściwą dla miejsca pobytu przekazuje się w trybie automatycznym (z wykorzystaniem systemu GAS „Wybory”) do obwodowej komisji wyborczej właściwej dla jego miejsca zamieszkania, gdzie zostaje on skreślony z listy wyborców.

Nie później niż 21 dni przed dniem głosowania listy wyborców są przekazywane bezpośrednio do obwodowych komisji wyborczych, które aktualizują je przed dniem głosowania zarówno przy pomocy uprawnionych organów ewidencji rejestracyjnej ludności, jak też z udziałem samych obywateli. W tym celu obwodowe komisje wyborcze kierują do wszystkich wyborców pisemne zaproszenia do zgłoszenia się w odpowiedniej komisji obwodowej i zaktualizowania danych, znajdujących się na liście wyborców.

Obywatele Federacji Rosyjskiej mogą przed dniem głosowania zgłosić się do swego obwodu wyborczego i bez jakichkolwiek ograniczeń zapoznać się z danymi listy oraz w razie potrzeby zaktualizować dane figurujące na liście. Dane znajdujące się na liście wyborców są osobowe, a przez to poufne, stąd też każdy wyborca może poznać i zaktualizować jedynie dane o sobie samym.

W taki sposób na dzień głosowania lista wyborców zostaje w maksymalnym stopniu sprawdzona i zaktualizowana. Jeśli nawet z jakichś przyczyn na liście wyborców została dopuszczona pomyłka bądź nieścisłość, obywatel posiadający czynne prawo wyborcze w dniu głosowania jest uprawniony do złożenia w obwodowej komisji wyborczej wniosku o wpisanie go na listę wyborców, a obwodowa komisja wyborcza winna sprawdzić dane wskazane we wniosku i albo dopisać go dodatkowo do listy, albo też z odpowiednim umotywowaniem odmówić dopisania. Przy czym odmowa może zostać zaskarżona w trybie sądowym.

W zdecydowanej większości przypadków taka potrzeba nie zachodzi. Liczba wyborców dodatkowo wpisanych na listy wyborców w dniu głosowania wynosi mniej niż 0,9 % ogólnej liczby wyborców, którzy znaleźli się na listach, przy czym z reguły są to wyborcy, którzy przybyli na nowe miejsce zamieszkania krótko przed dniem głosowania. Po przeprowadzeniu wyborów lista wyborców z wszystkimi wprowadzonymi zmianami może zostać wykorzystana do zaktualizowania Rejestru wyborców.

W okresie przygotowań i podczas przeprowadzania wyborów deputowanych do Dumy Państwowej Zgromadzenia Federalnego Federacji Rosyjskiej i Prezydenta Federacji Rosyjskiej, przeprowadzonych w latach 2011–2012, Centralna Komisja Wyborcza Rosji szczególnie zadbała o zaangażowanie do aktualizacji list wyborców samych wyborców. W tym celu na stronie Centralnej Komisji Wyborczej Rosji został uruchomiony specjalny serwis internetowy, który umożliwiał wyborcom operatywne (w ciągu kilku godzin) uzyskanie informacji o obwodach wyborczych, w których zostali oni wpisani do list wyborczych. Z takiej możliwości w wyborach deputowanych do Dumy Państwowej i Prezydenta Federacji Rosyjskiej skorzystało ponad pół miliona osób.

Przed głosowaniem w podmiotach Federacji Rosyjskiej w tym samym dniu 14 października 2012 roku na stronie Centralnej Komisji Wyborczej Rosji został także zorganizowany i działa odtąd analogiczny serwis internetowy. Użytkownicy sieci internetowej mają tu możliwość uzyskania potrzebnych im informacji o swoim obwodzie wyborczym.

Jednocześnie nie poprzestajemy na dotychczasowym rozwoju i widzimy następujące kierunki doskonalenia tej pracy.

Pierwszym z jej kierunków jest wdrażanie technologii informatycznych do systemu wyborczego Federacji Rosyjskiej. Jak wcześniej wspomniałam, został już uruchomiony serwis internetowy umożliwiający wyborcom uzyskanie informacji o obwodach wyborczych, w których zostali oni wpisani na listach wyborczych. Planujemy dalsze rozszerzenie jego funkcjonalności, co zapewni wyborcom możliwość zgłaszania przez Internet wniosków o wpisanie ich na listy wyborców według miejsca ich pobytu i o umożliwienie głosowania poza lokalem wyborczym, a także możliwość korzystania z innych podobnych serwisów.

Ważnym kierunkiem rozwoju jest automatyzacja działalności obwodowych komisji wyborczych. W Centralnej Komisji Wyborczej Rosji już zostały opracowane wymogi dotyczące wyposażenia technicznego komisji obwodowych, które przewidują możliwość prowadzenia listy wyborców w postaci elektronicznej, co w następstwie umożliwi zgoła rezygnację z listy wyborców w wersji papierowej. Jednocześnie realizacja tej innowacji będzie wymagała zmian w istniejącym ustawodawstwie.

Obecnie polityka państwowa Federacji Rosyjskiej w dziedzinie technologii informatycznych jest skierowana m. in. na zorganizowanie wymiany dokumentów między organami państwowymi a organami samorządu terytorialnego w postaci elektronicznej. W związku z tym także i my poświęcamy zwiększoną uwagę wdrażaniu wymiany danych o wyborcach w wersji elektronicznej w ramach naszego systemu rejestracji (ewidencji) wyborców. To w poważnym stopniu zmniejsza obciążenie zarówno komisji wyborczych, jak też organów ewidencji rejestracyjnej ludności oraz organów samorządu terytorialnego.

Podsumowując, pragnę zaznaczyć, że obecnie w Federacji Rosyjskiej ukształtował się system rejestracji (ewidencji) wyborców oraz sporządzania i aktualizowania list wyborców, umożliwiający zapewnienie praw wyborczych wszystkich obywateli.

**Bogusław Dauter,**  
**członek Państwowej Komisji**  
**Wyborczej Rzeczypospolitej Polskiej**

### **Rejestr wyborców. Serwis interaktywny dla wyborców.**

Instytucja rejestru wyborców w polskim porządku prawnym zasadniczo uregulowana jest w ustawie z dnia 5 stycznia 2011 r. Kodeks wyborczy (Dz. U. Nr 21, poz. 112 ze zm.) dalej: K.w. Najogólniej rzecz ujmując rejestr wyborców stanowi zbiór danych osobowych z ewidencji ludności, regulowanej ustawą z dnia 10 kwietnia 1974 r. o ewidencji ludności i dowodach osobistych (t.j. Dz. z 2006 r. Nr 139, poz. 993 ze zm.) – dalej u.e.l.d.o. Zdaniem A. Sokali rejestr wyborców to urzędowy wykaz osób uprawnionych do głosowania, służący do sporządzania spisów wyborców na potrzeby wszystkich rodzajów wyborów (por. B. Michalak, A. Sokala, Leksykon prawa wyborczego i systemów wyborczych, Warszawa 2010, str. 121). Sam rejestr wyborców potwierdza więc prawo wybierania i prawo wybieralności (por. M. Chmaj, W. Skrzydło, System wyborczy w Rzeczypospolitej Polskiej, Warszawa 2011, str. 78).

Po raz pierwszy idea stworzenia odrębnego rejestru wyborców pojawiła się w 1990 r. w uchwalonej wówczas ustawie o wyborze Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej. Stałymi rejestrami wyborców zastąpiono doraźne, dla konkretnych wyborów sporządzane *ad hoc*, spisy wyborców na podstawie danych z ewidencji ludności (por. S. Gebethner, Wybory do Sejmu i do Senatu, Komentarz do ustawy z dnia 12 kwietnia 2001r. Ordynacja wyborcza do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej, Warszawa 2001, str. 15).

Rejestr wyborców dzieli się na dwie części: Część A rejestru wyborców obejmuje obywateli polskich i wymienia się w nim nazwisko i imię (imiona), imię ojca, datę urodzenia, numer ewidencyjny PESEL i adres zamieszkania wyborcy. Część B rejestru wyborców obejmuje obywateli Unii Europejskiej niebędących obywatelami polskimi, stale zamieszkałych na obszarze gminy i uprawnionych do korzystania z praw wyborczych w Rzeczypospolitej Polskiej. W tej części rejestru wymienia się nazwisko, imię (imiona) ojca, datę urodzenia, obywatelstwo państwa członkowskiego Unii Europejskiej, numer paszportu lub innego dokumentu stwierdzającego tożsamość oraz adres zamieszkania wyborcy. Przypomnieć tylko należy, że zgodnie z art. 10 § 1 pkt 2 i 3 lit. a) K.w. w wyborach do Parlamentu Europejskiego w Rzeczypospolitej Polskiej oraz w wyborach do organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego: rady gminy, prawo wybierania (czynne prawo wyborcze) ma także obywatel Unii Europejskiej niebędący obywatelem polskim, który najpóźniej w dniu głosowania kończy 18 lat, oraz stale zamieszkuje w pierwszym przypadku na terytorium Rzeczypospolitej, w drugim przypadku stale zamieszkuje na obszarze gminy. Przyznanie prawa wybierania do organów samorządu terytorialnego tej kategorii osób stanowi konsekwencję zobowiązań Rzeczypospolitej Polskiej, wynikających z Traktatu akcesyjnego (podpisanego 16 kwietnia 2003 r.; Dz. U. z 2004 r. Nr 90, poz. 864) oraz Traktatu o Unii Europejskiej (w brzmieniu Traktatu z Maastricht), a w szczególności z art. 19 ust. 1 TWE. Zgodnie z postanowieniem art. 19 ust. 1 TWE obywatele Unii Europejskiej korzystają z prawa głosowania i kandydowania w wyborach lokalnych w państwie członkowskim na terytorium którego przebywają, a którego obywatelstwa nie posiadają i to na takich samych zasadach jak obywatele tego państwa. Pojęcie wyborów lokalnych (*municipal electons*)



definiuje art. 2 ust. 1 lit. b dyrektywy Rady 94/80/WE z dnia 19 grudnia 1994 r. ustanawiającej szczegółowe zasady korzystania przez obywateli Unii zamieszkałych w państwie, którego nie są obywatelami, z prawa do głosowania i kandydowania w wyborach lokalnych (Dz. Urz. WE L 368 z 31.12.1994, s. 38-47 ze zm.).

Rejestr wyborców obejmuje osoby stale zamieszkałe na obszarze gminy, którym przysługuje prawo wybierania. Wyborcy będący obywatelami polskimi, zameldowani na obszarze gminy na pobyt stały są wpisywani do rejestru wyborców z urzędu. Ponadto na pisemny wniosek zainteresowanego, po spełnieniu określonych warunków formalnych, do rejestru wyborców mogą być wpisani:

- wyborcy stale zamieszkali na obszarze gminy bez zameldowania na pobyt stały;
- wyborcy nigdzie nie zamieszkali przebywający stale na obszarze gminy;
- wyborcy stale zamieszkali na obszarze gminy pod innym adresem aniżeli ich adres

zameldowania na pobyt stały na obszarze tej gminy.

Decyzję o wpisaniu lub o odmowie wpisania do rejestru wyborców osoby, która złożyła w tej sprawie wniosek, wydaje wójt, w terminie 3 dni od dnia wniesienia wniosku. Decyzję o odmowie wpisania do rejestru wyborców, wraz z uzasadnieniem, niezwłocznie doręcza się wnioskodawcy. Od decyzji w sprawie odmowy wpisania do rejestru wyborców przysługuje prawo wniesienia skargi do właściwego miejscowo sądu rejonowego. Skargę wnosi się za pośrednictwem wójta, w terminie 3 dni od dnia doręczenia decyzji. Wójt przekazuje sądowi niezwłocznie skargę wraz z decyzją i aktami sprawy. Wójt może też niezwłocznie zmienić albo uchylić swoją decyzję, jeżeli uzna skargę w całości za zasadną. Sąd rozpoznaje skargę w postępowaniu nieprocesowym, w terminie 3 dni od dnia jej doręczenia. Odpis postanowienia sądu doręcza się osobie, która wniosła skargę, oraz wójtowi. Od postanowienia sądu nie przysługuje środek prawny. Tak szybki tryb procedowania w przedmiocie wniosku o wpisanie do rejestru wyborców uzasadniony jest tym, że najczęściej postępowanie to ma miejsce w toku przeprowadzanych wyborów, które odbywają się w ramach ściśle określonego kalendarza wyborczego. Wpisanie wyborcy do rejestru wyborców stanowi potwierdzenie, dla potrzeb prawa wyborczego, że dana osoba jest stałym mieszkańcem określonej gminy. Zwrot normatywny „osoba stale zamieszkała na obszarze gminy”, na gruncie zarówno prawa cywilnego i prawa administracyjnego, jak i mieszczącego się w tym ostatnim prawa wyborczego nie może być oceniany wyłącznie przez pryzmat zameldowania na pobyt stały, lecz na podstawie faktów świadczących o jej stałym przebywaniu w danej miejscowości na obszarze gminy. Oznacza to konieczność przeprowadzenia – przed wydaniem decyzji w sprawie wpisu do rejestru wyborców – postępowania wyjaśniającego, czy okoliczności sprawy świadczą, że w miejscu wskazanego przez wyborcę pobytu na obszarze gminy rzeczywiście koncentrują się jego ważne interesy życiowe, majątkowe i inne (por. K. Czaplicki w: K. Czaplicki, B. Dauter, A. Kisielewicz, F. Rymarz, Samorządowe prawo wyborcze, Komentarz, Warszawa 2010, str. 111). W orzecznictwie sądowym przyjmuje się, że przynależność do wspólnoty samorządowej powstaje bez względu na długość okresu zamieszkania (por. wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z 9 grudnia 2010 r., II SA/Go 142/11, niepubl.). Potwierdził to pośrednio Trybunał Konstytucyjny uznając za niekonstytucyjne (niezgodne z art. 31 ust. 3, art. 32 ust. 1, art. 62 i art. 169 ust. 2 zdanie pierwsze w związku z art. 16 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej) przepisy nieobowiązującej ordynacji samorządowej uzależniające posiadanie praw wyborczych od wpisania do stałego rejestru wyborców na co najmniej 12 miesięcy przed dniem wyborów (por. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 20 lutego 2006 r., K 9/05, OTK ZU 2006, nr 2, poz. 17).

O wpisaniu wyborcy do rejestru wyborców niezwłocznie zawiadamia się urząd gminy właściwy ze względu na ostatnie miejsce zameldowania wnioskodawcy na pobyt stały w celu skreślenia go z rejestru wyborców w tej gminie. Związane jest to min. z tym, że we wszystkich wyborach, wyborca może być umieszczony tylko w jednym spisie wyborców, zaś spis wyborców sporządzany jest na podstawie rejestru wyborców.

Poza skargą na decyzję o odmowie wpisania wyborcy do rejestru Kodeks wyborczy przewiduje reklamację na nieprawidłowości w rejestrze wyborców. Reklamację może wnieść każdy, a nie jak w przypadku skargi wyborca, któremu odmówiono wpisu do rejestru. Przedmiotem reklamacji może być w szczególności:

- pominięcie wyborcy w rejestrze wyborców;

- wpisanie do rejestru wyborców osoby, która nie ma prawa wybierania;
- niewłaściwość danych o osobach wpisanych do rejestru wyborców;
- ujęcie w rejestrze wyborców osoby, która nie zamieszkuje stale na obszarze gminy.

Reklamację wnosi się pisemnie lub ustnie do protokołu. Wójt obowiązany jest rozpatrzyć reklamację, w terminie 3 dni od dnia jej wniesienia, i wydać decyzję w sprawie. Decyzję, wraz z uzasadnieniem, doręcza się niezwłocznie wnoszącemu reklamację, a gdy dotyczy ona innych osób – również tym osobom.

Na decyzję nieuwzględniającą reklamacji lub powodującą skreślenie z rejestru wyborców wnoszący reklamację bądź osoba skreślona z rejestru wyborców może wnieść, w terminie 3 dni od dnia doręczenia decyzji, skargę za pośrednictwem wójta do właściwego miejscowo sądu rejonowego. Postępowanie przed sądem odbywa się na tych samych zasadach jak w postępowaniu ze skargi na decyzję o odmowie wpisania do rejestru.

Z urzędu skreśla się z rejestru wyborców osoby pozbawione prawa wybierania. Podstawę wykreślenia stanowi zawiadomienie sądu albo Trybunału Stanu, przekazywane bezpośrednio gminie. Na decyzję wójta o wykreśleniu z rejestru służy skarga do właściwego sądu rejonowego. W przypadku wygaśnięcia przyczyny pozbawienia prawa wybierania wyborca jest wpisywany również z urzędu do rejestru wyborców na podstawie stosownych zawiadomień sądu albo Trybunału Stanu.

Kwestię trybu i terminu zawiadamiania gmin o osobach pozbawionych prawa wybierania oraz o wygaśnięciu przyczyny pozbawienia prawa wybierania, a także wzory zawiadomień w tych sprawach, reguluje rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 31 sierpnia 2011 r. w sprawie zawiadamiania gmin o osobach pozbawionych prawa wybierania (Dz. U. Nr 184, poz. 1091). Rolą tego rozporządzenia jest zapewnienie bieżącej aktualizacji w rejestrze wyborców danych o osobach pozbawionych prawa wybierania i posiadających prawo wybierania. Co do zasady przedmiotowe zawiadomienia dotyczą osób pozbawionych praw publicznych prawomocnym orzeczeniem sądu, jeżeli koniec okresu, na który ten środek karny orzeczono, przypada nie wcześniej niż w dniu wyborów oraz ubezwłasnowolnionych do dnia wyborów prawomocnym orzeczeniem sądu.

Dane obywateli Unii Europejskiej niebędących obywatelami polskimi zawarte w części B rejestru wyborców, jak również informacje o skreśleniu takiego wyborcy z rejestru na jego pisemny wniosek, przekazywane są przez wójta za pośrednictwem właściwego miejscowo wojewody ministrowi właściwemu do spraw wewnętrznych. Natomiast minister właściwy dla spraw wewnętrznych przekazuje te dane właściwym organom państw członkowskich Unii Europejskiej. Podobnie minister właściwy dla spraw wewnętrznych przekazuje tymże organom państw członkowskich Unii Europejskiej, dane dotyczące obywateli polskich chcących korzystać z praw wyborczych na terytorium innego państwa członkowskiego Unii Europejskiej, w zakresie niezbędnym do korzystania z tych praw.

Rejestr wyborców prowadzi gmina jako zlecenie stałe. Rejestr wyborców prowadzi się na podstawie gminnych zbiorów meldunkowych, o których mowa w ustawie o ewidencji ludności i dowodach osobistych, z uwzględnieniem decyzji wójta o wpisaniu do rejestru wyborców. Rejestr wyborców w gminie mającej status miasta prowadzi się według ulic wymienionych w porządku alfabetycznym, w obrębie ulicy – według kolejnych numerów domów, a w obrębie domów – według kolejnych numerów mieszkań. Rejestr wyborców w gminie innej niż mająca status miasta prowadzi się według poszczególnych miejscowości, a w nich – według kolejnych numerów domów; jeżeli w miejscowości są ulice – także według ulic wymienionych w porządku alfabetycznym i kolejnych numerów domów oraz mieszkań.

Rejestr wyborców jest każdorazowo aktualizowany z powodu:

- zmian dokonanych na podstawie art. 14 u.e.l.d.o.;
- zmian wynikających z decyzji wydanych po rozpatrzeniu reklamacji, o której mowa w art. 22 § 1

K.w.;

- zmian wynikających z zawiadomień, o których mowa w art. 20 § 3 i art. 21 § 1 i 2 K.w.;
- dostosowywania rejestru do wprowadzonych przez radę gminy zmian w nazwach miejscowości, ulic i oznaczeniu numerów domów;

– przekazywanie do właściwego urzędu gminy odpowiedniej części rejestru wyborców – w wypadku zmiany granic lub utworzenia nowej gminy;

– zmian powstałych w wyniku złożenia wniosków, o których mowa w art. 18 § 10 K.w., oraz w związku z informacją o pozbawieniu prawa wybierania na podstawie przepisów odpowiedniego państwa członkowskiego Unii Europejskiej. Dokumenty stanowiące podstawę do wprowadzenia powyższych zmian w rejestrze przechowywane są w odrębnym zbiorze przejściowym przez okres 1 roku.

Każdy zainteresowany może mieć wgląd do rejestru po wcześniejszym pisemnym złożeniu wniosku. Udostępnienie rejestru wyborców polega na przedłożeniu wydruku danych wyborcy, którego dotyczy wniosek wraz z informacjami dodatkowymi, o ile informacje takie zostały do rejestru wprowadzone i na udzieleniu informacji w zakresie niezbędnym do wniesienia reklamacji, o której mowa w art. 22 § 1 K.w.

Rejestr wyborców prowadzi się w systemie informatycznym. System informatyczny służący prowadzeniu rejestru wyborców umożliwia:

– przechowywanie danych zawartych w rejestrze wyborców, w zakresie osób zameldowanych na pobyt stały i ostatnio zameldowanych na pobyt stały;

– przechowywanie informacji dodatkowych zawartych w rejestrze wyborców;

– udostępnienie informacji na wniosek wyborcy;

– udostępnienie informacji o liczbie wyborców objętych rejestrem wyborców w gminie na żądanie organów wyborczych;

– udostępnienie danych w celu sporządzenia spisów wyborców i spisów osób uprawnionych do udziału w referendum;

– udostępnienie informacji w związku z nadzorem Państwowej Komisji Wyborczej nad prowadzeniem i aktualizowaniem rejestru wyborców;

– prowadzenie odrębnego zbioru przejściowego w celu przechowywania informacji dodatkowych.

Zgodnie z § 13 ust. 1 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 27 lipca 2011 r. w sprawie rejestru wyborców oraz trybu przekazywania przez Rzeczpospolitą Polską innym państwom członkowskim Unii Europejskiej danych zawartych w tym rejestrze (Dz. U. Nr 158, poz. 941) w celu zapewnienia wykonywania zadań związanych z nadzorem nad prowadzeniem rejestru wyborców wójt przekazuje Państwowej Komisji Wyborczej, za pośrednictwem właściwej delegatury Krajowego Biura Wyborczego, nie później niż do 10 dnia miesiąca następującego po zakończeniu kwartału, a w przypadku IV kwartału – nie później niż do dnia 20 stycznia, okresową informację o liczbie wyborców objętych rejestrem wyborców w gminie, zawierającą:

– liczbę wyborców objętych rejestrem wyborców z urzędu;

– liczbę wyborców wpisanych do rejestru wyborców na swój wniosek, z wyodrębnieniem liczby wyborców wpisanych do części B rejestru wyborców;

– liczbę wyborców, o których mowa w § 6 ust. 1 i 2;

– liczbę mieszkańców.

Powyższą informację sporządza się dla gminy z uwzględnieniem liczby mieszkańców i liczby wyborców objętych rejestrem wyborców według okręgów wyborczych dla wyboru rady gminy i stałych obwodów głosowania utworzonych na obszarze gminy na podstawie Kodeksu wyborczego, wykorzystując program informatyczny udostępniony przez Krajowe Biuro Wyborcze.

Na podstawie danych zawartych w rejestrach wyborczych sporządza się spisy wyborców, które służą przeprowadzeniu głosowania w wyborach, które zostały zarządzane. W zależności od zarządzanych wyborów spis wyborców składa się z części A i części B. Z obu tych części spis składa się w wyborach do Parlamentu Europejskiego w Rzeczypospolitej Polskiej, w wyborach do rad gmin oraz w wyborach wójta. Spis wyborców sporządza się w dwóch egzemplarzach, najpóźniej w 21 dniu przed dniem wyborów. Po jego sporządzeniu między 21 a 8 dniem przed dniem wyborów każdy wyborca może sprawdzić w urzędzie gminy, w której spis wyborców został sporządzony, czy został w spisie uwzględniony. O sporządzeniu spisu wyborców oraz o miejscu i czasie jego udostępniania wójt powiadamia wyborców w sposób zwyczajowo przyjęty.



Każdy może wnieść do wójta lub organu, który spis sporządził, reklamację w sprawie nieprawidłowości sporządzenia spisu. Tryb reklamacji w sprawie spisu wyborców jest taki sam jak reklamacji na nieprawidłowości w rejestrze wyborców, z tym że terminy rozpatrzenia reklamacji i wniesienia skargi do sądu rejonowego wynoszą 2 dni.

Jeden egzemplarz spisu wyborców przekazuje się w przeddzień wyborów przewodniczącemu właściwej obwodowej komisji wyborczej.

Według stanu prawnego na dzień Konferencji powyższe regulacje przestaną obowiązywać z dniem 1 stycznia 2014 r. Zgodnie bowiem z art. 74 ust. 1 i art. 75 ustawy z dnia 24 września 2010 r. o ewidencji ludności (Dz. U. Nr 217, poz. 1427 ze zm.), która wejdzie w życie z dniem 1 stycznia 2013 r., od dnia 1 stycznia 2014 r. znosi się obowiązek meldunkowy, a także z tym dniem likwiduje się rejestry mieszkańców oraz rejestry zamieszkania cudzoziemców. Funkcjonujące w polskim porządku prawnym zwroty normatywne o zameldowaniu na pobyt stały lub zameldowaniu na pobyt czasowy, od dnia 1 stycznia 2014 r. będą rozumiane jako miejsce zamieszkania, o którym mowa w art. 25 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (Dz. U. Nr 16, poz. 93, ze zm.). Zgodnie z oczekiwaną na wejście w życie ustawą z dnia 24 września 2010 r. ewidencja ludności polegająca na rejestracji określonych w tej ustawie podstawowych danych identyfikujących tożsamość oraz status administracyjnoprawny osób fizycznych, prowadzona jest w formie elektronicznej w Powszechnym Elektronicznym Systemie Ewidencji Ludności, zwanym “rejestrem PESEL”, w rejestrach mieszkańców oraz rejestrach zamieszkania cudzoziemców. Rejestr PESEL jest centralnym zbiorem danych prowadzonym przez ministra właściwego do spraw wewnętrznych. Zgodnie z nieobowiązującym jeszcze rozporządzeniem Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 16 lutego 2012 r. w sprawie trybu rejestracji danych w rejestrze PESEL oraz w rejestrach mieszkańców i rejestrach zamieszkania cudzoziemców (zacznie obowiązywać od 1 stycznia 2013 r.) rejestracji danych w rejestrze PESEL dokonuje się bezpośrednio, w trybie teletransmisji lub za pośrednictwem rejestrów centralnych gromadzących dane dotyczące dowodów osobistych, paszportów i obywatelstwa.

Oczekujące na wejście w życie zmiany, o których mowa w ustawie o ewidencji ludności, spowodują konieczność zmian przepisów Kodeksu wyborczego dotyczących rejestru wyborców i spisu wyborców, a także rozporządzeń Ministra Spraw wewnętrznych z dnia 27 lipca 2011 r. w sprawie rejestru wyborców oraz trybu przekazywania przez Rzeczypospolitą Polską innym państwom członkowskim Unii Europejskiej danych zawartych w rejestrze i w sprawie spisów wyborców. Zmiana przepisów dotychczasowych wymusza wprowadzenie przepisów przejściowych, zwłaszcza w odniesieniu do sposobu ujęcia osób wpisanych do rejestru wyborców na zasadach dotychczasowych w nowym rejestrze wyborczym.

Państwowa Komisja Wyborcza proponuje pozostawienie prowadzenia rejestru wyborców przez gminy. Jednakże wobec braku urzędowego wykazu mieszkańców gminy konieczne jest wprowadzenie zasady, że wpisanie do rejestru wyborców następuje na wniosek wyborcy. Wniosek składany byłby do urzędu gminy na piśmie lub w formie elektronicznej. Wpisanie się do rejestru wyborców powodowałoby skreślenie z urzędu z rejestru wyborców, w którym dotychczas wyborca był ujęty. Ponadto zasadnym byłoby wprowadzenie możliwości skreślenia każdego wyborcy na jego wniosek.

W celu wymiany informacji pomiędzy gminami o wpisaniu wyborcy do rejestru oraz informacji o pozbawieniu prawa wybierania konieczne jest utworzenie centralnego rejestru wyborców prowadzonego przez PKW. Rejestr ten stanowiłby zbiór danych z gminnych rejestrów wyborców. Centralny rejestr wyborców zwiększa także możliwość nadzoru PKW na prowadzeniem gminnych rejestrów wyborców. Jednocześnie, ponieważ rejestr wyborców jest jedynym urzędowym potwierdzeniem posiadania przez wyborcę prawa wybieralności, proponuje się utworzenie rejestrów wyborców prowadzonych przez konsulów. Rejestry te również stanowiłyby część centralnego rejestru wyborców. Jednakże wpis do konsularnego rejestru wyborców następowalby na okres 3 lat, o ile wyborca wcześniej nie zostałby wpisany do innego rejestru lub z rejestru zostałby skreślony w związku z zajęciem innej przesłanki ustawowej (utrata biernego prawa wyborczego, reklamacja). Powyższe ograniczenie czasowe wynika z konieczności zapewnienia aktualizacji rejestru wyborców. Do spisu wyborców sporządzanego za granicą mogliby zostać

wpisani wyłącznie wyborcy ujęci w centralnym rejestrze wyborców, zatem ujęci w jednym z gminnych lub konsularnych rejestrów wyborców.

Utworzenie centralnego rejestru wyborców umożliwi prowadzenie centralnej informacji o wpisaniu do spisów wyborców osoby przebywającej w zakładzie opieki zdrowotnej, domu opieki społecznej, zakładzie karnym i areszcie śledczym oraz w domu studenckim, o dopisaniu do spisu wyborców osoby przebywającej czasowo na obszarze gminy oraz o wydaniu zaświadczenia o prawie do głosowania. Zapewni to skuteczniejszą wymianę informacji pomiędzy gminami w tym zakresie, przez co zwiększy prawidłowość sporządzania spisów wyborców i zapobiegnie wpisaniu wyborcy do dwóch spisów wyborców.

Przedstawione rozwiązania wiążą się z koniecznością opracowania oprogramowania i zapewnienia infrastruktury dla prowadzenia centralnego rejestru wyborców.

Proponowane przez PKW rozwiązania mają swoje odpowiednie zastosowanie w innych krajach. Dla przykładu we Francji rejestry wyborcze powstają w gminach, ale centralna instytucja jaką jest narodowy Instytut Statystyki i Badań Ekonomicznych, zbiera dane z całego kraju tworząc tzw. rejestr główny wyborców min. w celu uaktualniania spisów i powiadamiania odpowiednich prefektur o zauważonych nieprawidłowościach na listach. Centralny elektroniczny rejestr wyborców istnieje min. w Bośni i Hercegowinie, Chorwacji, Finlandii, Grecji, Litwie, czy Norwegii. W tym ostatnim państwie co istotne narodowy rejestr elektroniczny służy także do celów ewidencji podatkowej, rejestracji w systemach opieki zdrowotnej oraz do szeregu innych celów. Najczęściej, bo w 108 krajach, organem odpowiedzialnym za rejestrację wyborców w wyborach ogólnokrajowych jest samodzielny organ zarządzający wyborami. Częstotliwość uaktualniania rejestru odbywa się w większości krajów na bieżąco. Sporządzanie i uaktualnianie rejestrów odbywa się bardzo różnie, najczęściej na bazie danych krajowej ewidencji ludności. Ponadto podstawę do sporządzania i uaktualniania rejestrów stanowią: policyjne dane dotyczące miejsca zamieszkania, indywidualne zgłoszenia w urzędach, osobiste stawiennictwa wyborcy w biurze odpowiedzialnym za rejestrację, akcje rejestracyjne w domach, informacje przekazywane przez mobilnego urzędnika wyborczego, czy dane osobowe z innych instytucji (szerzej por. Analizy, Biuro Analiz Sejmowych, ISSN 1899 – 1114, nr 9 (17) z 21 kwietnia 2009).

Rejestr wyborców w polskim systemie wyborczym, jak widać, znajduje się w pewnym zawieszaniu. Z jednej bowiem strony nadal obowiązują regulacje K.w., z drugiej zaś ustawodawca już przesądził, że muszą być one zmienione.

PKW przedstawiła własną propozycję zmian, która zgodna jest z głównymi trendami rozwiązań międzynarodowych. Najbardziej pożądanym rozwiązaniem byłoby wprowadzenie centralnego rejestru wyborców, którego dane wykorzystywane byłyby we wszystkich wyborach przeprowadzanych w kraju. Jego aktualizacja następowałaby we współpracy z właściwym ministerstwem spraw wewnętrznych w oparciu o dane zawarte w systemie PESEL oraz we współpracy z gminami i konsulami. Gminy miałyby obowiązek wprowadzania do centralnego rejestru wyborców informacji o wpisaniu na własny wniosek wyborcy do rejestru wyborców oraz informacji w przedmiocie pozbawienia praw publicznych lub ubezwłasnowolnienia. Na konsulach natomiast ciążyłby obowiązek prowadzenia ewidencji wyborców stale zamieszkałych oraz czasowo przebywających za granicą.

Centralny rejestr wyborców, co oczywiste, stanowiłby podstawę do sporządzania spisów. Do jego danych dostęp powinny mieć organy wyborcze, instytucje państwa oraz wyborcy w sposób regulowany przepisami prawa. Z uwagi na to, że polskim prawem wyborczym, wybory odbywają się niemalże przez cały rok, koniecznym byłoby aktualizowanie centralnego rejestru wyborców na bieżąco.

**S.A. Danilenko,**  
**członek Centralnej Komisji Wyborczej**  
**Federacji Rosyjskiej**

### **Technika i informatyka na wyborach. Modernizacja techniczna systemu wyborów**

Dzień dobry, Szanowni Koledzy.


Rozwój społeczeństwa informatycznego i dynamiczne wdrażanie infokomunikacji we wszystkich dziedzinach życia stawiają instytucję wyborów przed nowymi wymaganiami.

Głównym zasobem w społeczeństwie informatycznym staje się przede wszystkim informacja, jej ilość dynamicznie rośnie, staje ona wobec nowej roli. W życiu współczesnym trwałe miejsce zdobył sobie Internet, przyspieszający tempo przekazu informacji i przeobrażający formy ich prezentacji.

W warunkach globalnej informatyzacji organizatorzy wyborów muszą dokładać wysiłków, by zaplecze technologiczne procedur wyborczych odpowiadało świadomości i oczekiwaniom społeczeństwa informatycznego. Informacje winny być otwarte dla szerokiego społeczeństwa i mają być udzielane z gwarancją wiarygodności i pełności.

Automatyzację procesu wyborczego w Federacji Rosyjskiej rozpoczęto przed ponad 15 laty od utworzenia Państwowego Zautomatyzowanego Systemu Federacji Rosyjskiej „Wybory” (GAS „Wybory”). Obowiązek jego stosowania podczas przeprowadzania wyborów i referendum w FR został umocowany w prawodawstwie. Stosowanie systemu jest reglamentowane przez Konstytucję Federacji Rosyjskiej, prawo wyborcze, ustawodawstwo podmiotów Federacji Rosyjskiej oraz dokumenty normatywne Centralnej Komisji Wyborczej Rosji (slajd № 1).

**Правовая основа**



- Конституция Российской Федерации
- ФКЗ «О референдуме Российской Федерации»
- ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме Российской Федерации»
- ФЗ «О Государственной автоматизированной системе Российской Федерации «Выборы»
- ФЗ «О праве граждан российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации»
- ФЗ «О защите персональных данных»
- ФЗ «Об информации, информационных технологиях и защите информации»
- Законодательство субъектов Российской Федерации
- Нормативные документы ЦИК России

*Slajd № 1*





### *Слайд № 2*

Dziś GAS „Wybory” stanowi jeden z największych stale funkcjonujących systemów informatycznych kraju. W ciągu lat pracy system potwierdził swoją niezawodność w dziesiątkach tysięcy wyborów zarówno na szczeblu federalnym, jak regionalnym i lokalnym. GAS „Wybory” zasłużył sobie na całkowite zaufanie szerokich rzesz społeczeństwa.

GAS „Wybory” umożliwia nie tylko automatyzację pracochłonnych procesów informacyjnych. W systemie zastosowano algorytmy zgodne z prawem federalnym i prawem wszystkich podmiotów Federacji Rosyjskiej, które reglamentują sprawy przeprowadzania wyborów na wszystkich szczeblach, zapewniając bezwzględne przestrzeganie prawa.

GAS „Wybory” jest stosowany na wszystkich etapach procesu wyborczego, poczynając od chwili publikacji decyzji o przeprowadzeniu kampanii wyborczej, a kończąc na podsumowaniu wyników. System automatyzuje wszystkie procesy, zarówno w czasie prowadzenia kampanii wyborczych, jak i w toku całej bieżącej działalności komisji wyborczych w okresach między wyborami.

Podstawowymi zadaniami GAS „Wybory” są: przetwarzanie informacji o kampaniach wyborczych i kandydatach, kontrola nad funduszami wyborczymi, sporządzanie list wyborców, gromadzenie i przetwarzanie informacji o wynikach głosowania oraz operatywne informowanie uczestników procesu wyborczego o przebiegu i wynikach głosowania (slajd № 2).

System GAS „Wybory” został zmodernizowany w latach 2001–2004 i 2005–2008. Obecnie na ukończeniu jest trzecia modernizacja systemu.

GAS „Wybory” ma strukturę wielopoziomową o terytorialnym podziale, która odpowiada strukturze komisji wyborczych Federacji Rosyjskiej. Centralna Komisja Wyborcza Rosji, 83 komisje wyborcze podmiotów Federacji Rosyjskiej i 2726 terytorialnych komisji wyborczych są wyposażone w systemy środków automatyzacji, w tym środków programowych (oprogramowanie ogólne i specjalistyczne) oraz środków technicznych (zautomatyzowane stanowiska pracy i osprzęt serwerowy). Ogólna liczba środków programowo-technicznych w systemie przekracza czterysta tysięcy.

GAS „Wybory” posiada infrastrukturę informacyjno-technologiczną o wysokim stopniu ochrony, jednolite oprogramowanie oraz zunifikowane procedury przetwarzania informacji na wszystkich poziomach.

W Federacji Rosyjskiej do głosowania w obwodach wyborczych stosuje się dwa rodzaje środków technicznych obliczania głosów (slajd № 3): systemy opracowywania kart wyborczych (KOIB) i systemy głosowania elektronicznego (KEG). Zostały one opracowane i wytworzone w Rosji.

Dane o wynikach głosowania z oryginałów protokołów napływających z komisji obwodowych są wprowadzane w terytorialnych komisjach wyborczych do GAS „Wybory”, a następnie przez chronione



Slajd № 3

kanały łączności są przekazywane do komisji wyborczych podmiotów Federacji Rosyjskiej i równolegle do Centralnej Komisji Wyborczej Rosji (slajd № 4).

Dla zapewnienia otwartości i przejrzystości procedury wyborów informacje o zaplanowanych kampaniach wyborczych, kandydatach, przebiegu i wstępnych wynikach głosowania z bazy danych są przekazywane na portal internetowy GAS „Wybory”, który obejmuje stronę Centralnej Komisji Wyborczej Rosji i strony 83 komisji wyborczych podmiotów Federacji Rosyjskiej.

Szczególną uwagę poświęca się rozwojowi zasobu internetowego Centralnej Komisji Wyborczej dla niepełnosprawnych obywateli. W wersji dla słabowidzących na stronie Centralnej Komisji Wyborczej, która pojawiła się jako jedna z pierwszych wśród zasobów internetowych federalnych organów państwowych, jest stale rozszerzana lista działań tematycznych strony dostępnych dla osób z wadami.

W jednolitym dniu głosowania 4 marca 2012 roku zostały przeprowadzone wybory Prezydenta Federacji Rosyjskiej oraz ponad 4 tysiące kampanii na różnych szczeblach, w tym wybory do organów samorządu terytorialnego w osiedlach zarówno miejskich, jak wiejskich. W terenie pracowało 95 424 komi-

**Работа ГАС «Выборы» во время проведения единых дней голосования**

Дата проведения	Количество выборов	Количество субъектов	Количество избирательных участков	Количество протоколов
ДЕКАБРЬ 2007	486	85	96 193	125 065
МАРТ 2008	849	83	96 614	152 531
ОКТАБРЬ 2008	5 216	74	12 972	20 875
МАРТ 2009	3 500	79	26 500	48 566
ОКТАБРЬ 2009	6 780	76	21 926	51 746
МАРТ 2010	6 075	76	30 012	63 827
ОКТАБРЬ 2010	7 856	77	31 393	30 300
МАРТ 2011	3 201	74	24 826	17 100
ДЕКАБРЬ 2011	2 679	83	95 249	174 567
МАРТ 2012	4 064	83	95 416	130 974

Slajd № 4



Slajd № 5

sje obwodowe. Ponad 130 tysięcy protokołów o wynikach głosowania przekazano i przetworzono z zastosowaniem systemu oraz umieszczono na portalu internetowym GAS „Wybory”, co umożliwiło szerokim rzeszom społeczeństwa otrzymanie dodatkowej możliwości skontrolowania przebiegu wyborów.

Systemy opracowywania kart wyborczych (KOIB) i systemy głosowania elektronicznego (KEG), przy których pomocy głosują wyborcy w obwodach, zostały opracowane i są wytwarzane w Rosji.

W skład jednego KOIB (slajd № 5) wchodzi dwa półprzezroczyste pojemniki na karty do głosowania oraz dwa skanery, a także urządzenie do wprowadzania danych i drukarka. System skanuje obraz graficzny karty i znak postawiony przez wyborcę na karcie papierowej. Systemy zostały stworzone w 2003 roku i w 2010 roku udoskonalone.

W KOIB ma zastosowanie architektura zamknięta, w której nie korzysta się z powszechnie stosowanych zabezpieczeń programowych typu Windows. Zabezpieczenie programowe KOIB jest certyfikowane przez uprawniony organ państwowy – Federalną Służbę Kontroli Technicznej i Eksportowej (FSTEK) potwierdzającą brak niezadeklarowanych możliwości. Po zmontowaniu w fabryce systemy są opieczętownywane specjalną plombą.

W KOIB nie ma urządzeń umożliwiających nawiązanie z nimi łączności bezprzewodowej. System jest też chroniony przed oddziaływaniem elektromagnetycznym (certyfikowany zgodnie z normami). Zastosowane w KOIB rozwiązanie techniczne nie dopuszcza oddziaływania na wyniki w KOIB w toku głosowania.



Slajd № 6

Wobec tego, że w KOIB stosuje się papierowe karty do głosowania, zawsze istnieje możliwość porównania wyników obliczenia ręcznego i zautomatyzowanego (slajd № 6). Taka możliwość została przewidziana przez prawo. Chcę tu zaznaczyć, że w toku całej praktyki stosowania systemów nie stwierdzono przypadków rozbieżności między obliczeniem ręcznym a zautomatyzowanym.

Pierwsza partia systemów do głosowania elektronicznego (KEG), w których znalazła zastosowanie bezpapierowa technologia wyrażenia woli wyborców, została wyprodukowana w 2005 roku.





Slajd № 7

System do głosowania elektronicznego, automatyzując proces głosowania w obwodzie wyborczym, zapewnia przeprowadzenie głosowania elektronicznego, zautomatyzowane obliczenie głosów wyborców, ustalenie wyników głosowania oraz sporządzenie protokołu komisji obwodowej o wynikach.

W skład jednego KEG wchodzi stacjonarne urządzenia do głosowania sensorycznego – od 2 do 9 urządzeń, 2 przenośne urządzenia sensoryczne, a także 2 przenośne urządzenia sensoryczne – testery, które umieszcza się przed wejściem do obwodu wyborczego w celu zapewnienia wyborcom możliwości zapoznania się z urządzeniem i zrozumienia trybu głosowania w tak zwanych warunkach treningowych (slajd № 7).

Urządzenie do głosowania sensorycznego jest urządzeniem mikrokontrolerowym, stąd też jest ono odporne na zarażenie wirusem oraz ataki hakerskie, nie daje ono żadnej możliwości zdalnego oddziaływania na nie. W odróżnieniu od komputera nie posiada ono twardego dysku, nie stosuje się tu systemów operacyjnych wysokiego poziomu (typu Windows), nie rozumie ono też nieusankcjonowanych poleceń zewnętrznych. Urządzenie jest przeznaczone do wykonywania jednej tylko czynności – wyboru kandydatów poprzez naciśnięcie określonej części ekranu. To rozwiązanie techniczne umożliwia niezawodną ochronę KEG przed ewentualnymi próbami nieusankcjonowanych oddziaływań i atakami wirusowymi.

Poza tym cechy konstrukcyjne KEG wykluczają możliwość wpływania na działanie oprogramowania systemu z zewnątrz po sprawdzeniu kompletności i sprawności systemu przez komisję i obserwatorów w obwodzie. Interwencja tego rodzaju wymagałaby mechanicznego otwarcia KEG w toku głosowania z naruszeniem plomb, co jest zupełnie niemożliwe w obecności wszystkich uczestników procesu wyborczego (wyborców, członków komisji i obserwatorów). Następnie byłoby też niezbędne zastosowanie specjalistycznych urządzeń (programatorów) dla przeprogramowania każdego z mikrokontrolerów w urządzeniach do głosowania sensorycznego.

W obwodzie wyborca okazuje dowód osobisty i otrzymuje kartę z kodem kreskowym. Przykładając ją do czytnika na urządzeniu sensorycznym, uzyskuje on



Slajd № 8



Slajd № 9

доступ до карты электронной (slajd № 8). Код крестовый на картах является созданным и напечатанным с использованием специального программного обеспечения, которое использует генератор случайных чисел. Карта может быть использована только один раз и только в определенном избирательном округе, повторное использование не является возможным.

Алгоритмы и интерфейсы экранов устройств для голосования сенсорного исключают случайное пропускание избирателями каких-либо карт электронных в процессе голосования.

В КЭГ используется система печати дублирующей на носителе бумажном: выбор избирателя фиксируется на ленте контрольной принтера индивидуального, к которой доступ имеет только избиратель в момент голосования. На этой ленте избиратель может убедиться, что его голос был зарегистрирован правильно. После подтверждения избирателем своего выбора лента автоматически переключается и результат волеизъявления исчезает из поля зрения следующего избирателя.

Хотим обратить Ваше внимание на то, что на ленте контрольной фиксируется только выбор избирателя (на кого отдан голос), без указания каких-либо данных о кандидате. Нормативные акты Центральной комиссии по выборам и подсчету голосов в Российской Федерации в случае получения обоснованных жалоб предусматривают процедуру проверки подсчета голосов избирательных, которую комиссия избирательная выполняет в избирательных округах оборудованных в КЭГ для данной ленты контрольной.

Переносные устройства для голосования сенсорного в составе КЭГ обеспечивают возможность голосования вне помещения избирательного (slajd № 9). Они предоставляют дополнительные возможности избирателям с ограниченными возможностями и слабовидящим: устройства оснащены алфавитом Брайля и наушниками для голосового сопровождения.

Перед началом голосования в каждом избирательном округе, оборудованном техническими средствами подсчета голосов (КЭГ или КОИБ), проводится обязательная процедура тестирования устройств. В присутствии председателя комиссии избирательной и наблюдателей осуществляется полный цикл тестирования, в ходе которого проверяется правильность функционирования программного обеспечения системы. Все устройства проверяются в отношении возможности выбора каждого из кандидатов и формулируется протокол завершения тестирования, который подписывается членами избирательной комиссии и наблюдателями. Затем устройства упаковываются.

В последние годы произошло многократное увеличение количества избирательных округов оборудованных для подсчета голосов. Использование системы КОИБ в избирательных округах при сравнении данных с двумя кампаниями федеральными – за 2008 и 2012 – возросло в 3,6 раза, а система КЭГ в выборах федеральных за 2012 год была использована в 333 избирательных округах (slajd № 10).

В последних федеральных кампаниях избирательных технические средства подсчета голосов в избирательных округах были использованы в широком масштабе. Они были использованы во всех 83 субъектах



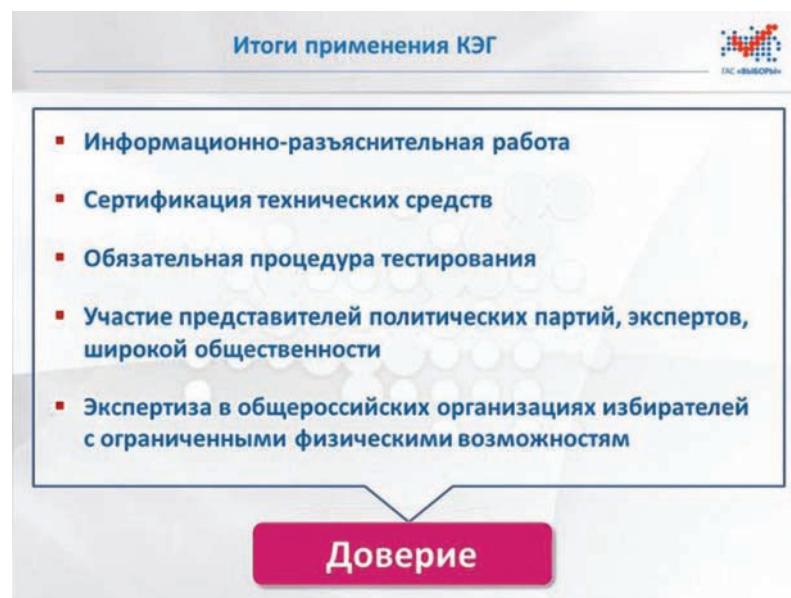
Slajd № 10

Federacji Rosyjskiej. W wyborach Prezydenta Federacji Rosyjskiej ponad 12 tysięcy urządzeń technicznych (KOIB i KEG) zainstalowano w 5,5 tysiącach obwodów. KEG zastosowano także w 22 obwodach poza granicami kraju: w Niemczech w 11 obwodach, w Polsce w 4 obwodach oraz w 7 obwodach wyborczych w Bajkonurze (Republika Kazachstanu).

W wyborach Prezydenta Federacji Rosyjskiej w 2012 roku o 5 892 994 więcej wyborców niż w 2008 roku miało możliwość zagłosowania z zastosowaniem KOIB. Liczba wyborców umieszczonych na listach w obwodach, w których zastosowano KEG, w tym samym cyklu wyborczym, powiększyła się o 312 347 osób.

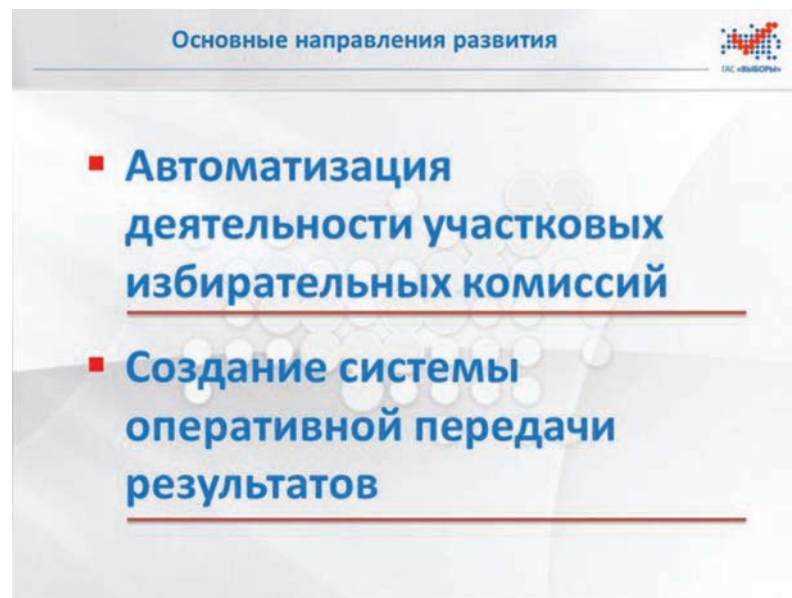
Uczestnicy procesu wyborczego nie zgłosili żadnych skarg na zastosowanie KOIB czy KEG (slajd № 11). Nie było także prób ingerencji w pracę środków technicznych ani GAS „Wybory”.

Dla informowania szerokich rzesz społeczeństwa stworzono wideoklipy, tłumaczące reguły głosowania wyborcom, oraz specjalne filmy szkoleniowe dla członków komisji wyborczych. We wszystkich regionach kraju przeprowadzono szkolenia operatorów systemów oraz członków komisji wyborczych. Wszystkie obwody wyborcze kraju, w których została zastosowana technika, zaopatrzone w materiały infor-



Slajd № 11





Слайд № 12

macyjne o regułach głosowania. Komisje wyborcze podmiotów Federacji szeroko rozwinęły w swoich regionach działalność informacyjną i wyjaśniającą, przeprowadziły prezentacje urządzeń technicznych, zorganizowały specjalne imprezy wyjaśniające oraz dyskusje publiczne.

Dokonanie przed głosowaniem w obwodach wyborczych w całym kraju obowiązkowej procedury testowania środków technicznych obliczania głosów z udziałem obserwatorów celem potwierdzenia prawidłowego działania urządzeń w znacznym stopniu zmniejszyła nasilenie nieuzasadnionej krytyki pod adresem techniki i organizatorów wyborów, stanowiąc jeden z podstawowych środków zwiększenia otwartości procedur wyborczych oraz zaufania do systemów głosowania elektronicznego.

Sprawy praktycznego zastosowania i dalszego doskonalenia środków technicznych obliczania głosów stanowią przedmiot wszechstronnej publicznej dyskusji, w której uczestniczą szerokie kręgi społeczeństwa, przedstawiciele partii politycznych, eksperci, dziennikarze, przedstawiciele organizacji społecznych oraz osób niepełnosprawnych (slajd № 12).

Urządzenia techniczne do głosowania są poddawane obowiązkowej ekspertyzie w ogólnorosyjskich organizacjach inwalidów, co pozwala uwzględnić potrzeby osób fizycznie niepełnosprawnych.

W wyniku aktywnego udziału społeczeństwa w procesie kontrolowania wyborów ukształtował się stabilny i dostatecznie wysoki poziom zaufania wyborców do urządzeń technicznych do głosowania, co w perspektywie pozwala na rozszerzenie ich stosowania w obwodach wyborczych.

Głosowanie elektroniczne z zastosowaniem KEG rosyjscy organizatorzy wyborów uznają za wybitnie priorytetowy kierunek rozwoju środków technicznych do podliczania głosów. Rozszerzenie korzystania z KEG wymaga wprowadzenia zmian do prawa wyborczego. W chwili obecnej stosowanie systemów podlega ograniczeniom – ogólna liczba obwodów, w których przeprowadza się głosowanie elektroniczne, nie może być wyższa niż 1% liczby obwodów utworzonych na terytorium, na którym przeprowadza się wybory (referendum). Obecnie rozpatruje się możliwość usunięcia tego ograniczenia.

W chwili obecnej podstawowym kierunkiem wdrażania technologii infokomunikacyjnych do praktyki elekcyjnej Rosji jest stworzenie zintegrowanego systemu głosowania na wszystkich szczeblach komisji wyborczych, który ma zapewnić zarówno zautomatyzowane podliczanie głosów wyborców, jak zautomatyzowane przekazywanie wyników głosowania z obwodów wyborczych do GAS „Wybory” w postaci elektronicznej.

W 2011 roku został przyjęty Program przebrojenia technicznego systemu wyborczego Federacji Rosyjskiej, który określił podstawowe kierunki wykonania tego zadania oraz zakres prac, które należy podjąć w tej dziedzinie.

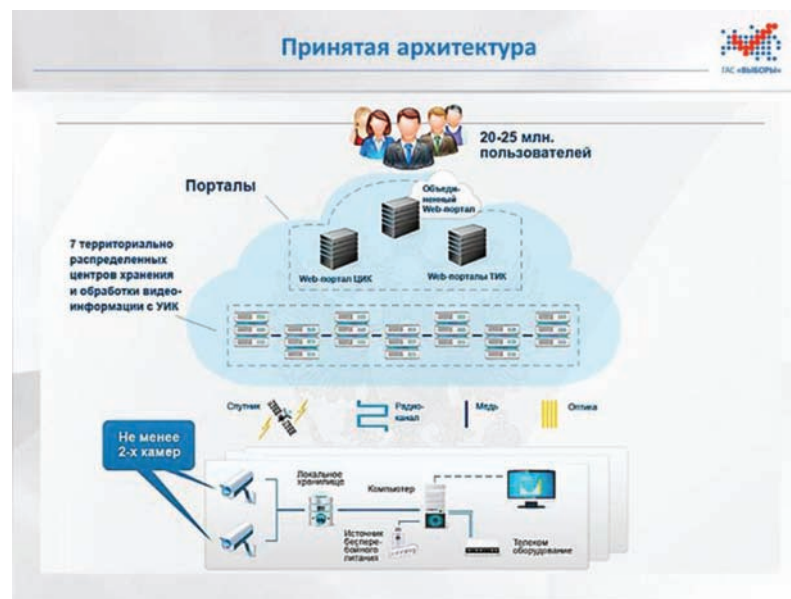


Slajd № 13

Planujemy zautomatyzowanie pracy obwodowych komisji wyborczych w zakresie sporządzania protokołu elektronicznego o wynikach głosowania z zastosowaniem cyfrowego podpisu elektronicznego oraz dalszego przekazywania tego protokołu do GAS „Wybory”. W tym celu zostaną stworzone specjalne środki programowo-techniczne – zautomatyzowane stanowiska pracy obwodowej komisji wyborczej (ARM УИК), wyposażone w środki przekazywania danych (slajd № 13).

Jak przewiduje program przebrojenia technicznego, w ciągu najbliższych trzech lat zostanie zautomatyzowanych 60 tysięcy obwodów wyborczych (62,16% ich ogólnej liczby), w których głosuje 90% wyborców. Pozwoli to na przyśpieszenie procesu podliczania głosów i sporządzania protokołu o wynikach głosowania oraz zmniejszenie prawdopodobieństwa przypadkowych bądź rozmyślnych błędów podczas obliczania głosów i sporządzania protokołu o wynikach głosowania.

W wyborach Prezydenta Federacji Rosyjskiej w dniu 4 marca 2012 roku z powodzeniem zadziałał unikatowy system transmisji wideo z obwodów wyborczych (slajd № 14). Został on stworzony z założeniem możliwości podłączenia do 25 milionów użytkowników przy 60 tysiącach równoczesnych odsłon z



Slajd № 14



Slajd № 15

каждой камеры. В dniu выборов безпосредня трансляция была организована в понад 90 тысячах обwodów в caлм kraju.

В процессе трансляции участвовало около 99,3% этих обwodów, в которых установлено камеры. При максимальных нагрузках занотовано только несколько заклóчеń – uлаmek процента. Подчас выступова-ния заклóчеń записывали только локально, по czym je также передавалось до общего архивума.

Рóвночасно было снято 500 лет видео. Процедуры гóсования в dniu 4 марта на портале [www.webvbyory2012.ru](http://www.webvbyory2012.ru) в trybie on-line оглáдало 3,5 млн осóб, котóre obejрали 7,9 млн трансляции. Лáчно в току выборов в dniu 4 марта oraz подчисления гóсов при помощи системы наблюдения видео снято понад 2.6 терабайтов информации видео (slajd № 15).


В ciągu менше ніж доби на stronie [webvbyory2012.ru](http://webvbyory2012.ru), створеной для мониторування трансляції, зареєстровано 500 мільйонів вейсóв (slajd № 16). Належы теж додати, же в ciągu дня зареєстровано понад 100 атакóв хакерских, котрых географія obejмує prawie caлм шwiat.



Slajd № 16



**Ожидаемые результаты**



- **Расширение возможностей реализации избирательных прав гражданина Российской Федерации**
- **Повышение прозрачности избирательного процесса.**
- **Расширение возможностей контроля общественности за ходом избирательного процесса.**
- **Исключение влияния человеческого фактора на ход и результаты голосования.**

*Слайд № 17*

System transmisji wideo, stworzony w celu zwiększenia otwartości i przejrzystości procedur wyborczych oraz uniknięcia ewentualnych przypadków zafałszowania wyników wyborów, spełnił wszystkie oczekiwania. Umożliwił on przedstawicielom kandydatów i partii politycznych, obserwatorom, ekspertom, dziennikarzom i szerokim kręgom społeczeństwa obserwowanie w czasie realnym przebiegu wyborów i podliczania głosów.

Obecnie w Federacji Rosyjskiej trwa proces wdrażania nowoczesnych technologii infokomunikacyjnych na wszystkich szczeblach systemu wyborczego. Tworzy się nowy zintegrowany zautomatyzowany system podliczania głosów i przekazywania danych z obwodów wyborczych. Prace prowadzi się w ścisłym współdziałaniu z wyborcami, przedstawicielami partii politycznych, środowiska eksperckiego oraz organizacji społecznych.

Została uruchomiona zagwarantowana przez państwo procedura ogólnokrajowej certyfikacji środków technicznych.

System transmisji wideo z obwodów wyborczych był zaakceptowany przez społeczeństwo na wszystkich szczeblach wyborów, w tym w wyborach samorządowych. Został on uruchomiony na wyborach merów Krasnojarska i Omska. Podczas wyborów w tym samym dniu głosowania w październiku 2012 roku transmisje wideo będą przeprowadzane ze wszystkich obwodów wyborczych, w których zostanie zorganizowane głosowanie, z wyjątkiem osiedli wiejskich i miejskich.

Prace nad wdrożeniem w Federacji Rosyjskiej elektronicznych systemów głosowania prowadzi się w sprzężeniu zwrotnym z przedstawicielami środowiska eksperckiego i partii politycznych oraz z uwzględnieniem opinii przedstawicieli organizacji społecznych, co służy utrzymaniu równowagi między rozwojem na większą skalę technologii a zaufaniem obywateli do systemów głosowania elektronicznego.

Prowadzenie tych prac umożliwia (slajd № 17):

- rozszerzanie możliwości realizacji praw wyborczych obywateli Federacji Rosyjskiej;
- zwiększanie przejrzystości procesu wyborczego;
- rozszerzanie możliwości kontroli społecznej nad przebiegiem procesu wyborczego;
- wykluczenie wpływu czynnika ludzkiego (rozmyślnego bądź niezamierzonego) na przebieg i wyniki głosowania.

Dziękuję za uwagę.

**Romuald Drapiński,  
Wicedyrektor ds. informatyki wyborczej  
w Zespole Prawnym i Organizacji Wyborów  
Krajowego Biura Wyborczego**

### **Technika i informatyka w wyborach**

W oparciu o przepisy prawa regulujące procesy wyborcze i referendalne, statutu Krajowego Biura Wyborczego oraz regulaminu Państwowej Komisji Wyborczej jednostki organizacyjne Krajowego Biura Wyborczego zapewniają organizacyjno-administracyjne, finansowe i techniczne warunki wykonywania zadań związanych z organizacją i przeprowadzaniem wyborów i referendów na obszarze kraju.

Istotą rolę w organizacji i zapewnieniu warunków technicznych wykonywania powyższych zadań stanowi wsparcie procesów wyborczych z wykorzystaniem techniki i informatyki.

Zadanie to, dla poszczególnych organów wyborczych wykonują: Zespół Prawny i Organizacji Wyborów Krajowego Biura Wyborczego (dla Państwowej Komisji Wyborczej), delegatury Krajowego Biura Wyborczego – (dla okręgowych komisji wyborczy i komisarza wyborczego) oraz urzędy gmin (dla terytorialnych komisji wyborczych i obwodowych komisji wyborczych).

### **Wstęp**

Głównym celem informatycznego wsparcia organów wyborczych oraz wyborców jest **sprawne i prawidłowe** weryfikacja, ustalenie, przekazanie i udostępnienie wyników głosowania i wyników wyborów i referendów, a także wspomaganie nadzoru Państwowej Komisji Wyborczej i komisarza wyborczych nad prowadzeniem i aktualizacją rejestru wyborców i sporządzaniu i aktualizacją spisów wyborców oraz udostępnianie zainteresowanym instytucjom i osobom wszelkich dokumentów wyborczych, w tym zestawień statystycznych o wynikach wyborów i referendów.

W zakresie działania organów wyborczych można przedstawić następujące zadania wspierane informatycznie:

a) wspomaganie organizacji wyborów i referendów, w tym szczególnie kontrola poprawności rejestracji danych o przebiegu wyborów (zarządzenie wyborów, rejestracja komitetów wyborczych, list kandydatów i kandydatów oraz składów komisji wyborczych);

b) wspomaganie w zakresie podziału na obwody głosowania i okręgi wyborcze, a także rejestru wyborców i spisu wyborców (raportowanie o liczbie wyborców i liczbie mieszkańców w danym obwodzie głosowania i okręgu wyborczym);

c) wspomaganie komisji wyborczych w zakresie ustalania i weryfikacji wyników głosowania i wyników wyborów na podstawie danych liczbowych z projektów protokołów głosowania w obwodzie z uwzględnieniem kontroli wewnętrznej spójności arytmetycznej danych ustalonych przez komisję wyborczą, wydruk protokołu, zabezpieczenie kryptograficzne pliku elektronicznego protokołu oraz przekazania do komisji okręgowej (terytorialnej, czy Państwowej Komisji Wyborczej);

d) udostępnienie wyników wyborów i innych dokumentów związanych z działalnością organów wyborczych;

e) prowadzenie archiwum danych wyborczych i bazy danych o prawie wyborczym wraz z orzecznictwem Państwowej Komisji Wyborczej i innych organów Państwa związanych z wykonywaniem prawa wyborczego;

W ujęciu historycznym zastosowanie technik i informatyki w wyborach od 1989 r. rozpoczęło się na urządzeniach księgowych. Od 1990 r. zastosowano wspomaganie informatyczne na poziomie terytorialnych komisji wyborczych i wojewódzkich komisji wyborczy z przesyłaniem zagregowanych danych do Państwowej Komisji Wyborczej.

W 1991 roku zastosowano system Unix i bazę danych SQL, a w 1993 roku lokalne serwery w okręgowych komisjach wyborczych (rejestracja danych o obwodach głosowania, okręgach wyborczych, komitetach i listach kandydatów oraz danych liczbowych z papierowych protokołów komisji obwodowych), terminale znakowe i dedykowane łącza do Państwowej Komisji Wyborczej.

W 2003 roku Państwowa Komisja Wyborcza zdecydowała o budowie zintegrowanego systemu informatycznego obsługi wszystkich wyborów i referendum. Zaprojektowany i zbudowany system informatyczny zawiera centralną bazę danych obejmujących wyniki głosowania, wyniki wyborów i referendum; do 2005 r. wyniki obwodowych komisji wyborczych były wprowadzane i weryfikowane w komisjach okręgowych. Przed głosowaniem system informatyczny obejmuje ewidencję obwodów głosowania i okręgów wyborczych (geografia wyborcza), ewidencję informacji z rejestru wyborców i spisów wyborców (liczba mieszkańców i liczba wyborców w obwodach głosowania i w okręgach wyborczych), ewidencję danych o zarejestrowanych komitetach wyborczych, listach kandydatów i kandydatach, a także składach i siedzibach (informacjach o dyżurach) komisji wyborczych. Użytkownicy systemu posiadają uprawnienia do wybranych modułów systemu w zależności od rodzaju wspomaganego komisji wyborczej (komisarza wyborczego). System dostępu i uprawnień użytkowników do wybranych modułów zorganizowany jest za pomocą certyfikatów i ról oraz haseł z zapewnieniem autoryzacji, poufności transmisji oraz integralności przesyłanych informacji. Dostęp do systemu centralnego wykonany został za pomocą szyfrowanych kanałów transmisji w oparciu o zabezpieczone połączenia telekomunikacyjne przy wykorzystaniu sieci telekomunikacyjnej użytku publicznego.

Na etapie wyborów opracowany został podsystem do wprowadzania danych o wynikach głosowania w obwodowych komisji wyborczych, na poziomie komisji okręgowych, rejonowych komisji wyborczych i komisarzy oraz moduł transmisji danych wyników głosowania pomiędzy obwodem głosowania, okręgiem wyborczym i Państwową Komisją Wyborczą. Wprowadzone dane zostają zaszyfrowane, podpisane oraz przesłane szyfrowanym kanałem transmisji. Państwowa Komisja Wyborcza po stwierdzeniu zgodności danych w systemie z protokołami komisji wyborczych, opracowuje i ogłasza obwieszczenia o wynikach głosowania i wynikach wyborów i referendum. Od 2006 roku istotnie rozszerzono wykorzystanie informatyki w wyborach poprzez udostępnienie modułu dla komisji obwodowej. W module tym, „Kalkulator Wyborczy”, komisja obwodowa otrzymuje dane o zarejestrowanych listach kandydatów i kandydatach, o ewentualnych skreślonych kandydatach, wstępne dane o liczbie mieszkańców i liczbie wyborców oraz skład komisji wyborczej. Moduł „Kalkulator Wyborczy” sprawdza poprawność arytmetyczną ustalenia wyników głosowania oraz umożliwia wydruk projektu protokołu wyników głosowania w obwodzie. Wydruk projektu protokołu zawiera symbol kontrolny (zaszyfrowany kod wygenerowany na podstawie danych protokołu) oraz jego kod kreskowy. Kod kreskowy przyspiesza weryfikację protokołu w okręgowej komisji wyborczej (terytorialnej komisji wyborczej). Analogicznie następuje wydruk protokołów okręgowej komisji wyborczej i weryfikacja protokołów okręgowych komisji wyborczych w Państwowej Komisji Wyborczej.

### **Założenia i elementy systemu**

Na podstawie wieloletnich doświadczeń ze stosowania techniki elektronicznej w procedurach wyborczych, w 2003 roku Państwowa Komisja Wyborcza zaakceptowała założenia budowy zintegrowanego systemu informatycznego „Platforma Wyborcza”.



Po analizie strategicznych kierunków rozwoju informatyki wyborczej przyjęto główne założenia budowy systemu:

Elementy budowanego systemu: licencje na oprogramowanie, podstawowy sprzęt komputerowy oraz łącza telekomunikacyjne są **własnością** Krajowego Biura Wyborczego;

System budowany jest w oparciu o uznane standardowe narzędzia i mechanizmy przetwarzania danych: centralna relacyjna baza danych; technologia wielowarstwowa; infrastruktura klucza publicznego; standard przesyłania danych w oparciu o pliki XML;

Budowane moduły obsługi organów wyborczych zakładają możliwość pracy lokalnej w przypadku awarii sieci telekomunikacyjnej; w przypadku awarii sprzętu opracowane są procedury postępowania zapewniające ciągłość pracy systemu, system centralny uruchomiony jest w dwóch niezależnych centrach przetwarzania danych;

Infrastruktura telekomunikacyjna zapewnia możliwość współpracy z systemem centralnym przez organy wyborcze niższego szczebla; okręgowe komisje wyborcze posiadają dwa niezależne łącza do sieci publicznej oraz urządzenia zapewniające energię elektryczną w czasie awarii zasilania;

System zapewnia możliwość skalowania: rozbudowę sprzętu dla centralnej bazy i podsystemów lokalnych, zwiększenie parametrów sieci telekomunikacyjnej oraz parametrów sprzętu komputerowego;

Dane wprowadzone i zatwierdzone w systemie są podstawą tworzenia dokumentów związanych z procesem wyborczym spełniających ustawowo określone warunki i zgodnie z wzorami dokumentów zatwierdzonymi przez Państwową Komisję Wyborczą (karty do głosowania, uchwały, postanowienia, obwieszczenia i komunikaty Państwowej Komisji Wyborczej, protokoły, postanowienia i obwieszczenia okręgowej i rejonowej komisji wyborczej oraz komisarzy wyborczych, a także protokoły obwodowej komisji wyborczej). Założenie to zapewnia spójność i poprawność danych o rejestracji komitetów wyborczych, list i kandydatów, komisji wyborczych oraz o wynikach głosowania i wynikach wyborów i referendów;

System zawiera moduły rejestracji komitetów wyborczych, list i kandydatów oraz składów i siedzib komisji wyborczych, wprowadzania danych o wynikach głosowania w obwodzie, obliczania wyników głosowania w okręgach wyborczych, ustalania wyników wyborów i referendów, przechowywania i udostępnienie danych o wynikach głosowania i wynikach wyborów i referendów oraz przechowywania i udostępnianie informacji o dokumentach związanych z procesami wyborczymi i referendalnymi.

System powiązany jest z Biuletynem Informacji Publicznej w zakresie wizualizacji wyników głosowania i wyników wyborów i referendów.

W celu realizacji złożonej koncepcji budowy zintegrowanego systemu podzielono system na wyodrębnione elementy składowe. Poszczególne elementy systemu powstają w wyznaczonych etapach. Każdy oddany element i etap systemu podlega ciągłemu procesowi konserwacji, testowania i wdrożenia, ze względu na zmiany przepisów prawa i rozwój technologii teleinformatycznej. Dzięki przyjętej spiralnej metodologii budowy systemu osiągnięto założony cel w określonym reżimie czasowym w ramach przydzielonych środków budżetowych. Każdy element systemu zakłada ciągle lub wielokrotne wykorzystanie.

Wsparcie informatyczne procedur wyborczych realizowanych przez system obejmuje:

1) w czasie pomiędzy głosowaniami w wyborach i referendach przeprowadzanych w całym kraju organizacja pracy obejmuje:

a) ewidencjonowanie danych i zmian o podziale gmin na obwody głosowania i okręgi wyborcze oraz zmian granic jednostek administracyjnych;

b) ewidencjonowanie kwartalnych danych liczbowych z rejestru wyborców obejmujących liczby mieszkańców i liczby wyborców w obwodach głosowania i okręgach wyborczych do rad gmin;

c) ewidencjonowanie informacji dodatkowych z rejestru wyborców o wpisaniu wyborcy na własny wniosek, skreśleniu z rejestru wyborców w gminie zameldowania po wpisaniu do rejestru wyborców w innej gminie oraz o pozbawieniu prawa wyborczego;

d) ewidencjonowanie składów komisji wyborczych;

e) przeprowadzanie wyborów w toku kadencji, rejestracja terminów wyborów, referendów i zmiany obsady wybieranych mandatów;

- f) publikowanie danych w Biuletynie Informacji Publicznej;
- 2) w czasie poprzedzającym wybory ogólnokrajowe i referenda ogólnokrajowe organizacja pracy obejmuje:
- g) ewidencjonowanie zgłoszeń komitetów wyborczych, udostępnienie elektronicznych formularzy zgłoszenia komitetu wyborczego z zapewnieniem wydruku wymaganych dokumentów oraz importu do system danych elektronicznych z zarejestrowanych zgłoszeń;
- h) ewidencjonowanie zgłoszeń list kandydatów oraz kandydatów, udostępnienie elektronicznych formularzy zgłoszenia listy kandydatów z wydruku dokumentów i importu danych do system;
- i) ewidencjonowanie zmian podziału na obwody głosowania i okręgi wyborcze;
- j) ewidencjonowanie składów komisji wyborczych;
- k) administracja systemem w zakresie przygotowania do wyborów i referendów, rejestracja użytkowników i ich uprawnienia;
- l) publikowanie danych w wizualizacji wyborów;
- 3) w czasie wyborów ogólnokrajowych i referendów ogólnokrajowych organizacja pracy obejmuje:
- m) wprowadzenie, weryfikację, popisanie i przesłanie wyników głosowania;
- n) obliczanie wyników głosowania oraz ustalenie wyników wyborów i referendów;
- o) przygotowanie projektów dokumentów związanych z ustaleniem wyników głosowania oraz wyników wyborów;
- p) publikowanie wyników w systemie wizualizacji wyborów.
- Budowany zintegrowany system można podzielić na następujące elementy:
1. Infrastruktura teleinformatyczna w Krajowym Biurze Wyborczym i delegaturach obejmująca:
    - 1) serwery bazy danych;
    - 2) macierz dyskowa;
    - 3) serwery aplikacyjne;
    - 4) serwery telekomunikacyjne;
    - 5) urządzenia telekomunikacyjne;
    - 6) licencja bazy danych i systemu operacyjnego;
    - 7) łącza telekomunikacyjne i łącza zapasowe.
  2. Podsystem bezpiecznej komunikacji i autoryzacji przesyłania danych stanowiący podstawę komunikacji i autoryzacji dla pozostałych elementów, modułów i podsystemów. Podsystem tworzy szyfrowane kanały prywatnej sieci łączące centralną bazę danych Państwowej Komisji Wyborczej z podsystemami lokalnymi obsługi rejonowych, okręgowych komisji wyborczych i komisarzy wyborczych. Podsystem zawiera centralną bazę użytkowników systemu z opisem ich uprawnień w oparciu o infrastrukturę klucza publicznego, elementy zabezpieczające przed incydentami w sieci publicznej, mechanizmy i procedury przełączania łączy telekomunikacyjnych w przypadku awarii.
  3. Centralna baza danych, składająca się z:
    - 1) bazy geografii wyborczej zawierającej:
      - a) podział gmin na obwody głosowania i okręgi wyborcze;
      - b) raporty kwartalne z rejestru wyborców, a w trakcie wyborów ze spisu wyborców;
      - c) terminarz wyborów i referendów;
      - d) obsadę mandatów wybieranych;
      - e) ewidencję partii politycznych;
    - 2) bazy operacyjnej, do przechowywania informacji w procesie bieżącej obsługi wyborów i referendów, zawierającej:
      - a) ewidencję komitetów wyborczych;
      - b) ewidencję list kandydatów oraz kandydatów;
      - c) wyniki głosowania z protokołów organów wyborczych;
      - d) wyniki wyborów i referendów;
    - 3) bazy archiwalnej do przechowywania wyników wyborów i referendów.

4. Podsystemy do obsługi wyborów i referendów obejmujące:

- 1) wybory posłów do Parlamentu Europejskiego;
- 2) wybory do Sejmu RP;
- 3) wybory do Senatu RP;
- 4) wybory Prezydenta RP;
- 5) referenda ogólnokrajowe;
- 6) wybory do sejmików wojewódzkich;
- 7) wybory do rad powiatów i miast na prawach powiatu;
- 8) wybory (proporcjonalne) do rad gmin powyżej 20 tysięcy;
- 9) wybory (większościowe) do rad gmin do 20 tysięcy;
- 10) wybory wójta/burmistrza/prezydenta miasta;
- 11) referenda lokalne w sprawie odwołania organów jednostek samorządu terytorialnego.

Każdy wyżej wymieniony podsystem do wsparcia obsługi wyborów i referendów składa się z trzech poziomów terytorialnych:

- 1) centralnego dla obsługi Państwowej Komisji Wyborczej w zakresie:
  - a) rejestracji komitetów wyborczych, list i kandydatów na poziomie kraju;
  - b) weryfikacji poprawności danych;
  - c) ustalania wyników wyborów i referendów;
  - d) wspierania tworzenia dokumentów;
  - e) eksportu danych wizualizacji wyborów;
- 2) okręgowego dla obsługi rejonowych komisji wyborczych, okręgowych komisji wyborczych i komisarzy wyborczych w zakresie:
  - a) pobierania danych z systemu centralnego;
  - b) rejestracji lokalnych komitetów wyborczych (w wyborach samorządowych), list kandydatów i kandydatów;
  - c) zarządzania użytkownikami lokalnymi;
  - d) wprowadzania danych z protokołów głosowania z uwzględnieniem warunków poprawności danych;
  - e) obliczania wyników głosowania;
  - f) ustalania wyników wyborów;
  - g) przesyłania danych do podsystemu centralnego;
  - h) wspierania tworzenia dokumentów;
- 3) terytorialnego dla obsługi obwodowych komisji wyborczych
  - a) kalkulatory wyborcze dla komisji obwodowych do każdego rodzaju wyborów (wprowadzenie, weryfikacja poprawności arytmetycznej, podpisanie, wydruk projektu protokołu i przesłanie podpisanego protokołu);
  - b) kalkulator wyborczy dla terytorialnych komisji wyborczych w wyborach samorządowych dla gmin, powiatów i sejmików województw (weryfikacja i zatwierdzenie protokołów obwodowej komisji wyborczej, ustalenie wyników głosowania i wyników wyborów do rady i na wójta, burmistrza, prezydenta miasta, przesłanie wyników do komisarza wyborczego).

#### **Kierunki rozwoju systemu informatycznego wsparcia organów wyborczych**

Głównym celem systemu informatycznego „Platforma Wyborcza” jest **sprawne i poprawne** ustalenie przez właściwe komisje wyborcze wyników głosowania i wyników wyborów i referendów, a także umożliwienie kontroli społecznej poprzez publikacje wyników na portalu Państwowej Komisji Wyborczej.

W najbliższych latach zakłada się budowę narzędzi informatycznych w zakresie:

- 1) większej integracji rejestru wyborców i spisu wyborców prowadzonych przez gminy z centralnym systemem wyborczym. Taka integracja pozwoli na zwiększenie walidacji i nadzoru Państwowej

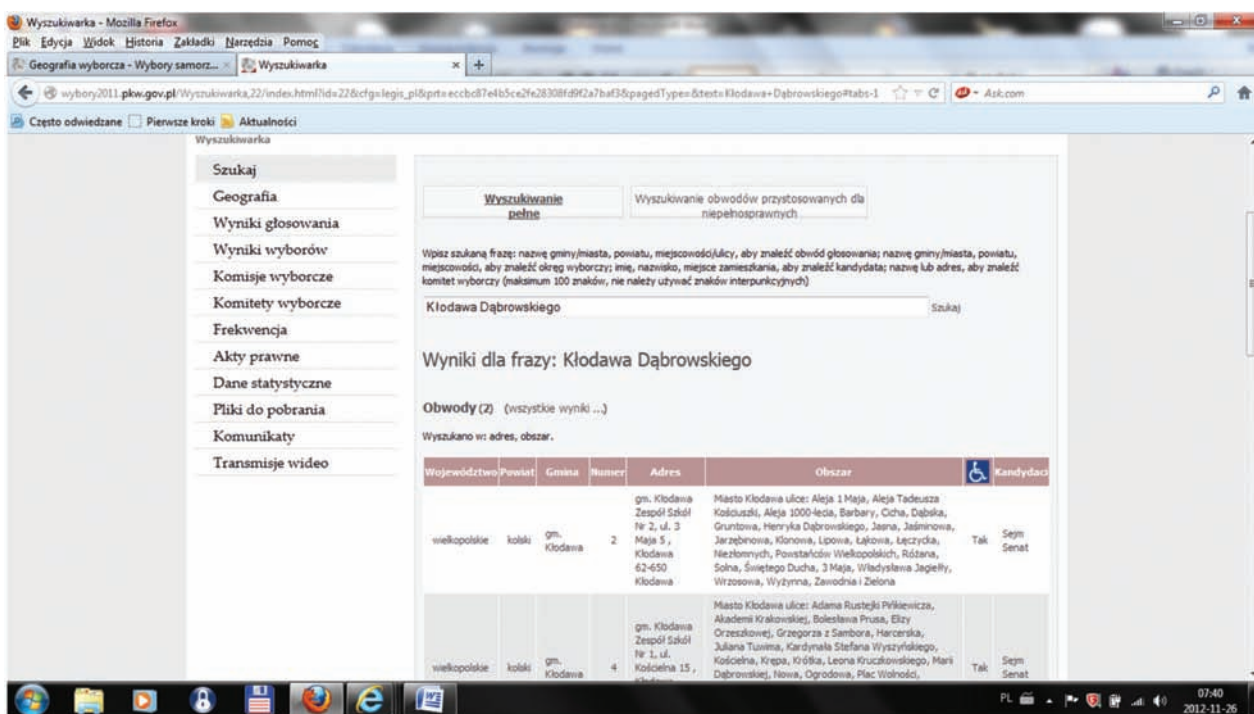


Komisji Wyborczej nad prowadzeniem rejestru wyborców i spisu wyborców, w istotny sposób ułatwi wymianę danych pomiędzy konsulami i gminami w trakcie sporządzania spisu wyborców poza granicami kraju;

2) zwiększenia możliwości dla wyborców elektronicznego wpisanie się do rejestru wyborców i spisu wyborców, a także sprawdzenia rejestru wyborców i spisu wyborców;

3) zwiększenie możliwości narzędzi udostępniania informacji elektronicznych dla wyborców w zakresie wyszukania właściwego obwodu głosowania, okręgu wyborczego, prezentacji list kandydatów i kandydatów oraz wyników głosowania i wyników wyborów. Powyższe możliwości powinny być dostępne na sprzęcie mobilnym. Wyszukiwanie żądanej informacji dla wyborcy poprzez interaktywne wprowadzenie zakresu danych, które wyborca chce uzyskać.

### Wybrane elementy systemu



Tab.1. Wyszukiwanie obwodu głosowania, podając nazwę miasta i ulicy.

**J.I. Koliuszin,**  
**członek Centralnej Komisji Wyborczej**  
**Federacji Rosyjskiej,**  
**dr hab. prawa, profesor**

## **Rola i zadania obwodowych komisji wyborczych w Rosji**

(Tezy wystąpienia)

### **1. Obwodowe komisje wyborcze (OKW) – nanostruktury społeczeństwa obywatelskiego**

OKW – najliczniejsze ogniwa rosyjskiego systemu wyborczego. Przykładowo, przeprowadzeniem wyborów deputowanych do Dumy Państwowej Zgromadzenia Federalnego FR szóstej kadencji w 2011 r. zajmowało się 95 249 obwodowych komisji wyborczych, składających się z ponad 830 tysięcy nauczycieli, lekarzy, studentów, emerytów, urzędników.

OKW realizują ważne **pełnomocnictwa państwowe** przypisane do władzy założycielskiej, w ramach swych kompetencji podejmują prawnie wiążące decyzje, obligatoryjne dla obywateli, organów państwowych i municypalnych, funkcjonariuszy i organizacji, ale w odróżnieniu od innych komisji wyborczych **nie są one ani państwowymi, ani municypalnymi organami**. OKW **nie można także uważać za instytucje społeczne**, ponieważ tworzone są przez okręgowe komisje wyborcze, tj. organy państwowe podmiotów Federacji.

Skład tych komisji, praca społeczna, funkcjonowanie wraz z wieloma członkami z głosem doradczym i obserwatorami w charakterze kanałów łączności z obywatelami i strukturami pozapaństwowymi pozwala na zaliczenie OKW do **najniższych mikro kolektywów rosyjskiego społeczeństwa obywatelskiego**. Zwłaszcza dzięki tym wymienionym komisjom można wyciągnąć wniosek, że **przeprowadzeniem wyborów w Rosji powinno zająć się przede wszystkim samo społeczeństwo obywatelskie**.

**2. Instytucja OKW w Rosji ma mocne korzenie historyczne. Już Ordynacja Wyborcza do Dumy Państwowej z 06.08.1905 roku** wprowadziła **instytucję obwodowej komisji wyborczej**, składającej się z przewodniczącego i dwóch członków, powoływanych przez mera miasta spośród grona osób mających prawo do uczestniczenia w wyborach. Rząd tymczasowy w 1917 r., po zatwierdzeniu **Ordynacji Wyborczej do Zgromadzenia Konstytucyjnego**, przewidział OKW w składzie czterech członków, dodatkowo wprowadzono stanowisko sekretarza. Instytucja komisji wyborczych została utrzymana także w czasach radzieckich, ale jednolita nazwa dla najniższego ogniwa komisji – obwodowa komisja wyborcza – została przywrócona dopiero w drugiej połowie lat 90. ubiegłego wieku. OKW były powoływane przez komitety wykonawcze Rad lokalnych. Pojawiło się stanowisko zastępcy przewodniczącego komisji.

**3. Obecny status komisji** ma wystarczająco **mocne umocowanie prawne** w postaci Ustawy Federalnej z 12 czerwca 2002 r. “O podstawowych gwarancjach praw wyborczych i prawa do udziału w referendum obywateli Federacji Rosyjskiej”, innych ustaw federalnych i regionalnych oraz w przepisach statutowych struktur municypalnych, aktów prawnych Centralnej Komisji Wyborczej i komisji wyborczych podmiotów Federacji Rosyjskiej.

OKW prowadzi działania wyborcze w stosunku do określonego terytorium zwanego **obwodem wyborczym** z liczbą wyborców **nieprzekraczającą 3000 osób**. OKW powoływane są ad hoc, tj. na każde

wybory spośród przedstawicieli partii politycznych, innych organizacji społecznych, środowisk terytorialnych i załóg pracowniczych, samorządu terytorialnego, nadrzędnych komisji wyborczych. Pełnomocnictwa OKW wygasają po upływie 10 dni od dnia oficjalnej publikacji rezultatów odpowiednich wyborów.

Skład komisji (od 3 do 16 członków z głosem stanowiącym, w zależności od liczby wyborców), łącznie z jej przewodniczącym, **jest zatwierdzany przez terytorialną komisję wyborczą** najpóźniej na trzy tygodnie przed dniem głosowania. Zastępca przewodniczącego i sekretarz komisji wybierani są w głosowaniu tajnym na pierwszym posiedzeniu komisji spośród jej członków. W przypadku łączenia różnych wyborów zwykle jedna i ta sama OKW obsługuje wszystkie wybory.

Komisje działają **kolegialnie**. Zapoznają one wyborców ze spisami i aktualizują te spisy po ich otrzymaniu z obwodowych komisji wyborczych, informują wyborców o kandydatach i partiach, organizują i przeprowadzają głosowanie wyborców we wszystkich jego formach, ustalają wyniki głosowania, wydają kopie protokołów o wynikach głosowania w obwodzie, rozpatrują skargi na naruszenia praw wyborczych.

#### 4. Perspektywy reformy OKW

Od 2013 r. OKW będą powoływane na taki sam okres jak i inne komisje wyborcze – **5 lat**. Przy czym komisje wyborcze podmiotów Federacji Rosyjskiej będą tworzyć **rezerwę** do powołania w skład komisji w przypadku powstania wakatów. Wymienione zmiany, spowodowane utrudnieniem pracy i zwiększeniem odpowiedzialności OKW, mają zarówno swoje zalety, jak i wady. Tych pierwszych jest najwyraźniej więcej. W każdym bądź razie powstaje nie tylko konieczność, lecz także realna możliwość podniesienia poziomu wiedzy o prawie wyborczym nowych członków OKW, a organizacja takiej pracy przekształca się w **aktualną funkcję** CKW Rosji i komisji wyborczych podmiotów Federacji.

W najbliższych latach planuje się wyposażenie prawie wszystkich obwodów wyborczych w **środki elektronicznego głosowania i podliczania głosów**. W związku z coraz szerszym upowszechnieniem w ostatnim czasie praktyki zastosowania **kamer internetowych** w obwodach wyborczych z transmisją informacji w **Internecie** w OKW przybyło nowych spraw, które jeszcze czekają na uregulowania ustawowe.

W społeczeństwie dyskutowane są także inne propozycje mające na celu pełne wykorzystanie potencjału demokratycznego OKW i umocnienie ich samodzielności w interesie wolnych wyborów.



**Włodzimierz Rymś,  
członek Państwowej Komisji  
Wyborczej Rzeczypospolitej Polskiej**

### **Zadania obwodowych komisji wyborczych oraz członków obwodowych komisji wyborczych**

#### **I.**

1. Obwodowe komisje wyborcze są organami wyborczymi powoływanymi w związku z zarządzonymi wyborami. Obsługę i techniczno-materialne warunki pracy obwodowych komisji wyborczych zapewnia wójt (burmistrz, prezydent miasta) w ramach zadań zleconych jednostkom samorządu terytorialnego (gminom). Obwodowa komisja wyborcza wykonuje zadania określone w Kodeksie wyborczym oraz stosuje się do wytycznych i wyjaśnień Państwowej Komisji Wyborczej.

2. Obwodowe komisje wyborcze są powoływane w stałych obwodach głosowania, które obejmują od 500 do 3000 mieszkańców i odrębnych obwodach głosowania utworzonych na obszarze gmin (podział gminy na stałe obwody głosowania i tworzenie odrębnych obwodów głosowania należy do rady gminy) oraz – w wyborach do Sejmu i do Senatu, wyborach Prezydenta RP i wyborach do Parlamentu Europejskiego – w obwodach utworzonych za granicą i na polskich statkach morskich. W wyborach ogólnokrajowych powołuje się około 25000 obwodowych komisji wyborczych.

3. W wyborach do Sejmu i do Senatu, w wyborach Prezydenta RP oraz w wyborach do Parlamentu Europejskiego obwodowe komisje wyborcze powołują wójtowie (burmistrzowie, prezydenci miast) w obwodach na terenie gminy, w obwodach za granicą konsulowie, a na polskich statkach morskich – kapitanowie statków.

Natomiast w wyborach organów jednostek samorządu terytorialnego obwodowe komisje wyborcze powołują właściwe terytorialne komisje wyborcze (terytorialne komisje wyborcze powołuje komisarz wyborczy spośród wyborców zgłoszonych przez pełnomocników komitetów wyborczych).

4. Obwodowa komisja wyborcza liczy od 7 do 9 osób (w obwodach głosowania utworzonych w zakładach opieki zdrowotnej, domach pomocy społecznej, zakładach karnych, aresztach śledczych – od 5 do 7 osób).

W skład obwodowej komisji wyborczej powołuje się wyborców zgłoszonych przez pełnomocników komitetów wyborczych oraz – z urzędu – jedną osobę wskazaną przez wójta spośród pracowników samorządowych gminy lub gminnych jednostek organizacyjnych. Pełnomocnik komitetu wyborczego może zgłosić tylko jednego kandydata do każdej obwodowej komisji wyborczej na obszarze okręgu wyborczego, w którym została zarejestrowana zgłoszona przez niego lista kandydatów lub kandydat. W przypadku gdy liczba zgłoszonych kandydatów na członków obwodowej komisji wyborczej przekracza dopuszczalny skład komisji, skład komisji ustala się w drodze publicznego losowania, które przeprowadza wójt. Jeżeli natomiast liczba zgłoszonych kandydatów jest mniejsza od dopuszczalnego minimalnego składu liczbowego komisji, uzupełnienia jej składu dokonuje wójt spośród osób ujętych w stałym rejestrze wyborców gminy.

5. Członkiem obwodowej komisji wyborczej może być wyborca, a więc osoba, która ma prawo wybierania (czynne prawo wyborcze), jest ujęty w stałym rejestrze wyborców danej gminy i wyraził zgodę

na zgłoszenie jego kandydatury. Można być członkiem tylko jednej komisji wyborczej. Nie może być członkiem komisji wyborczej osoba, która kandyduje w wyborach, jest pełnomocnikiem wyborczym, pełnomocnikiem finansowym lub mężem zaufania.

6. Organ, który powołuje obwodową komisję wyborczą może odwołać członka komisji w przypadku niewykonywania lub nienależytego wykonywania obowiązków przez członka. Wygaśnięcie członkostwa w obwodowej komisji wyborczej następuje ponadto w przypadku zrzeczenia się członkostwa, śmierci członka komisji, utraty prawa wybierania, kandydowania w wyborach, pełnienia funkcji pełnomocnika wyborczego, pełnomocnika finansowego lub męża zaufania, wykreślenia ze stałego rejestru wyborczego danej gminy. Uzupełnienie składu obwodowej komisji wyborczej następuje według przepisów o jej powołaniu.

7. Osobom wchodzącym w skład obwodowej komisji wyborczej przysługuje ochrona prawna przewidziana dla funkcjonariuszy publicznych i osoby te ponoszą odpowiedzialność jak funkcjonariusze publiczni.

8. Obwodowa komisja wyborcza wybiera spośród siebie przewodniczącego obwodowej komisji wyborczej i jego zastępcę.

## II.

1. Zasadniczym zadaniem obwodowej komisji wyborczej jest przeprowadzenie głosowania w obwodzie głosowania, ustalenie wyników głosowania w obwodzie i podanie ich do publicznej wiadomości oraz przesłanie wyników głosowania do właściwej komisji wyborczej wyższego stopnia.

2. Głosowanie przeprowadza się na podstawie spisu wyborców, który przekazuje gmina przewodniczącemu właściwej obwodowej komisji wyborczej w przeddzień wyborów. Spis wyborców jest sporządzany i aktualizowany na podstawie stałego rejestru wyborców prowadzonego przez gminę. Głosować może tylko wyborca wpisany do spisu wyborców, a także w przypadkach ściśle określonych wyborca dopisany do spisu wyborców.

3. Przed głosowaniem właściwe komisje wyborcze wyższego stopnia, które zatwierdzają karty do głosowania i zarządzają ich wydrukowanie, przekazują karty do głosowania obwodowym komisjom wyborczym.

4. Obwodowa komisja wyborcza przeprowadza głosowanie w lokalu obwodowej komisji wyborczej w ciągu jednego dnia, bez przerwy, od godziny 7<sup>00</sup> do 21<sup>00</sup>. Jeżeli wskutek nadzwyczajnych wydarzeń głosowanie było przejściowo uniemożliwione obwodowa komisja wyborcza, za zgodą właściwej komisji wyborczej wyższego stopnia, może zarządzić przerwanie głosowania, jego przedłużenie albo odroczenie do dnia następnego.

5. Od chwili rozpoczęcia głosowania aż do jego zakończenia w lokalu wyborczym muszą być równocześnie obecne co najmniej 3 osoby wchodzące w skład obwodowej komisji wyborczej, przy czym jedną z nich powinien być przewodniczący komisji lub jego zastępca.

6. Przed rozpoczęciem głosowania obwodowa komisja wyborcza sprawdza, czy urna jest pusta, po czym zamyka urnę i opieczętowuje ją pieczęcią komisji oraz sprawdza czy w lokalu znajduje się spis wyborców i potrzebna liczba kart do głosowania, a także odpowiednia liczba miejsc zapewniających tajność głosowania.

7. Utrzymanie porządku i spokoju w czasie głosowania należy do obowiązków przewodniczącego obwodowej komisji wyborczej.

8. Obwodowa komisja wyborcza wydaje wyborcy kartę do głosowania właściwą dla przeprowadzanych wyborów, opatrzoną pieczęcią komisji, po stwierdzeniu tożsamości wyborcy na podstawie okazanego przez wyborcę dokumentu umożliwiającego stwierdzenie jego tożsamości. Wyborca potwierdza otrzymanie karty do głosowania podpisem w przewidzianej do tego rubryce spisu wyborców.

Obwodowa komisja wyborcza dopuszcza do głosowania wyborcę, który nie jest ujęty w spisie wyborców, jeżeli przedłoży zaświadczenie o prawie do głosowania. Wyborcę wpisuje się do spisu wyborców, a zaświadczenie dołącza się do spisów wyborców.

W przypadku głosowania przez pełnomocnika obwodowa komisja wyborcza przed wydaniem karty do głosowania pełnomocnikowi potwierdza jego tożsamość na podstawie dokumentu i odbiera akt pełnomocnictwa do głosowania, który załącza do spisu wyborców.

W przypadku głosowania korespondencyjnego koperty zwrotne doręczone do właściwej obwodowej komisji wyborczej w godzinach głosowania otwiera obwodowa komisja wyborcza i wyjętą z nich kopertę na kartę do głosowania wrzuca do urny wyborczej.

9. Obwodowa komisja wyborcza niezwłocznie po zakończeniu głosowania ustala wyniki głosowania. Przewodniczący komisji w obecności jej członków zabezpiecza otwór urny wyborczej, a następnie komisja ustala, na podstawie spisu wyborców, liczbę osób uprawnionych do głosowania oraz liczbę wyborców, którym wydano karty do głosowania, a także liczbę niewykorzystanych kart do głosowania, które umieszcza się w zabezpieczonych pakietach. Po wykonaniu tych czynności, przewodniczący obwodowej komisji wyborczej w obecności członków komisji otwiera urnę wyborczą, po czym komisja liczy wyjęte z niej karty do głosowania oraz ustala liczbę kart ważnych i liczbę kart nieważnych.

Jeżeli liczba ważnych kart do głosowania wyjętych z urny jest mniejsza lub większa od liczby kart wydanych, obwodowa komisja wyborcza podaje w protokole przypuszczalną przyczynę tej niezgodności.

10. Obwodowa komisja wyborcza sporządza, w dwóch egzemplarzach, protokół głosowania w obwodzie właściwy dla przeprowadzonych wyborów, który podpisują wszyscy członkowie komisji. W protokole zamieszcza się dane liczbowe: liczbę osób uprawnionych do głosowania, liczbę wyborców, którym wydano karty do głosowania, liczbę głosów nieważnych, liczbę głosów ważnych oddanych na poszczególnych kandydatów albo na poszczególne listy kandydatów; każdego kandydata z listy, liczbę niewykorzystanych kart do głosowania, liczbę kart wyjętych z urny, liczbę kart ważnych, liczbę kart nieważnych, liczbę wyborców głosujących przez pełnomocnika, a także podaje się czas rozpoczęcia i zakończenia głosowania, omawia zarządzenia i inne podjęte decyzje oraz istotne okoliczności związane z przebiegiem głosowania.

11. Obwodowa komisja wyborcza podaje niezwłocznie do publicznej wiadomości wyniki głosowania w obwodzie, poprzez wywieszenie w lokalu wyborczym, w miejscu łatwo dostępnym dla wyborców, kopii protokołu głosowania w obwodzie.

12. Przewodniczący obwodowej komisji wyborczej przekazuje niezwłocznie do właściwej komisji wyborczej wyższego stopnia, w zabezpieczonej kopercie, jeden egzemplarz protokołu głosowania w obwodzie wraz z wyjaśnieniami komisji do zarzutów wniesionych przez mężów zaufania i członków komisji do protokołu głosowania, a następnie przekazuje do depozytu wójtowi (konsulowi, kapitanowi statku) dokumenty z głosowania oraz pieczęć komisji.

13. W razie stwierdzenia nieprawidłowości w ustaleniu wyników głosowania w obwodzie, właściwa komisja wyborcza wyższego stopnia zarządza ponowne ich ustalenie przez obwodową komisję wyborczą.

14. Obwodowe komisje wyborcze po wykonaniu ich ustawowych zadań rozwiązuje Państwowa Komisja Wyborcza.



**L.F. Demjanczenko,  
Zastępca Kierownika  
Aparatu Centralnej Komisji Wyborczej  
Federacji Rosyjskiej**

### **Udział w wyborach Federacji Rosyjskiej wyborców niepełnosprawnych**

3 maja 2012 roku Federacja Rosyjska ratyfikowała Konwencję ONZ o prawach osób niepełnosprawnych. Odrębny artykuł tej konwencji (29) dotyczy udziału niepełnosprawnych w życiu politycznym i społecznym. Mowa jest w nim o tym, że państwo powinno zagwarantować osobom niepełnosprawnym, na równi z innymi, prawo do głosowania i bycia wybieranym.

W Federacji Rosyjskiej ponad 10% wyborców ma ograniczone możliwości fizyczne – to ponad 10 milionów! Dlatego Centralna Komisja Wyborcza Federacji Rosyjskiej, komisje wyborcze podmiotów Federacji Rosyjskiej uważają za swoje najważniejsze zadanie stworzenie wszystkich niezbędnych warunków w celu realizacji praw wyborczych obywateli Federacji Rosyjskich, będących osobami niepełnosprawnymi.

Trzeba powiedzieć, że u nas w Rosji zarówno Konstytucja, jak i federalne ustawodawstwo wyborcze w pełnym zakresie gwarantują taką równość, która bezwarunkowo dotyczy praw wyborczych tych obywateli, którzy ze względu na swój stan fizyczny borykają się z określonymi trudnościami z samodzielną realizacją swych praw i z tego względu należy stwarzać dla nich specjalne lub dodatkowe warunki, zapewniające udział w wyborach.

Przykładowo, rosyjskie prawo wyborcze zawiera specjalne normy, pozwalające komisjom wyborczym na udzielanie pomocy osobom niepełnosprawnym w realizacji ich praw wyborczych.

Przede wszystkim jest to norma pozwalająca osobie niepełnosprawnej głosować poza lokalem wyborczym, poza pomieszczeniem do głosowania, na przykład w domu, w wyspecjalizowanej placówce.

Jest to możliwość głosowania na podstawie zaświadczenia o prawie do głosowania w lokalu wyborczym w miejscu pobytu w dniu głosowania w wyniku jakichś okoliczności.

Jest to możliwość skorzystania wyborcy z pomocy innej osoby przy odbieraniu lub wypełnianiu karty do głosowania, a także podczas głosowania elektronicznego. Norma ta jest w pełni współbrzmiąca z Konwencją ONZ o prawach inwalidów, w której czytamy: “zagwarantowanie swobodnego wyrażania woli przez inwalidów jako wyborców i w tym celu zaspokajanie, gdy jest to niezbędne, ich próśb o udzielenie pomocy przy głosowaniu przez inną osobę wedle ich wyboru”.

W celu organizacji i koordynacji działalności komisji wyborczych w sferze zapewnienia praw wyborczych niepełnosprawnych obywateli w CKW Rosji utworzono Grupę Roboczą ds. współdziałania z ogólnorosyjskimi organizacjami społecznymi niepełnosprawnych, której przewodniczy Przewodniczący CKW Rosji W.J. Czurow. Analogiczne grupy robocze zostały utworzone przy komisjach wyborczych podmiotów Federacji Rosyjskiej i terytorialnych komisjach wyborczych. Ponadto, w ramach Społecznej Naukowo-Metodycznej Rady Konsultacyjnej przy CKW Rosji powołano sekcję zajmującą się tą sferą. W skład tych jednostek, poza członkami CKW Rosji i pracownikami jej Aparatu, wychodzą przedstawiciele wszystkich ogólnorosyjskich organizacji społecznych niepełnosprawnych, 3 deputowanych do Dumy Państwowej Federacji Rosyjskiej, będący osobami niepełnosprawnymi oraz przedstawiciele środowiska naukowego.

Jednostki te prowadzą swoją działalność w oparciu o plany długofalowe. Członkowie Grypy Roboczej i sekcji naukowej są uczestnikami i inicjatorami wszystkich przedsięwzięć związanych z zapewnieniem praw wyborczych niepełnosprawnych obywateli, realizowanych przez CKW Rosji.

CKW Rosji aktywnie współpracuje w sprawach zapewnienia praw wyborczych niepełnosprawnych obywateli z Radą przy Prezydencie Federacji Rosyjskiej ds. Inwalidów, z Dumą Państwową – w formie organizacji wspólnych “okrągłych stołów” na ten temat, a także uczestniczy w przygotowaniu i omawianiu poprawek w prawie wyborczym, których wprowadzenie proponuje deputowanym do Dumy Państwowej, członkom Grupy Roboczej CKW Rosji ds. współdziałania z organizacjami społecznymi inwalidów Michaił Borisowicz Terentjew i inni deputowani.

W okresie przygotowań do wyborów federalnych CKW Rosji już drugą kadencję z kolei przyjmuje podobne Rekomendacje dotyczące zapewnienia praw wyborczych osób niepełnosprawnych, w których odzwierciedlone są wszystkie podstawowe działania komisji wyborczych w zakresie organizacji głosowania niepełnosprawnych wyborców na wszystkich etapach kampanii wyborczej i z uwzględnieniem kategorii inwalidztwa.

Zgodnie z tymi Rekomendacjami komisje wyborcze przed dniem głosowania opracowują specjalne plany przedsięwzięć we współdziałaniu z organami opieki społecznej, organami samorządowymi, organizacjami społecznymi niepełnosprawnych, organizują działania w celu sprecyzowania informacji o takich wyborcach, w tym w celu sprecyzowania kategorii niepełnosprawności. To jest pierwszy i najważniejszy krok w celu zorganizowania głosowania niepełnosprawnych obywateli.

Od 2011 roku praca ta stała się łatwiejsza, ponieważ do federalnego prawa wyborczego wprowadzono normę, zgodnie z którą Fundusz Emerytalny Federacji Rosyjskiej przekazuje do CKW Rosji rokrocznie, wg stanu na 1 stycznia i 1 lipca, informacje o liczbie niepełnosprawnych wyborców, z podaniem grup inwalidztwa, w podziale na podmioty Federacji Rosyjskiej, a do Komisji wyborczych podmiotów – w podziale na jednostki samorządowe.

Na podstawie uzyskanych informacji terytorialne komisje wyborcze ustalają miejsce faktycznego zamieszkania osoby niepełnosprawnej, ustalają kategorie niepełnosprawności (niewidomi i słabowidzący, głusi i słabosłyszący, z dysfunkcją narządów ruchu) i po uzyskaniu potwierdzenia chęci wyborców niepełnosprawnych głosowania w lokalu wyborczym lub poza nim, potwierdzają potrzebę wsparcia organizacyjnego, przykładowo, w formie zapewnienia specjalnego transportu samochodowego, taksówki społecznej, przydzielenia osoby towarzyszącej.

Uwzględniając kategorię niepełnosprawności wyposaża się lokale wyborcze w komisjach wyborczych (slajd № 1). Dla wyborców z dysfunkcją narządów ruchu, korzystających z wózków, ustawiane są zgodnie z normami wyposażenia technicznego dla komisji obwodowych, zatwierdzonymi przez CKW Rosji, specjalne kabiny do głosowania, umożliwiające wjazd do środka na wózku.

Stolik do wypełnienia karty do głosowania w takich kabinach jest umieszczony na dostępnej wysokości. Stoły, przy których wydawane są karty do głosowania i urny stacjonarne także uwzględniają



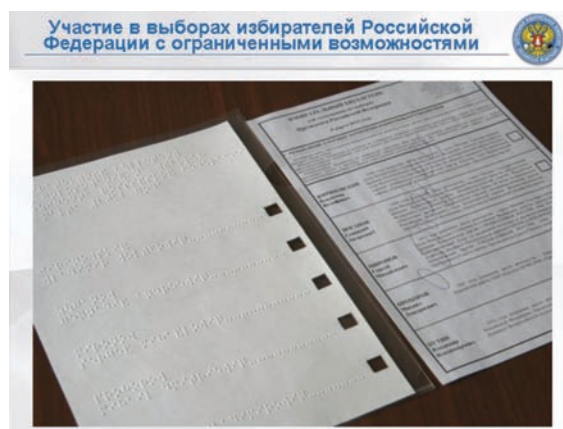
Slajd № 1



Slajd № 2



Slajd № 3



Slajd № 4



Slajd № 5

przygotowywane są specjalne szablony z wyciętymi kwadratami do postawienia znaku, a w obwodach, w których zamieszkują niepełnosprawni posługujący się alfabetem Braille a – przy wykorzystaniu tego alfabetu.

Zgodnie z normami ustawodawstwa federalnego wykaz komisji obwodowych, które powinny być wyposażone w takie materiały informacyjne i szablony do wypełniania kart do głosowania jest ustalany przez komisję organizującą wybory, a na wyborach federalnych – przez komisję wyborczą podmiotu Federacji Rosyjskiej.

Na odbywających się w marcu 2012 roku wyborach Prezydenta Federacji Rosyjskiej materiały informacyjne dla niewidomych i słabowidzących obywateli, w zależności od potrzeb, zostały umieszczone w 24% lokali wyborczych, a szablony – w 27% lokali. Praktyka udowodniła, że z takich informacji korzystają nie tylko niepełnosprawni, lecz także wielu wyborców w podeszłym wieku.

W lokalach wyborczych, w których przewiduje się udział w głosowaniu znacznej liczby głuchych lub słabowidzących wyborców, przy współdziałaniu z organami pomocy społecznej i organizacjami społecznymi niepełnosprawnych, komisje wyborcze angażują tłumaczy języka migowego (slajdy № 6, 7).

W miejscach licznie zamieszkałych przez niepełnosprawnych tworzy się specjalne lokale wyborcze (slajd № 8). Są to przede wszystkim domy opieki lub domy mieszkalne w pobliżu wyspecjalizowanych przedsiębiorstw.

Komisje wyborcze w Federacji Rosyjskiej uwzględniają także potrzeby zorganizowania głosowania niepełnosprawnych przebywających w miejscach pozbawienia wolności jako podejrzanych i oskarżonych o popełnienie przestępstw.

W Federacji Rosyjskiej w wielu lokalach wyborczych wykorzystywane są elektroniczne środki głosowania i podliczania głosów, takie jak systemy opracowywania kart do głosowania (KOIB) i systemy głosowania elektronicznego (KEG), przy których opracowywaniu uwzględniono zalecenia Wszechrzyjskiego Stowarzyszenia Niewidomych (slajd № 9).

wysokość wózka. W razie potrzeby wejście do budynku wyposaża się w pochylnie, pomosty, poręcze, itp. (slajd № 2).

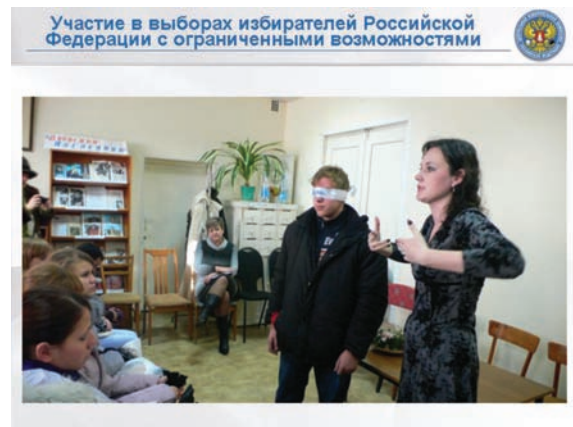
Dla niewidomych i słabowidzących wyborców (slajdy № 3, 4, 5) na tablicy informacyjnej w lokalu wyborczym umieszcza się informację o kandydatach, o trybie wypełniania karty do głosowania wydrukowane dużymi literami i (lub) z zastosowaniem wypukłego alfabetu Braille a, w każdej obwodowej komisji są przyrządy optyczne (lupy).

Już tradycyjnie, począwszy od 2007 roku do samodzielnego wypełniania kart do głosowania przez niepełnosprawnych z dysfunkcją wzroku





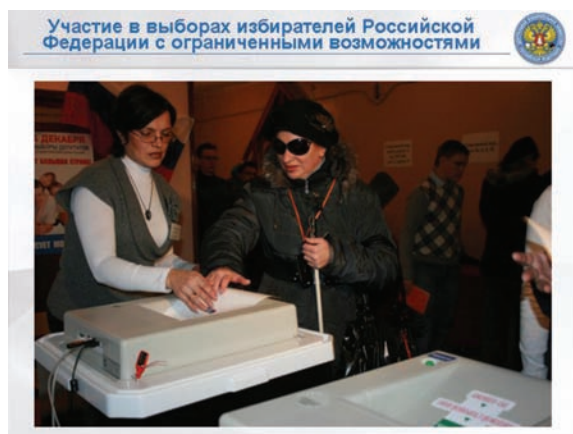
Slajd № 6



Slajd № 7



Slajd № 8

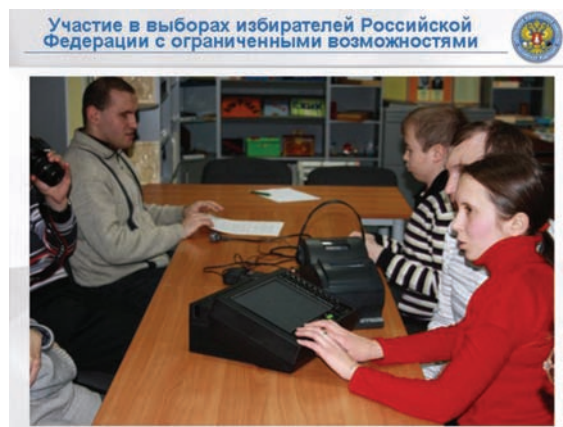


Slajd № 9

W celu zapewnienia samodzielnego głosowania wyborców z dysfunkcją wzroku, przy głosowaniu z wykorzystaniem systemu elektronicznego KOIB czynnością wyborcy towarzyszy sygnał dźwiękowy, nie naruszający tajemnicy głosowania, a na mobilnym urządzeniu do głosowania KEG umieszczone są pikające przyciski, a ponadto procedurze głosowania wyborcy i poprawności naciśnięcia przycisków towarzyszy głos słyszalny w słuchawkach (slajd № 10).

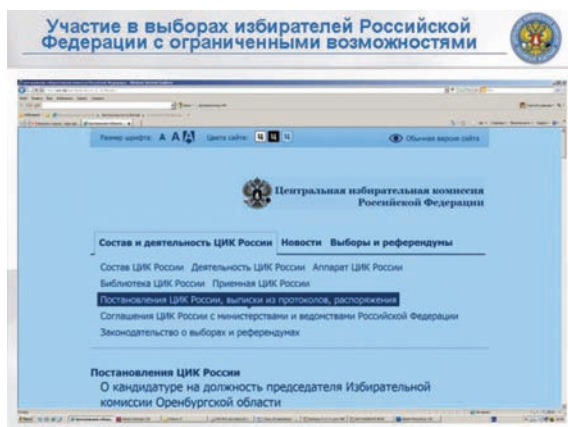
Szczególną uwagę przy organizacji działań na rzecz zapewnienia praw wyborczych niepełnosprawnych obywateli komisje wyborcze przywiązują do spraw organizacji pracy informacyjno-wyjaśniającej.

W tym celu na stronie CKW Rosji i komisji wyborczych podmiotów Federacji Rosyjskiej zostały przygotowane bloki informacyjne przystosowane dla wyborców słabowidzących (slajd № 11).

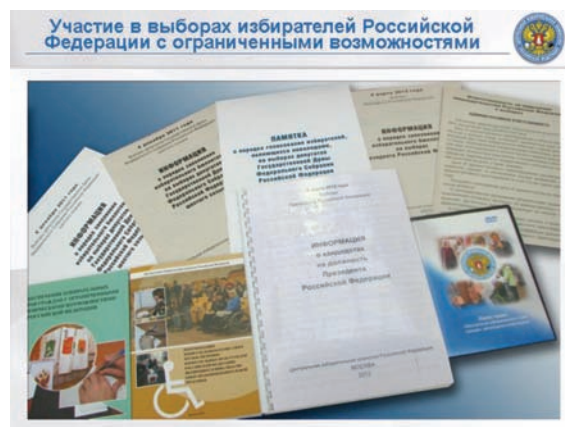


Slajd № 10

Już tradycyjnie CKW Rosji i komisje wyborcze podmiotów opracowują w okresie wyborów federalnych i regionalnych materiały o możliwych sposobach głosowania, o kandydatach i partiach politycznych uczestniczących w wyborach, o trybie wypełniania kart do głosowania; o odpowiedzialności za naruszenie prawa wyborczego, wydrukowane dużymi literami i alfabetem Braille a, a także wydają materiały informacyjne audio i wideo, w które wyposażane są nie tylko lokale wyborcze, lecz także z wyprzedzeniem dostarczane są do domów niepełnosprawnych wyborców, przekazywane są do organizacji



Slajd № 11



Slajd № 12

społecznych niepełnosprawnych, organów społecznych, itp. (slajd № 12).

W celu przekazywania informacji niepełnosprawnym wyborcom komisje wyborcze szeroko wykorzystują możliwości techniczne bibliotek dla ociemniałych, szkół specjalnych, organizacji społecznych niepełnosprawnych, dysponujących specjalnym wyposażeniem (urządzeniami), z zainstalowanym oprogramowaniem komputerowym przekształcającym pliki tekstowe w pliki dźwiękowe.

W okresie kampanii wyborczych do kontaktu z wyborcami głuchymi i ociemniałymi wykorzystywane są możliwości “gorących linii”, tworzonych przy komisjach wyborczych i Rosyjskiej Fundacji Wolnych Wyborów. Przekazywanie i odbiór informacji odbywa się przy tym za pośrednictwem wiadomości SMS, a niewidzący wyborcy wykorzystują funkcję przekształcania wiadomości SMS w sygnał dźwiękowy.

Przy nadawaniu programów telewizyjnych, serwisów informacyjnych, w klipach wyborczych wykorzystuje się język migowy lub płynący tekst na ekranie (scroll). Artykuły informacyjne o wyborach publikowane są w specjalistycznych wydawnictwach prasowych dla niepełnosprawnych.

Podczas akcji informacyjno-wyjaśniającej wśród wyborców niepełnosprawnych komisje wyborcze wykorzystują takie formy, jak różnego rodzaju gry, gry z elementami technologii komputerowych, organizują wystawy, fora, różne imprezy informacyjno-oświatowe w ośrodkach rehabilitacyjnych, domach opieki, wyspecjalizowanych przedsiębiorstwach, itp. Przy czym szczególną uwagę przywiązuje się do pracy z młodymi i przyszłymi wyborcami.

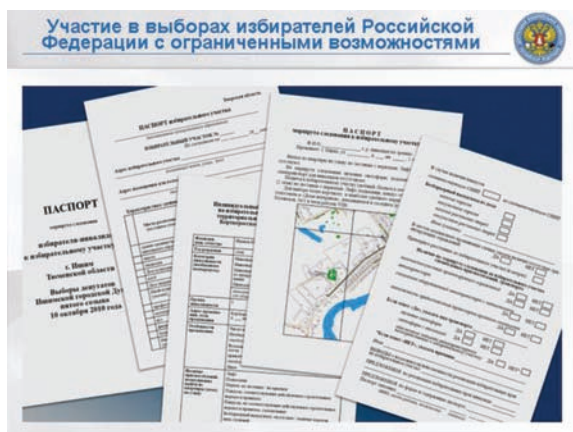
Należy odnotować, że w pewnym stopniu dzięki usilnym zaleceniom CKW Rosji szereg partii politycznych uczestniczących w wyborach, zaczęła przygotowywać swoje materiały agitacyjne dla niewidomych – w formacie audio i dużymi literami, a dla głuchych lub słabosłyszących – z napisami lub z tłumaczeniem migowym.

Takie działania niewątpliwie mają pozytywny wpływ na wzrost aktywności wyborczej wyborców niepełnosprawnych, mają dobry wpływ na ich integrację społeczną i pobudzają do aktywnego życia społecznego.

Przedstawiciele organizacji społecznych niepełnosprawnych na ostatnich wyborach federalnych wchodzili w skład 20% obwodowych komisji wyborczych, a w oparciu o organizacje społeczne niepełnosprawnych przy udziale komisji wyborczych podmiotów Federacji Rosyjskiej od 2011 roku organizowane są “szkoły kandydatów”, pomagające niepełnosprawnym w realizacji ich biernego prawa wyborczego.

Biorąc pod uwagę potrzebę systemowego podejścia do rozwiązania kwestii stworzenia równych możliwości udziału niepełnosprawnych w wyborach i referendach, Centralna Komisja Wyborcza Federacji Rosyjskiej w 2010 roku zainicjowała projekt pilotażowy “Droga do lokalu wyborczego”, który poparły wszystkie komisje wyborcze w kraju. Projekt ten, skorelowany z zadaniami federalnego kierunkowego programu “Dostępne środowisko”, ma ujawnić problemy powstające w procesie samodzielnego przemieszczania się niepełnosprawnego od miejsca zamieszkania do lokalu wyborczego, a także zwrócić uwagę i udzielić skutecznej pomocy wyborcom z ograniczonymi możliwościami fizycznymi (slajd № 13).





Slajd № 13

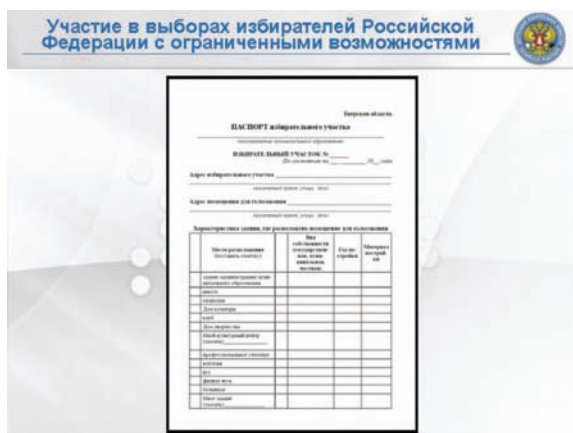


Slajd № 14

W celu uzyskania pełniejszej i aktualnej informacji o różnych potrzebach każdego niepełnosprawnego wyborcy podczas realizacji wymienionego projektu sporządzane są indywidualne “metryki trasy niepełnosprawnego wyborcy do lokalu wyborczego”, w których, poza danymi osobowymi obywatela wpisywana jest kategoria jego niepełnosprawności, posiadany sprzęt umożliwiający jemu wyjście z mieszkania (domu) na ulicę (windy, pochylnie, poręcze, pomosty); istnienie na trasie jego przemieszczania się specjalnego wyposażenia (dotykowych drogowych znaków, dźwiękowej sygnalizacji ulicznej, itp.); środków transportu z podnośnikami, istnienie dogodnego dostępu do lokalu komisji wyborczej oraz jego chęć skorzystania w dniu głosowania z pomocy komisji wyborczej lub wolontariusza.

Uczestnicy projektu (członkowie komisji wyborczych, przedstawiciele organizacji społecznych niepełnosprawnych, wolontariusze-studenci) wypełniają indywidualne metryki w czasie osobistych spotkań przy obchodzie mieszkań (domów) niepełnosprawnych. Po zebraniu danych pokonywana jest trasa od miejsca zamieszkania niepełnosprawnego do lokalu wyborczego w celu wykrycia możliwych przeszkód na drodze przemieszczania się niepełnosprawnych wyborców do lokalu wyborczego (slajd № 14). Wraz z indywidualną metryką trasy wyborcy do lokalu wyborczego sporządzana jest także ogólna metryka lokalu wyborczego z uogólnionymi danymi (slajd № 15).

Podejmowane działania pozwalają na określenie ilości lokali wyborczych, w których należy stworzyć odpowiednie warunki do głosowania dla każdej kategorii niepełnosprawnych, podjąć szereg działań w celu stworzenia właściwych warunków, włączyć w miarę potrzeby do składu obwodowych komisji wyborczych dodatkowo przedstawicieli organizacji społecznych niepełnosprawnych, pracowników socjalnych i medycznych, tłumaczy języka migowego.



Slajd № 15



Slajd № 16



Ponadto, uogólnione dane “metryk tras” przekazywane są przez komisje wyborcze do organów władzy państwowej i organów samorządowych i stanowią podstawę dla opracowania specjalnych programów na rzecz usunięcia ujawnionych braków, stymulują ich do rozwiązywania ogólnych problemów poprawy środowiska życiowego niepełnosprawnych obywateli: rozwiązywane są sprawy dotyczące komunikacji i przejść dla pieszych, dodatkowo instalowana jest dźwiękowa sygnalizacja świetlna, pikające drogowskazy, pochylnie, oświetlenie; udzielana jest pomoc w nabywaniu wózków inwalidzkich, aparatów słuchowych, specjalnego sprzętu komputerowego, przeprowadzane są remonty mieszkań, zapewniane są dodatkowe ułatwienia przy wejściach na klatkę schodową domów, itp. (slajd № 16).

Na wyborach federalnych deputowanych do Dumy Państwowej szóstej kadencji i Prezydenta Rosji ponad 40% lokali wyborczych w Rosji było przystosowanych do głosowania niepełnosprawnych wyborców.

Nasz projekt “Droga do lokalu wyborczego” jest długoterminowy i obecnie, w okresie przygotowania do wspólnego dnia głosowania 14 października 2012 roku jego realizacja trwa.

Centralna Komisja Wyborcza i komisje wyborcze podmiotów Federacji Rosyjskiej uważają, że działania na rzecz zapewnienia praw wyborczych niepełnosprawnych obywateli należy prowadzić nie tylko przed samymi wyborami, lecz także w okresie pomiędzy wyborami, należy zajmować się tym systemowo, kierunkowo i planowo. Dlatego regularnie zbieramy i uogólniamy doświadczenia w zakresie zapewnienia praw wyborczych niepełnosprawnych obywateli, poszukujemy nowych form pracy.

W ostatnim czasie opracowano metodykę współdziałania komisji wyborczych na rzecz zapewnienia praw wyborczych osób niepełnosprawnych z organizacjami społecznymi niepełnosprawnych, z organami opieki społecznej; przygotowano zalecenia w celu stworzenia środowiska bez barier dla wyborców z dysfunkcją narządów ruchu i dla wyborców z chorobami wzroku; przygotowano film szkoleniowy dla organizatorów wyborów i osób niepełnosprawnych “Mam prawo”, opracowano materiały informacyjne “Pytania i odpowiedzi”, mobilną wystawę fotograficzną do prezentacji w federalnych organach władzy państwowej, organach społecznych, w organizacjach społecznych niepełnosprawnych, itp. Z tymi wszystkimi materiałami można zapoznać się na stronie CKW Rosji i komisji wyborczych Federacji Rosyjskiej.

Szanowni Koledzy!

W pełni zdajemy sobie sprawę, że obowiązkiem komisji wyborczych jest stworzenie wszystkich niezbędnych warunków dla realizacji praw wyborczych niepełnosprawnych obywateli i działania podejmowane przez komisje wyborcze w Federacji Rosyjskiej są zaledwie niewielką częścią tej pomocy, którą społeczeństwo winno udzielać osobom będącym w trudnej sytuacji życiowej. Działania te są potrzebne i ważne, dlatego będziemy je życzliwie kontynuować, doskonalić, korzystając przy tym z doświadczeń międzynarodowych, w tym także z doświadczenia Państwowej Komisji Wyborczej Polski.

**Maria Grzelka,  
członek Państwowej Komisji  
Wyborczej Rzeczypospolitej Polskiej**

### **Udział w wyborach wyborców niepełnosprawnych**

Wyborcą niepełnosprawnym w rozumieniu polskiego prawa wyborczego jest wyborca o ograniczonej sprawności fizycznej, psychicznej, umysłowej lub w zakresie zmysłów, która utrudnia mu wzięcie udziału w wyborach. Utrudnienia wynikające z tego rodzaju ograniczeń polski ustawodawca stara się zminimalizować przez wprowadzenie szeregu instytucji i technik organizacyjnych, których wykorzystanie ułatwia a niekiedy wręcz umożliwia wyborcy niepełnosprawnemu uczestniczenie w wyborach na równi z wyborcami nie dotkniętymi ułomnościami fizycznymi bądź psychicznymi. W pierwszym rzędzie temu celowi służy przekazywanie zainteresowanym wyborcom niepełnosprawnym przez wójta lub upoważnionego pracownika urzędu gminy w formie ustnej, telefonicznej, elektronicznej lub pisemnej szczegółowych informacji o właściwych dla nich okręgach wyborczych i obwodach głosowania, o lokalach obwodowych komisji wyborczych dostosowanych do potrzeb wyborców niepełnosprawnych znajdujących się najbliżej ich miejsca zamieszkania oraz warunkach dopisania ich do spisu wyborców w wybranym obwodzie głosowania, o terminie wyborów i godzinach głosowania, o komitetach wyborczych oraz zarejestrowanych kandydatach i listach kandydatów, o warunkach i formach głosowania. Tego rodzaju informacji udziela się indywidualnie niezależnie od ich podania do publicznej wiadomości przez wójta, a także przez PKW, która na swojej stronie internetowej zamieszcza informacje o uprawnieniach przysługujących wyborcom niepełnosprawnym. Na żądanie, PKW przekazuje zainteresowanym powyższe informacje w materiale sporządzonym w alfabecie Braille'a. Obwieszczenia wyborcze oraz wyniki głosowania w obwodach i okręgach wyborczych powinny być zamieszczane w miejscach łatwo dostępnych dla osób o ograniczonej sprawności ruchowej. Na prośbę wyborcy niepełnosprawnego członek obwodowej komisji wyborczej jest obowiązany przekazać ustnie treść obwieszczeń w części dotyczącej komitetów wyborczych, oraz zarejestrowanych kandydatów i list kandydatów. Innej pomocy członek obwodowej komisji wyborczej nie może udzielić wyborcy niepełnosprawnemu (podobnie jak mąż zaufania), ale każda inna osoba może na prośbę niepełnosprawnego pomagać mu przy czynnościach technicznych, jakich wymaga zrealizowanie aktu oddania osobiście głosu zgodnie z Kodeksem wyborczym. Wyborca niepełnosprawny może wybrać sobie obwód głosowania najkorzystniejszy według jego oceny spośród obwodów na terenie gminy, w których znajdują się lokale wyborcze dostosowane do potrzeb osób niepełnosprawnych i tam głosować. W tym celu powinien zadbać o dopisanie go do spisu wyborców w wybranym obwodzie przez złożenie najpóźniej w 14 dniu przed dniem wyborów pisemnego wniosku do urzędu gminy.

Wyborca niepełnosprawny nie jest w niczym ograniczony prawnie w możliwości osobistego głosowania w lokalu wyborczym. Szeroka akcja informacyjna, dostosowanie części lokali wyborczych do potrzeb wyborców niepełnosprawnych, możliwość korzystania w określonym zakresie z prawa wyboru oraz z pomocy osób trzecich względnie z nakładek na karty do głosowania sporządzonych w alfabecie Braille'a przewidziane są właśnie po to, aby stworzyć wyborcom niepełnosprawnym równe w porównaniu z pozostałymi wyborcami szanse na głosowanie osobiste w sposób tradycyjny, którego waga, jako sposobu podstawowego, wydaje się być głęboko zakorzeniona w polskim społeczeństwie. Tym niemniej, po prze-

mianach ustrojowych w Polsce, już od początku lat dziewięćdziesiątych ubiegłego wieku zaczęły pojawiać się głosy wskazujące na potrzebę wprowadzenia nowych procedur głosowania w celu właściwego realizowania konstytucyjnej zasady powszechności wyborów. Okazało się bowiem, na podstawie wyników specjalistycznych badań ale także w związku ze skargami kierowanymi do Rzecznika Praw Obywatelskich i do PKW, że liczba wyborców, którzy ze względów techniczno-organizacyjnych od nich niezależnych nie korzystają z przysługującego im czynnego prawa wyborczego jest znaczna. Sytuowało to kwestię tzw. alternatywnych sposobów głosowania nie tylko w płaszczyźnie zwiększenia frekwencji wyborczej, ale także zapewnienia możliwości najszerszemu kręgowi obywateli realnej możliwości realizowania jednego z podstawowych, w państwie demokratycznym, praw.

Okolo 20 lat po roku 1989 trwała dyskusja, a także próby wprowadzenia alternatywnych sposobów głosowania. Spośród różnych pomysłów ostatecznie ostała się i aktualnie przewidziana jest w Kodeksie wyborczym możliwość głosowania przez pełnomocnika oraz możliwość głosowania korespondencyjnego.

Z procedury ustanawiania pełnomocnika mogą korzystać wyborcy niepełnosprawni legitymujący się aktualnym orzeczeniem właściwego organu stwierdzającego znaczny lub umiarkowany stopień niepełnosprawności oraz wyborcy, którzy najpóźniej w dniu głosowania kończą 75 lat. W ten sposób można głosować tylko w obwodach głosowania w kraju i tylko w obwodach stałych. Pełnomocnikiem może zostać osoba wpisana do rejestru wyborczego w tej samej gminie co wyborca udzielający pełnomocnictwa albo osoba posiadająca zaświadczenie o prawie do głosowania z wyjątkiem osób wchodzących w skład komisji wyborczej, mężów zaufania i kandydatów w wyborach. Można być pełnomocnikiem tylko jednego wyborcy chyba, że drugi wyborca, lub obydwaj, są członkami najbliższej rodziny; wówczas można przyjąć pełnomocnictwo od dwóch osób.

Uprawniony wyborca udziela pełnomocnictwa przed wójtem (burmistrzem, prezydentem) bądź innym upoważnionym urzędnikiem urzędu gminy po uprzednim zgłoszeniu na piśmie i w określonym terminie odpowiedniego wniosku zawierającego m.in. wskazanie osoby pełnomocnika oraz załączeniu pisemnej zgody tej osoby na bycie pełnomocnikiem. Pełnomocnictwa udziela się i akt pełnomocnictwa sporządza się w miejscu zamieszkania wyborcy ustanawiającego pełnomocnika, chyba że wyborca wnosi o wykonanie tych czynności w innym miejscu na terenie gminy. Państwowa Komisja Wyborcza miała swój udział w opracowaniu wzorów: wniosku o sporządzenie aktu pełnomocnictwa, oświadczenia o wyrażaniu zgody na bycie pełnomocnikiem, aktu pełnomocnictwa. Procedura udzielania pełnomocnictwa jest wolna od jakichkolwiek opłat. Również pełnomocnikowi i osobie udzielającej pełnomocnictwa zakazane jest pobieranie jakichkolwiek opłat lub innych korzyści majątkowych w zamian za udzielenie lub przyjęcie pełnomocnictwa. Zakaz ten obwarowany jest sankcją karną.

Pełnomocnictwo może być cofnięte przez złożenie odpowiedniego oświadczenia wójtowi przed dniem wyborów lub przez doręczenie takiego oświadczenia obwodowej komisji wyborczej w dniu wyborów. Pełnomocnictwo wygasa w przypadku śmierci lub utraty czynnego prawa wyborczego po stronie choćby jednego z uczestników stosunku pełnomocnictwa a także w sytuacji, gdy wyborca, który udzielił pełnomocnictwa głosował osobiście zanim stanął się do głosowania pełnomocnik.

W dniu wyborów pełnomocnik przedstawia w lokalu wyborczym pełnomocnictwo, pobiera kartę do głosowania przeznaczoną dla wyborcy udzielającego pełnomocnictwa, wypełnia ją zgodnie z wolą mandanta i wrzuca do urny wyborczej. Jest więc kwestią zaufania, że wyborca decyduje się powierzyć realizację swojej decyzji wyborczej innemu wyborcy, ale właśnie na założeniu, że inny wyborca zaufania tego nie zawiedzie opiera się instytucja głosowania przez pełnomocnika.

Możliwość głosowania korespondencyjnego została przewidziana zarówno dla głosowania w kraju, jak i dla głosowania w obwodach utworzonych za granicą. W kraju głosować w ten sposób mogą tylko wyborcy niepełnosprawni legitymujący się aktualnym orzeczeniem właściwego organu o ustaleniu znacznego lub umiarkowanego stopnia niepełnosprawności, natomiast za granicą głosować korespondencyjnie mogą wszyscy uprawnieni wyborcy, a więc nie tylko osoby o ograniczonej sprawności fizycznej, psychicznej, umysłowej lub w zakresie zmysłów, która utrudnia im wzięcie udziału w wyborach, ale także wszystkie pozostałe osoby, które zamieszkują na stałe lub przebywają czasowo za granicą i tam zamierzają głosować.



Dla celu głosowania korespondencyjnego w kraju wójt wyznacza na terenie gminy co najmniej jedną obwodową komisję wyborczą. Za granicą co najmniej jedną taką komisję na obszarze właściwości terytorialnej każdego konsula wskazuje minister d/s zagranicznych w rozporządzeniu o utworzeniu stałych obwodów głosowania za granicą. Zamiar głosowania korespondencyjnego w kraju powinien być zgłoszony wójtowi do 21 dnia przed dniem wyborów w formie ustnej, pisemnej, telefaksem lub elektronicznie. W zgłoszeniu można zażądać nakładki na kartę do głosowania sporządzonej w alfabecie Braille'a, która ma służyć wyborcom z upośledzeniem wzroku. Za granicą zamiar głosowania korespondencyjnego powinien być zgłoszony właściwemu terytorialnie konsulowi do 15 dnia przed dniem wyborów. Kodeks wyborczy określa szczegółowo jakie dane personalne, adresowe i inne powinny być zamieszczone w zgłoszeniu skierowanym do wójta i do konsula.

Wyborca, który zgłosił zamiar głosowania korespondencyjnego w kraju zostaje wpisany do spisu wyborców w obwodzie głosowania właściwym dla wyznaczonej obwodowej komisji wyborczej na terenie gminy miejsca jego stałego zamieszkania, natomiast za granicą wyborca taki wpisywany jest do spisu wyborców właściwego dla obwodowej komisji wyborczej wskazanej do głosowania korespondencyjnego na obszarze podlegającym konsulowi.

Nie później niż 7 dni przed dniem wyborów wyborca w kraju otrzymuje z urzędu gminy pakiet wyborczy. Za granicą – nie później niż 10-tego dnia przed dniem wyborów konsul wysyła do wyborcy pakiet wyborczy. Pakiet wyborczy zawiera:

- kopertę zwrotną z adresem właściwej obwodowej komisji wyborczej lub zaadresowaną do konsula;
- kartę do głosowania;
- kopertę na kartę do głosowania;
- oświadczenie o osobistym i tajnym oddaniu głosu na karcie do głosowania;
- instrukcję głosowania;
- ewent. nakładkę na kartę do głosowania, jeśli wyborca głosujący w kraju tego zażądał w zgłoszeniu.

Wyborca, który otrzymał pakiet wyborczy wypełnia kartę do głosowania, podpisuje oświadczenie o osobistym i tajnym oddaniu głosu, wkłada kartę do głosowania do koperty na kartę do głosowania i tę kopertę zakleja, po czym zaklejoną kopertę wraz z oświadczeniem wkłada do koperty zwrotnej i taki komplet przesyła do właściwej obwodowej komisji wyborczej w kraju za pośrednictwem publicznego operatora pocztowego, a za granicę do konsula w sposób funkcjonujący w danym kraju za granicą.

Koperty zwrotne są doręczane do właściwych komisji wyborczych do czasu zakończenia głosowania. Wyborca głosujący korespondencyjnie może osobiście dostarczyć kopertę zwrotną właściwej komisji w dniu wyborów w godzinach głosowania. Komisja otwiera kopertę zwrotną i sprawdza, czy znajduje się w niej podpisane oświadczenie o osobistym i tajnym głosowaniu oraz, czy koperta na kartę do głosowania jest zaklejona. Jeśli wynik sprawdzenia jest pozytywny komisja wrzuca kopertę na kartę do głosowania do urny. W kraju stosuje się jedną urnę dla głosowania tradycyjnego i dla głosowania korespondencyjnego, za granicą – w obwodowej komisji wyborczej wyznaczonej dla głosowania korespondencyjnego stosuje się 2 urny wyborcze: jedną – do wrzucania kart do głosowania przez wyborców głosujących w sposób tradycyjny, drugą – przeznaczoną wyłącznie na koperty na karty do głosowania pochodzące od wyborców głosujących korespondencyjnie.

Jeżeli w kopercie zwrotnej brak jest podpisanego oświadczenia o osobistym i tajnym oddaniu głosu albo jeżeli koperta na kartę do głosowania nie jest zaklejona to wówczas karty do głosowania nie bierze się pod uwagę przy ustalaniu wyników głosowania w obwodzie.

Kodeks wyborczy zawiera szczegółowe przepisy, a na podstawie upoważnień w nim zawartych Państwowa Komisja Wyborcza podjęła szereg uchwał w kwestiach m.in. zakończeniu postępowania z pakietami wyborczymi, które konsul otrzymał w czasie po zakończeniu głosowania lub które nie zostały doręczone wyborcy, sposobu postępowania z kopertami zwrotnymi doręczonymi obwodowej komisji wyborczej do zakończenia głosowania i po zakończeniu głosowania, sposobu postępowania z kartami do głosowania przekazanymi w kopertach zwrotnych. Ogólnie rzecz ujmując można stwierdzić, że tego rodzaju materiały są zabezpieczone i przechowywane do czasu rozstrzygnięcia przez Sąd Najwyższy o ważności wyborów.

**Komunikat**  
**z konferencji Państwowej Komisji Wyborczej Rzeczypospolitej Polskiej**  
**i Centralnej Komisji Wyborczej Federacji Rosyjskiej**

W dniach 21–22 września 2012 r. w siedzibie Fundacji Carroll-Porczyńskich w Warszawie odbyła się robocza konferencja Państwowej Komisji Wyborczej i Centralnej Komisji Wyborczej Federacji Rosyjskiej na temat problemów prawa wyborczego Federacji Rosyjskiej i Rzeczypospolitej Polskiej.

Omówiono rozwiązania prawne i rozwój instytucji prawa wyborczego, w tym w zakresie stosowania nowych technik i systemów informatycznych.

Wcześniej podobną konferencję Państwowa Komisja Wyborcza odbyła z Centralną Komisją Wyborczą Republiki Litewskiej, w dniach 19–22 kwietnia br. w Wilnie.

Obrady prowadzili: przewodniczący Państwowej Komisji Wyborczej sędzia Stefan J. Jaworski i przewodniczący Centralnej Komisji Wyborczej Władimir E. Czurow.

Uczestnikami konferencji byli ponadto: 1) członkowie Komisji Federacji Rosyjskiej: Maja W. Griszyna, Sergiej A. Danilenko, Jelena P. Dubrowina, Jewgienij I. Koliuszyn, Nina A. Kuljasowa, oraz Sijabszach M. Szapijew oraz eksperci i pracownicy aparatu urzędniczego Komisji; 2) ze strony Państwowej Komisji Wyborczej: zastępca przewodniczącego Stanisław Kosmal, członkowie – Maria Grzelka, Bogusław Dauter, Janusz Niemcewicz, Włodzimierz Ryms, Stanisław Zabłocki, sekretarz Komisji, szef Krajowego Biura Wyborczego Kazimierz W. Czaplicki; Komisarz Wyborczy w Warszawie Dorota Tyrała oraz dyrektorzy zespołów i delegatury Krajowego Biura Wyborczego, a także eksperci naukowcy w zakresie problematyki wyborczej – prof. Marek Chmaj z Uniwersytetu Warmińsko – Mazurskiego, doc. dr Janusz Mordwiłko z Uniwersytetu Warszawskiego oraz dr Anna Frydrych z Centrum Studiów Wyborczych Uniwersytetu Mikołaja Kopernika w Toruniu.

W pierwszym dniu obrad 21 września br. przedstawiciele każdej z Komisji przedstawili referaty programowe na tematy:

1) Zasady organizacji i prowadzenia kampanii wyborczych. Funkcje kontrolne komisji wyborczych w okresie wyborczym i między wyborami – M. W. Griszina – członek CKW i A. Mączyński – członek PKW. W imieniu A. Mączyńskiego referat przedstawił Krzysztof Lorentz, Dyrektor Zespołu Kontroli Finansowania Partii Politycznych i Kampanii Wyborczych Krajowego Biura Wyborczego.

2) Rejestracja wyborców. Interaktywne systemy dla wyborców (sprawdzanie spisów wyborców, siedziby komisji wyborczych i lokali wyborczych i in.) – N. A. Kuljasowa – członek CKW i B. Dauter – członek PKW.

3) Technika i informatyka w wyborach. Modernizacja techniczna systemu wyborów – S. Danilenko – członek CKW i R. Drapiński wicedyrektor w Zespole Prawnym i Organizacji Wyborów odpowiedzialny za sprawy informatyki wyborczej w Krajowym Biurze Wyborczym.

4) Rola i zadania obwodowych komisji wyborczych – J.I. Koliuszyn – członek CKW i W. Ryms członek PKW.

5) Udział w wyborach wyborców niepełnosprawnych – L. F. Demjanczenko – zastępca kierownika Biura CKW i M. Grzelka – członek PKW.

W wystąpieniach zamykających obrady przewodniczący Państwowej Komisji Wyborczej sędzia Stefan J. Jaworski i przewodniczący Centralnej Komisji Wyborczej Federacji Rosyjskiej Władimir E. Czurow ocenili konferencję jako ważną merytorycznie i udaną organizacyjnie. Zapowiedziano wydanie wspólnej księgi z konferencji, w języku polskim i rosyjskim.

W drugim dniu konferencji członkowie Centralnej Komisji Wyborczej Federacji Rosyjskiej złożyli wizytę w Delegaturze Krajowego Biura Wyborczego w Warszawie, gdzie spotkali się z pełnomocnikiem PKW Komisarzem Wyborczym w Warszawie sędzią D. Tyrałą oraz zapoznali się z bieżącym programem pracy Komisarza Wyborczego i Delegatury w zakresie prawnych i praktycznych aspektów organizacji wyborów samorządowych.

W godzinach popołudniowych goście zwiedzili Warszawę, jej charakterystyczne miejsca i budowle: Stare Miasto i Trakt Królewski.

Przewodniczący Centralnej Komisji Wyborczej Władimir E. Czurow oficjalnie zaprosił polskich kolegów do Moskwy, w celu przeprowadzenia w marcu 2013 r. analogicznej konferencji roboczej.





**СОВМЕСТНАЯ КОНФЕРЕНЦИЯ  
ЦЕНТРАЛЬНОЙ ИЗБИРАТЕЛЬНОЙ КОМИССИИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ  
И ГОСУДАРСТВЕННОЙ ИЗБИРАТЕЛЬНОЙ КОМИССИИ РЕСПУБЛИКИ ПОЛЬША**  
Варшава, 20–22 сентября 2012 года

Сборник документов и материалов

**KONFERENCJA WSPÓLNA PAŃSTWOWEJ KOMISJI WYBORCZEJ  
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ I CENTRALNEJ KOMISJI WYBORCZEJ FEDERACJI ROSYJSKIEJ**  
Warszawa, 20–22 września 2012 roku

Zbiór dokumentów i materiałów

Подписано в печать 15.02.2013

Формат 60x90<sup>1</sup>/<sub>8</sub>. Печ. л. 22,0.

Тираж 100 экз. Заказ №

Отпечатано в ООО “Мастер Полиграф”  
105187, Москва, ул. 1-я Измайловского Зверинца, д. 19А, стр. 5