

**РОССИЙСКАЯ ОБЪЕДИНЕННАЯ
ДЕМОКРАТИЧЕСКАЯ ПАРТИЯ
«ЯБЛОКО»**

**ОСНОВНЫЕ НАРУШЕНИЯ НА ВЫБОРАХ
И СПОСОБЫ БОРЬБЫ С НИМИ**

(АНАЛИТИЧЕСКАЯ ЗАПИСКА)

Москва

2016

ВВЕДЕНИЕ.

Одной из основ конституционного строя Российской Федерации является принцип народовластия, в соответствии с которым народ осуществляет управление делами государства как непосредственно, так и через своих представителей в органах государственной власти и местного самоуправления. Реализация данного права осуществляется через комплекс других прав, среди которых ведущими, несомненно, являются право избирать и быть избранным в органы государственной власти и органы местного самоуправления (далее – избирательное право) и право участвовать в референдуме.

Демократические выборы и референдумы – важнейшие институциональные факторы устойчивого развития государства, оказывающие непосредственное влияние на политический процесс и определяющие, в конечном счете, социальное и экономическое положение граждан. Неудивительно, что любые выборы привлекают пристальное внимание общественности и СМИ.

В последние годы участники выборов всех уровней и представители гражданского общества отмечают многочисленные нарушения, искажающие реальное волеизъявление граждан. В целом ряде случаев эти нарушения зафиксированы документами, материалами фото- и видеосъемки. Тем не менее, за редким исключением, несмотря на очевидность этих нарушений, государство (в лице прокуратуры, судов, избирательных комиссий) их не признает. Подобная позиция государства привело к утрате обществом доверия как к институту выборов, так и к избранным государственным органам, которые в глазах граждан не имеют должной легитимности.

Настоящая аналитическая записка обобщает информацию о типичных нарушениях на выборах, участниками которых была политическая партия «Российская объединенная демократическая партия «ЯБЛОКО» (далее – РОДП «ЯБЛОКО»), региональные и местные отделения РОДП «ЯБЛОКО» и выдвинутые партией или ее структурными подразделениями кандидаты.

НАРУШЕНИЯ НА ВЫБОРАХ

Как показывает практика, основными причинами нарушений во время проведения выборов являются:

- 1) применение так называемого административного ресурса;
- 2) недоступность информации о подготовке выборов и деятельности избирательных комиссий;
- 3) недоступность некоторых избирательных комиссий;
- 4) недостаточная квалификация части членов избирательных комиссий;
- 5) несовершенство законодательства;
- 6) сознательное несоблюдение закона членами избирательных комиссий при их дальнейшей полной безнаказанности

1. Применение административного ресурса

Под административным ресурсом принято понимать использование служебных, должностных и иных возможностей для достижения личных или политических интересов (в частности, на выборах) что сопряжено с нарушениями должностными лицами норм законодательства и правил профессиональной этики.

На выборах административный ресурс применяется для создания наиболее благоприятных условий определенным кандидатам или избирательным объединениям, способствующих их победе на выборах.

В качестве наиболее типичных примеров применения административного ресурса можно назвать:

1.2. Формирование избирательных комиссий из лиц, аффилированных с органами государственной власти, местного самоуправления. Определенный действующим законодательством порядок формирования избирательных комиссий делает их зависимыми от органов власти и сводит к минимуму роль политических партий в организации избирательного процесса. Как правило, не менее половины состава избирательных комиссий представлено государственными

и/муниципальными служащими, работниками бюджетных учреждений и их близкими родственниками. Такой состав делает избирательные комиссии восприимчивыми к влиянию административного ресурса.

1.3. Преимущественное освещение в средствах массовой информации (далее – СМИ), в том числе государственных и муниципальных, деятельности определенных кандидатов и/или политических партий.¹ Так, в настоящее время в СМИ широко освещаются намеченные на май 2016 года праймериз партии «Единая Россия».

1.4. Незаконное использование в целях агитации бюджетных учреждений (школ, детских садов, поликлиник, социальных учреждений и т.д.). В таких учреждениях, как правило, размещаются агитационные материалы определенных кандидатов или избирательных объединений. Эти же кандидаты (избирательные объединения) получают преимущественное право выступать на родительских собраниях и распространять через детей или получателей социальных услуг печатную продукцию с прямой или косвенной агитацией (поздравительные буклеты, календари, книги и др.). Нередко через бюджетные учреждения проводится подкуп избирателей (распространение продуктовых наборов, подарков, комплектов постельного белья, вручение которых организуется таким образом, чтобы у избирателя получение «блага» ассоциировалось с конкретными кандидатами или партиями)².

Нередко представители власти и работники бюджетных учреждений непосредственно участвуют в агитации. Это может происходить как в явной форме (призывы к голосованию за определенные партии или кандидатов), так и в неявной, когда директор школы, лечащий врач или социальный работник настоятельно советуют голосовать за определенного кандидата (партию) во

¹ В ходе избирательной кампании по выборам депутатов Московской городской Думы шестого созыва на сайте телеканала «Москва 24» было размещено интервью со Стебенковой Л.В. (кандидатом от партии «Единая Россия»), в котором были предоставлены отчеты о ее деятельности как депутата Московской городской Думы.

² На выборы депутатов Законодательного собрания Краснодарского края школьников из города Ейска вместо уроков отправляли на предвыборное мероприятие кандидатов от партии «Единая Россия», проводящееся под руководством и при непосредственном участии заместителя главы района Виталий Зива.

избежание каких-то неприятных последствий (отказа в бюджетном финансировании, что приведет к отсутствию льготных лекарств, закрытию учреждения и т.д.).

1.5. Влияние в целях агитации на негосударственные организации. Органы государственной власти имеют возможность оказывать позитивное (размещение государственного заказа, предоставление субсидий, грантов и др.) или негативное (проверки, административное или уголовное преследование) воздействие на деятельность некоммерческих и коммерческих организаций. Учитывая высокую степень зависимости как бизнеса, так и третьего сектора от государства, коммерческие организации и НКО вынуждены соглашаться на предоставление преференций определенным кандидатам (партиям), предоставляя им финансовые средства или возможность беспрепятственно размещать агитационные материалы в СМИ, в помещениях организаций, на коммерческих рекламных носителях.³

1.6. Воспрепятствование агитации за кандидатов (политические партии), не поддерживаемых административным ресурсом. Кандидаты, не имеющие административного ресурса, нередко сталкиваются с отказами коммерческих организаций размещать их агитационную продукцию⁴. Более

³ В ходе избирательной кампании по выборам депутатов Московской городской Думы шестого созыва – в Москве повсеместно. Например, газетами «Москва. Северо-Запад», «Строгинские вести», «На западе Москвы. Крылатское» систематически размещалась предвыборная агитация за кандидата Герасимова Е.В. («Единая Россия», округ № 4), а также публиковались его отчеты как действующего депутата Московской городской Думы.

⁴ На выборах депутатов Законодательного Собрания Санкт-Петербурга избирательному объединению «ЯБЛОКО» было отказано в размещении агитационных плакатов на билбордах. В ходе избирательной кампании по выборам депутатов Московской городской Думы шестого созыва кандидатам отказывали размещать их печатные агитационные материалы под предлогом того, что на информационных стендах отсутствие свободное место. Например, в реализации права на предвыборную агитацию были ограничены следующие кандидаты: Копкина И.Н. (округ № 4), Николаев И.А. (округ № 8), Попов А.В. (округ № 33), Огородников Г.Б. (округ № 34). На выборах в Госсовет Республики Удмуртия в 2012 г. рекламные агентства отказывались размещать наружную рекламу РАДП «ЯБЛОКО».

того, агитационные материалы таких кандидатов нередко целенаправленно уничтожаются силами работников жилищных служб⁵ или полиции⁶.

1.7. Отказ в согласовании проведения агитационных пикетов в публичных местах. В условиях ограниченного доступа к СМИ агитационные пикеты являются важнейшим каналом информирования граждан об оппозиционных кандидатах (партиях). Как показывает практика, уполномоченные органы отказывают в согласовании места и/или времени проведения пикетов и других публичных акций под надуманными предлогами. Граждане, осуществляющие одиночное пикетирование, не требующее согласования, нередко подвергаются нападениям со стороны политических оппонентов или задерживаются работниками полиции⁷.

1.8. Принуждение к голосованию. Чаще всего к участию в голосовании (как досрочному, так и в день голосования) принуждают работников бюджетных учреждений, жилищных служб, военнослужащих. Таким образом достигается повышение явки избирателей, используемой как подтверждение легитимности избранных органов. Кроме того, «принудительное» голосование, как правило, сопровождается дополнительными организационными мерами, направленными на обеспечение победы определенных кандидатов (политических партий): указание голосовать только за определенные кандидатуры (партии),

⁵ В ходе избирательной кампании по выборам депутатов Московской городской Думы шестого созыва – в Москве работники ДЭЗ изымали листовки «ЯБЛОКа» из почтовых ящиков, срывали агитационные плакаты. Например, агитаторов кандидата Попова А.В. (округ № 33) систематически не допускали в подъезды домов для проведения агитации, оказывалось противодействие со стороны консьержей. Неустановленные лица также изымали печатные агитационные материалы кандидата, о чем были составлены соответствующие жалобы в управы и в следственные органы.

⁶ В ходе избирательной кампании по выборам депутатов Московской городской Думы шестого созыва 27 июня 2010 г., после анонимного звонка, депутат Песков обнаружил в 503 кабинете префектуры СЗАО склад украденных информационных материалов кандидата в депутаты МГД, заместителя председателя партии «ЯБЛОКа» Копкиной И.Н. Охрана здания применила физическую силу к Пескову после того, как он стал снимать происходящее на телефон, и закрыла его в кабинете. Освободить Пескова удалось только вызвав полицию. Однако полицейские после осмотра кабинета префектуры сказали, что «ничего не обнаружили». Тем не менее, депутат Песков смог вынести из здания госучреждения пакет с листовками Ирины Копкиной как вещественное доказательство. Расследование дела о краже информационных материалов «ЯБЛОКа», которые были обнаружены в кабинете префектуры СЗАО не было проведено должным образом.

⁷ Неоднократно в ходе избирательной кампании по выборам депутатов Московской городской Думы шестого созыва.

требование сфотографировать заполненный бюллетень и после голосования предъявить его для контроля, материальное стимулирование. Имеются свидетельства того, что бюллетени досрочного голосования в процессе хранения могут заменяться другими, заполненными «правильно»⁸.

Одной из форм принудительного голосования можно считать массовую организованную доставку избирателей к местам голосования. Для этого нередко используются какие-либо стимулы (автобусная экскурсия до голосования или раздача после голосования подарков)⁹.

1.9. Принуждение избирателей (преимущественно работников бюджетной сферы) к получению открепительных удостоверений. Открепительные удостоверения могут передаваться другим лицам для использования в дальнейшем на определенных избирательных участках¹⁰. Манипулирование с открепительными удостоверениями чаще всего используется на федеральных выборах как метод «поддержки» определенных кандидатов (партий).

2. Недоступность информации о подготовке выборов и деятельности избирательных комиссий

2.1. Отсутствие информации о составах, адресах и порядке работы избирательных комиссий. В целом ряде случаев избирательные комиссии не предоставляют даже минимально необходимой информации об организации своей деятельности – составов комиссий, адресов их мест расположения, времени работы, контактных телефонов и адресов электронной почты¹¹.

Зафиксированы случаи, когда избирательные комиссии муниципальных образований (ИКМО), окружные избирательные комиссии (ОИК) перед

⁸ На выборах губернатора Санкт-Петербурга и депутатов муниципальных советов муниципальных образований Санкт-Петербурга в 2012 году. На выборах депутатов Законодательного собрания Челябинской области в 2010 г.

⁹ На выборах депутатов Законодательного собрания Челябинской области в 2010 г. Гражданам на работе давали карманные календари, а члены избирательных комиссии каждому проголосовавшему с таким календарем выдавали бумагу, свидетельствующую о том, что они проголосовали или ставили печать на календаре.

¹⁰ На выборах депутатов Законодательного собрания Челябинской области в 2010 г

¹¹ Большая часть избирательных комиссий в Санкт-Петербурге.

самым началом избирательной кампании изменили места расположения, при этом официальные сообщения о месте расположения ИКМО не совпадали с местом их фактического расположения¹². Отсутствие информации об адресах комиссий и режиме их работы привело впоследствии к нарушениям в период выдвижения кандидатов в депутаты.

2.2. Отсутствие доступной информации о заседаниях избирательных комиссий. Важное значение для реализации избирательных прав имеет обеспечение надлежащего оповещения: возможность личного присутствия на заседаниях избирательных комиссий имеет принципиальное значение для реализации избирательных прав граждан и права на получение достоверной информации. Во многих избирательных комиссиях сложилась практика оповещения о предстоящих заседаниях по телефону, в редких случаях – по электронной почте. При этом нередко оповещаются только члены соответствующей комиссии с правом решающего голоса. Имеются многочисленные свидетельства того, что некоторых членов избирательных комиссий, известных своей независимой позицией, либо вовсе не оповещали о заседаниях, либо оповещали за час - два до него (а то и за полчаса)¹³.

Такая практика представляется не соответствующей требованиям действующего законодательства. Пунктами 1, 3 статьи 30 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» установлено, что на всех заседаниях избирательных комиссий вправе присутствовать члены вышестоящих комиссий и работники их аппаратов, кандидат, зарегистрированный данной либо вышестоящей комиссией, или его доверенное лицо, уполномоченный представитель или доверенное лицо избирательного объединения, список кандидатов которого зарегистрирован

¹² ИКМО Парнас, ИКМО Сампсониевское, ИКМО Московская застава и др. на муниципальных выборах в 2014 году в Санкт-Петербурге.

¹³ В Санкт-Петербурге в 2013 году многие члены УИК не были приглашены на первые заседания комиссий или приглашены в последний момент. В 2015 году ТИКи не оповещали о своих заседаниях даже членов комиссий с правом совещательного голоса.

данной либо вышестоящей комиссией, или кандидат из указанного списка, член или уполномоченный представитель инициативной группы по проведению референдума. Для присутствия на заседаниях избирательных комиссий и при осуществлении ими работы с указанными в законе избирательными документами поименованным лицам не требуется дополнительное разрешение. На всех заседаниях избирательных комиссий и при осуществлении ими работы с указанными в законе документами вправе присутствовать также представители средств массовой информации. Установлено также, что избирательная комиссия обязана обеспечить оповещение и возможность свободного доступа указанных лиц на свои заседания и в помещение, в котором осуществляется работа с указанными избирательными документами.

Учитывая широкий и персонально не определенный круг лиц, имеющих право присутствовать на заседаниях избирательных комиссий, невозможно даже предположить, чтобы все они могли быть оповещены по телефону о времени и месте заседаний. Кроме того, оповещение по телефону не позволяет в случае необходимости подтвердить содержание переданного сообщения¹⁴. Необходимо заблаговременно публиковать информацию о времени, месте и повестке заседаний избирательных комиссий на общеизвестных публичных ресурсах.

2.3. Отсутствие информации о назначении выборов. В некоторых случаях в нарушение действующего законодательства от избирателей скрывались факты назначения выборов. Отсутствие доступной информации о назначении выборов создавало преимущества для выдвижения и регистрации лицам, получившим эту информацию помимо открытых источников. Тайное назначение более характерно для досрочных выборов небольших муниципальных образований, когда от избирателей тщательно скрывался

¹⁴ Имеются сведения, что «неугодным» членам избирательных комиссий секретари накануне заседания звонят под надуманным предлогом (например, справляются о здоровье). При этом наличие звонка может быть подтверждено оператором связи, но содержание сообщения при этом не может быть определено.

сначала самороспуск представительного органа муниципального образования, а затем – решение ИКМО о назначении досрочных выборов¹⁵.

2.4. Отсутствие доступной информации о решениях избирательных комиссий. Федеральный закон от 12.06.2002 № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» (далее - Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав») установил, что «решения комиссий, непосредственно связанные с подготовкой и проведением выборов, референдума, публикуются в государственных или муниципальных периодических печатных изданиях либо доводятся до сведения избирателей, участников референдума иным путем, а также передаются в иные средства массовой информации в объеме и в сроки, которые установлены законом¹⁶». Неопределенность понятия «иной путь» и отсутствие в законах норм относительно сроков опубликования (обнародования) решений избирательных комиссий практически повсеместно приводит к тому, что решения либо вовсе не публикуются (а якобы обнародуются путем размещения на каких-либо стендах, досках объявлений), либо публикуются спустя продолжительное время.

Также отсутствует в законодательстве четкое определение категорий (видов) решений, непосредственно связанных с подготовкой и проведением выборов. Это дает возможность в некоторых случаях, манипулятивно трактуя закон, систематически не публиковать некоторые решения избирательных комиссий (например, решения о назначении руководящего состава комиссий, об обучении членов комиссий и др.).

¹⁵ Тайное назначение выборов депутатов муниципальных советов имело место в 2011 году в муниципальном образовании Красненькая речка (Санкт-Петербург), в 2014 году - в муниципальном образовании Звездное (Санкт-Петербург), в 2015 году - в муниципальном образовании поселок Солнечное (Санкт-Петербург).

¹⁶ Пункт 2 статьи 30 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» от 12.06.2002 № 67-ФЗ.

Проблемой является также то, что порядок опубликования (обнародования) решений комиссий, как правило, или вовсе ими не принимается, или не доступен для ознакомления¹⁷.

На сегодняшний день наиболее доступной является информация о решениях Центральной избирательной комиссии Российской Федерации и избирательных комиссий субъектов Российской Федерации, поскольку они являются государственными органами, и на них распространяется действие Федерального закона от 9 февраля 2009 г. № 8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» (далее - Федеральный закон «Об обеспечении доступа к информации»), установившего обязательность наличия у государственных органов собственных Интернет- сайтов.

Между тем, территориальные избирательные комиссии (ТИК) далеко не всегда имеют Интернет-сайты, хотя в некоторых случаях также являются государственными органами¹⁸.

ИКМО также часто не имеют собственных Интернет-сайтов. А муниципальные СМИ, в которых публикуются решения ИКМО, нередко удается обнаружить лишь в 1 – 2 экземплярах, хранящихся в сейфах руководителей муниципалитетов¹⁹.

Наихудшим образом обстоят дела с решениями участковых избирательных комиссий (далее – УИК). Как правило, ни решения, принятые в период между выборами (например, о выборах заместителя председателя или секретаря), ни во время выборов (особенно – в день голосования) не только не доводятся до избирателей, но даже не оформляются в надлежащем виде²⁰.

¹⁷ Все без исключения территориальные избирательные комиссии Санкт-Петербурга сообщили, что порядок опубликования решений ими не принят.

¹⁸ ТИКи Санкт-Петербурга имеют статус государственных органов с 2006 года, но сайты у них появились только в конце 2015 года.

¹⁹ Именно так было с решением ИКМО поселок Солнечное о назначении досрочных выборов депутатов муниципального совета в 2015 году.

²⁰ Повсеместно на всей территории Российской Федерации.

3. Недоступность некоторых избирательных комиссий

3.1. Невозможность обратиться в избирательные комиссии в межвыборный период. Как указано в п. 2.1, некоторые избирательные комиссии не предоставляют доступной информации о месте их расположения, составе и времени работы, что во многих случаях не позволяет гражданам обратиться в эти комиссии²¹. Между тем, заинтересованные лица должны иметь возможность в период между выборами обратиться в постоянно действующую избирательную комиссию за необходимой информацией и решениями, которые могут приниматься задолго до выборов (например, за схемой избирательных округов, которая, как известно, действует в течение 10 лет с момента принятия²²).

Кроме того, на ряд избирательных комиссий в силу закона возложены полномочия комиссий регионального или местного референдума, проведение которого не связано с конкретными датами, поэтому доступ граждан в эти комиссии должен быть обеспечен постоянно.

3.2. Недоступность избирательных комиссий во время избирательных кампаний. Недоступность информации о месте расположения избирательных комиссий и времени работы в ряде случаев стала причиной ограничения прав граждан на выдвижение кандидатами на выборах²³. Граждане не могли найти место, где работали избирательные комиссии и, следовательно, подать заявление о выдвижении и требуемы по закону документы. Чаще всего скрывались от граждан ИКМО и окружные избирательные комиссии²⁴.

²¹ В Санкт-Петербурге более половины ИКМО не предоставляют никакой информации о месте и режиме их работы. Подавляющее число ТИКов не сообщают о времени работы и порядке приема граждан.

²² П. 2 ст. 18 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации».

²³ В 2014 году более 10 ИКМО в Санкт-Петербурге «скрывались» от граждан и избирательных объединений в течение большей части периода выдвижения кандидатов.

²⁴ ИКМО и ОИК в муниципальном образовании Черная речка (Санкт-Петербург) в 2014 году, ИКМО и ОИК в муниципальном образовании поселок Солнечное (Санкт-Петербург) в 2015 году.

Нередко избирательные комиссии организовали свою работу таким образом, что большая часть кандидатов не могла попасть в помещение комиссии: работали не более двух - четырех часов в день; не работали в выходные дни, даже когда они приходились на последние дни периода выдвижения; не работали из-за якобы случившихся аварий на водопроводных и канализационных сетях. Сложившуюся ситуацию с режимом работы усугубляло наличие в ряде комиссий «привилегированных списков» кандидатов, составлявшихся по предварительной записи, порядок которой от граждан скрывался. При этом никто, кроме «предварительно записавшихся» граждан, не имел возможности войти в помещение комиссии для выдвижения и регистрации кандидатов. Имелись случаи, когда кандидаты были вынуждены занимать очередь ночью, но к моменту открытия комиссии появлялся «предварительный список» из нескольких десятков кандидатов.

В числе фактов нарушения избирательных прав граждан в период подготовки к выборам – преграждение неизвестными людьми (представлявшимися сотрудниками служб безопасности или охранных предприятий, казаками и др.) входов в избирательные комиссии в последние дни регистрации кандидатов²⁵.

В день голосования зафиксировано отсутствие в течение дня доступа в ряд избирательных комиссий, в которые граждане не смогли обратиться для подачи жалоб (ИКМО, ТИКи). Также имеется значительное число фактов недопуска после 20.00 в избирательные комиссии граждан, имеющих законное право присутствовать при определении результатов выборов²⁶.

4. Недостаточная квалификация части членов избирательных комиссий.

²⁵ ИКМО № 15, Светлановское, Парнас и др. (Санкт-Петербург) в 2014 году.

²⁶ В 2014 году граждане после 20.00 не допускались в ИКМО и ТИКи, располагавшиеся в административных зданиях Санкт-Петербурга. Аналогично в Москве на выборах депутатов Государственной Думы ФС РФ шестого созыва в 2011 г.

Несмотря на то, что обучение членов избирательных комиссий проводится в постоянном режиме, уровень их квалификации во многих случаях оставляет желать лучшего. Одна из основных проблем, проявляющихся в образе действий избирательных комиссий практически всех уровней - отсутствие понимания принципа коллегиальности комиссии. Значительная часть членов избирательных комиссий в процессе организации избирательных действий предпочитает следовать не требованиям законодательства, а указаниям председателя комиссии, считая себя его подчиненными.

Недостаточная квалификация членов избирательных комиссий объясняет многочисленные ситуации, когда комиссии не смогли выполнить свои обязанности в порядке, соответствующем действующему законодательству. В противном случае пришлось бы говорить о намеренных нарушениях закона со стороны членов избирательных комиссий.

К сожалению, нарушения законодательства имели место практически на всех этапах избирательного процесса.

4.1. В период выдвижения и регистрации кандидатов ТИКи и ОИКи (либо комиссии, на которые возложены полномочия ОИК):

- нарушали порядок принятия документов кандидата (не принимали документы; не выдавали расписки об их получении; не выдавали направление для открытия в банке специального избирательного счета²⁷;

- не предоставляли кандидатам предусмотренной законом возможности исправить ошибки в документах о выдвижении; направляли кандидатам

²⁷ На выборах депутатов Законодательного собрания Белгородской области в 2012 г. Избирательная комиссия города Белгорода сделала все, чтобы максимально затянуть процесс выдачи разрешения на открытие избирательного счета, в том числе обязывая кандидата представить документы не предусмотренные законом, и всячески уклонялась от приема от кандидата первого финансового отчета в установленный законом Белгородской области срок – до 18 часов. А после истечения этого срока - в 19.00, официально отказала в приеме этого документа, сославшись на пропуск срока подачи документа. В последующем, в связи с отсутствием первого финансового отчета, необходимого для регистрации, комиссия отказала в регистрации кандидата.

извещения о выявлении неполных сведений и отсутствии предусмотренных законом документов (далее – извещения) без указаний на конкретные недостатки; направляли извещения по почте, в результате чего кандидат получал их уже после отказа в регистрации;

- отказывали в регистрации кандидатов по основаниям, не предусмотренным законом;

- отказывали в регистрации кандидатов без указания на конкретные основания.

4.2. В период досрочного голосования отмечены следующие типичные нарушения:

- нарушение установленного федеральным законом порядка опечатывания бюллетеней после голосования избирателей;

- хранение документации, в том числе бюллетеней, вне помещений избирательных комиссий, к которым отсутствует доступ большинства членов избирательной комиссии и наблюдателей;

- фальсификация количества лиц, проголосовавших досрочно, внесение в ведомости о проголосовавших досрочно лиц, не участвовавших в досрочном голосовании;

- отсутствие (полное или частичное) списков досрочно проголосовавших граждан и их заявлений при передаче документов из вышестоящей комиссии (ТИК, ОИК или ИКМО) в УИК и отказ членам УИК, наблюдателям и иным лицам²⁸ в ознакомлении со списками досрочно проголосовавших граждан и их заявлениями (практически во всех случаях, когда такая просьба заявлялась);

- удаление из помещений, в которых осуществлялось досрочное голосование и работа с документами, «неугодных» членов избирательных комиссий и наблюдателей.

²⁸ Поименованным в части 1 статьи 30 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» от 12.06.2002 № 67-ФЗ.

Результатом подобных нарушений стали многочисленные заявления о фальсификации досрочного голосования, возможность которых подтверждается следующими доводами:

1) организация досрочного голосования не исключала возможности одному человеку проголосовать несколько раз (такие случаи зафиксированы, в частности, в Санкт-Петербурге в 2014 году);

2) при отдельном подсчете голосов избирателей по бюллетеням досрочного голосования²⁹ в большинстве случаев были выявлены значительные различия в результатах досрочного голосования и голосования в день выборов на избирательном участке (при досрочном голосовании большая часть голосов была отдана за одних кандидатов, в день голосования на избирательном участке – за других).

4.3. В единый день голосования, в том числе при подведении итогов голосования на избирательных участках, при определении итогов выборов в избирательном округе, наблюдатели, члены избирательных комиссий, кандидаты сообщали о следующих нарушениях:

- отказ в допуске наблюдателей, членов комиссий с правом совещательного голоса в помещение избирательного участка³⁰;

– отсутствие в УИК (полное или частичное) списков досрочно проголосовавших граждан, их заявлений, а также отметок в основном списке избирателей о том, что граждане проголосовали досрочно;

- выдаче избирательных бюллетеней лицам, не обладавшим активным избирательным правом либо не имеющим право голосовать на данном избирательном участке (по сговору с членом УИК, по фальшивому открепительному удостоверению и др.)³¹;

- ограничение возможности наблюдателей, членов избирательной комиссии с правом совещательного голоса перемещаться на избирательном

²⁹ Пункт 16 статьи 68 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» от 12.06.2002 № 67-ФЗ.

³⁰ На выборах депутатов Государственной Думы ФС РФ шестого созыва в 2011 г. в Москве.

³¹ На выборах депутатов Законодательного собрания Челябинской области в 2010 г.

участке, реально наблюдать за голосованием и процедурой подсчета голосов³², отказ в праве знакомиться с документами комиссии (в том числе – со списками наблюдателей);

- ограничение или запрет фото- и видеосъемки на избирательном участке для лиц, право которых на эти действия предусмотрено законом (наблюдатели, представители СМИ)³³;

- незаконное удаление наблюдателей, членов участковых избирательных комиссий с правом решающего голоса и с правом совещательного голоса из помещения для голосования³⁴;

- отказ в приеме и /или рассмотрении жалоб, заявлений³⁵;

- несоблюдение установленной законом процедуры подсчета голосов избирателей и определения итогов выборов;

- несоблюдение правил составления протокола об итогах голосования, несоблюдение контрольных соотношений;

- отказ в выдаче заверенных копий протоколов об итогах голосования или выдача копий протоколов, оформленных с нарушениями требований закона³⁶;

- незаконное изменение данных в протоколах, на основании которых определяются итоги выборов³⁷ (как правило, этому предшествует подписание членами УИК незаполненного бланка протокола об итогах голосования и передача его председателю УИК или в вышестоящую избирательную комиссию);

- брос бюллетеней в урну, в том числе – в переносную³⁸;

³² На выборах депутатов Государственной Думы ФС РФ шестого созыва в 2011 г. в Москве. На выборах депутатов Московской городской Думы в 2014 г.

³³ На выборах депутатов Государственной Думы ФС РФ шестого созыва в 2011 г. в Москве. На выборах депутатов Московской городской Думы в 2014 г.

³⁴ На выборах депутатов Государственной Думы ФС РФ шестого созыва в 2011 г. в Москве.

³⁵ На выборах депутатов Государственной Думы ФС РФ шестого созыва в 2011 г. в Москве.

³⁶ Практика свидетельствует, что копии протоколов УИК, оформленные с нарушениями требований закона не принимаются судами в качестве доказательств нарушения избирательных прав.

³⁷ На выборах в Совет Депутатов Сергиево-Посадского района Московской области в 2010 г.

³⁸ На выборах в Московскую городскую Думу в 2009 г.

- голосование вне помещения для голосования избирателей, которые не были записаны в реестре при выезде (выходе) группы на голосование вне помещения;

- принятие решения избирателей комиссии не коллегиально, а персонально председателем комиссии;

- отсутствие единого помещения избирательной комиссии (ОИК, ИКМО, ТИК, избирательных комиссий субъектов Российской Федерации), где проводится подведение итогов выборов;

- невнесение данных о голосовании в УИК в увеличенную форму протокола сразу же после прибытия членов УИК в избирательную комиссию, определяющую итоги выборов;

- нарушение права доступа в избирательную комиссию, определяющую итоги выборов, лиц, имеющих право присутствовать при этой процедуре (наблюдателей, кандидатов и др.)³⁹.

5. Несовершенство действующего законодательства во многих случаях является причиной систематических нарушений порядка организации и проведения выборов. При этом отсутствие правовых норм, либо, напротив, наличие в законодательстве определенных правовых норм, в разных случаях требует разного подхода.

5.1. Законами могут быть урегулированы наиболее принципиальные вопросы, некоторые примеры которых приведены ниже.

1) Исключить из законодательства о выборах положения, реализация которых на практике возможна только при наличии сильного административного ресурса (отменить сбор подписей в поддержку выдвижения кандидатов, заменив его избирательным залогом; отменить сбор

³⁹ На выборах депутатов Государственной Думы ФС РФ шестого созыва в 2011 г. в Москве. На выборах депутатов Московской городской Думы в 2014 г. На выборах в Московской области (г. Королев) в 2014 г.

подписей депутатов представительных органов местного самоуправления в поддержку выдвижения кандидатов в губернаторы и др.).

2) Учитывая глубокое недоверие к институту выборов необходимо не сужать, а, напротив, расширять круг субъектов, имеющих право наблюдать за ходом голосования. В первую очередь, следует вернуть это право некоммерческим организациям, которые до 2003 года могли направлять наблюдателей на избирательные участки. Необходимо также существенно расширить права избирателей и других участников избирательного процесса обжаловать действия и решения, нарушающие избирательные права граждан (увеличить срок для обжалования, в идеале – сформировать специальные административные суды).

3) Формировать избирательные комиссии исключительно из представителей политических партий, что позволит минимизировать влияние административного ресурса.

4) Допускать к досрочному голосованию только избирателей, документально подтвердивших невозможность прибыть на избирательный участок в единый день голосования.

5) Для предупреждения нарушений пассивного избирательного права установить право кандидатов на выборах в законодательные (представительные) органы государственной власти, представительные органы местного самоуправления подавать документы, требуемые для выдвижения и регистрации кандидатов, через многофункциональные центры предоставления государственных и муниципальных услуг.

6) Определить сроки опубликования решений избирательных комиссий.

5.2. В целом ряде случаев проблемные вопросы могут быть решены на уровне методических рекомендаций ЦИК РФ. В частности, необходимо издание методических рекомендаций по следующим вопросам:

- 1) О решениях избирательных комиссий и порядке их опубликования.
- 2) Об организации и проведении заседаний избирательных комиссий.

3) Об организации избирательных участков в местах временного пребывания избирателей, в том числе на предприятиях с непрерывным циклом работы, работники которых заняты на отдельных видах работ, где невозможно уменьшение продолжительности работы (смены)⁴⁰. Практика выборов 2011 – 2012 годов показала, что такие избирательные участки создавались повсеместно на предприятиях, не имеющих непрерывного цикла работ (в жилконторах, на овощных базах, в торговых центрах). В итоге число проголосовавших на этих участках в десятки, а то и в сотни раз превышало число работающих.

ВЫВОДЫ И РЕКОМЕНДАЦИИ.

В данном обзоре приведены далеко не все, а лишь типичные, повторяющиеся из года в год нарушения порядка организации и проведения выборов. Представленная информация свидетельствует о наличии серьезных проблем в работе избирательной системы. Причины этих проблем различны. Некоторые из них с трудом могут быть преодолены в рамках существующей политической системы, другие, напротив, легко преодолимы.

Вопрос о конкретных методах решения проблем проведения выборов в России заслуживает отдельного внимания. Но уже сегодня абсолютно понятно, что эти методы сводятся, в основном, к следующим направлениям действий:

1) Обеспечение реального контроля и надзора со стороны органов прокуратуры, ЦИК РФ, избирательных комиссий субъектов Российской Федерации, иных избирательных комиссий за исполнением действующего избирательного законодательства и нормативных правовых актов, регулирующих вопросы информирования граждан о деятельности

⁴⁰ Пункт 17 статьи 17 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» от 12.06.2002 № 67-ФЗ.

избирательных комиссий и их решениях. Применение на практике принципа неотвратимости наказания за нарушения избирательных прав граждан.

2) Обеспечение независимого судопроизводства в сфере защиты избирательных прав.

3) Внесение изменений и дополнений в действующее законодательство (см. раздел 5).

4) Повышение эффективности обучения членов избирательных комиссий.

