



**Совет при Президенте Российской Федерации
по развитию гражданского общества и правам человека**

КОНСОЛИДИРОВАННЫЙ ДОКЛАД

**Мониторинговой рабочей группы
Совета при Президенте Российской Федерации
по развитию гражданского общества и правам человека
по выборам Президента Российской Федерации
в 2018 году**

Содержание

КНИГА 1. Консолидированный доклад

Введение	5
I. Организация деятельности Мониторинговой рабочей группы ...	8
II. Выявленные проблемы.....	11
III. Предупреждение и урегулирование конфликтных ситуаций....	17
IV. Выводы.....	20
V. Рекомендации.....	23

КНИГА 2. Приложения к Консолидированному докладу. Документы и материалы СПЧ, МРГ СПЧ и РМРГ СПЧ.

1. Положение о Мониторинговой рабочей группе по выборам Совета при Президенте Российской Федерации по развитию гражданского общества и правам человека (*Приложение 1*).

2. Обращение Совета при Президенте Российской Федерации по развитию гражданского общества и правам человека (*Приложение 2*).

3. Состав Мониторинговой рабочей группы (*Приложение 3*).

4. Состав Региональных мониторинговых рабочих групп (*Приложение 4*);

5. Рекомендации Совета по итогам 21-го выездного заседания в Ростовской области 19 - 22 декабря 2017 г. Раздел 6. Проблемы обеспечения избирательных прав граждан (*Приложение 5*).

6. Материалы членов Совета, осуществлявших мониторинг в регионах:

6.1. Отчет сопредседателя МРГ СПЧ И.Б. Борисова - *Приложение 6*;

6.2. Отчет члена МРГ СПЧ В.В.Ряховского (Карачаево-Черкесская республика) - *Приложение 7*;

6.3. Отчет члена МРГ СПЧ Г.Д.Чмыхова (Калининградская область) - *Приложение 8*;

6.4. Отчет члена МРГ СПЧ А.В.Бабушкина (Краснодарский край и Республика Адыгея) - *Приложение 9*;

6.5. Отчет члена МРГ СПЧ Р.Т.Лукутцовой (г.о. Мытищи Московской области) - *Приложение 10*;

6.6. Отчет членов МРГ СПЧ Н.К. Сванидзе и М.А. Федотова (г. Москва и Московская область) - *Приложение 11*;

6.7. Отчет члена МРГ СПЧ И.А.Каляпина (Нижегородская область) - *Приложение 12*

6.8. Отчет члена МРГ СПЧ Н.Л. Евдокимовой (г. Санкт-Петербург) - *Приложение 13*;

6.9. Отчет члена МРГ СПЧ А.К. Соболевой (Хабаровский край) - *Приложение 14*;

6.10. Отчет члена МРГ СПЧ И.В.Киркоры (Новосибирская область) - *Приложение 15*.

7. Обращение председателя Совета М.А.Федотова к председателю ЦИК России Э.А.Памфиловой по вопросу о выявленных на некоторых избирательных участках статистических аномалиях (*Приложение 16*).

8. Ответ председателя ЦИК России Э.А.Памфиловой на обращение Совета по вопросу о статистических аномалиях (*Приложение 17*).

КНИГА 3. Приложения к Консолидированному докладу. Материалы НКО, принявших участие в работе МРГ СПЧ.

1. Обзор Российского общественного института избирательного права (РОИИП) «Сроки назначения выборов и продолжительность избирательной кампании: российский и зарубежный опыт» (*Приложение 18*).

2. Обзор РОИИП «Порядок наделения полномочиями глав государств в странах «Группы двадцати» (*Приложение 19*).

3. Обзор РОИИП «Некоторые особенности отчета миссии по оценке потребностей БДИПЧ ОБСЕ» (*Приложение 20*).

4. Обзор РОИИП «Избирательные цензы на выборах глав государств: сравнительное исследование» (*Приложение 21*).

5. Обзор РОИИП «Правовые условия и практика выдвижения и регистрации кандидатов на выборах Президента Российской Федерации» (*Приложение 22*).

6. Обзор РОИИП «Административный ресурс на выборах: практика правовых ограничений» (*Приложение 23*).

7. Обзор РОИИП «Голосование «мобильных избирателей»: зарубежный и российский опыт» (*Приложение 24*).

8. Обзор РОИИП «Участие избирателей в выборах: российская и зарубежная практика» (*Приложение 25*).

9. Обзор РОИИП «Некоторые особенности заявления о предварительных результатах и выводах Миссии по наблюдению за выборами БДИПЧ ОБСЕ» (*Приложение 26*).

10. Графики нормального математического распределения результатов голосования на выборах Президента Российской Федерации 18 марта 2018 г. и 4 марта 2012 г. (*Приложение 27*).

11. Справка о нарушениях избирательных прав граждан в ходе избирательной кампании по выборам Президента Российской Федерации на территории Санкт-Петербурга Уполномоченного по правам человека в Санкт-Петербурге (*Приложение 28*).

12. Отчет о наблюдении движения «Россия выбирает» на выборах Президента РФ 18 марта 2018 г. (*Приложение 29*).

13. Аналитический отчет проекта «Социосталкер» по итогам исследования «Социологический аудит результатов голосования на выборах Президента РФ – 2018» (*Приложение 30*).

14. Обзор Ассоциации некоммерческих организаций по защите избирательных прав «Гражданский контроль» «О проблемах кампании по выборам Президента Российской Федерации 2018 г.» (*Приложение 31*).

15. Аналитический доклад Движения в защиту прав избирателей «Голос» «О ключевых изменениях законодательства о выборах Президента России 2018 года в сравнении с выборами 2012 года» (*Приложение 32*).

16. Аналитический доклад Движения «Голос» «О соблюдении равенства прав кандидатов в средствах массовой информации на выборах Президента России 2018 года» (*Приложение 33*).

17. Аналитический доклад Движения «Голос» «О выполнении рекомендаций итоговых отчетов БДИПЧ ОБСЕ по итогам выборов Президента России в 2004, 2012 гг. и депутатов Государственной Думы России в 2003, 2011, 2016 гг.» (*Приложение 34*).

18. Аналитический доклад Движения «Голос» «О выдвижении кандидатов на выборах Президента России, назначенных на 18 марта 2018 г.» в 2-х частях (*Приложение 35*).

19. Аналитический доклад Движения «Голос» «Итоги регистрации кандидатов. Административная мобилизация избирателей» (*Приложение 36*).

20. Предварительное заявление Движения «Голос» по итогам наблюдения за выборами Президента России, состоявшимися 18 марта 2018 г. (*Приложение 37*).

Введение

Мониторинговая рабочая группа (далее - МРГ) была создана в соответствии с решением Совета при Президенте Российской Федерации по развитию гражданского общества и правам человека (далее - СПЧ, Совет) в 2015 году. Положение о МРГ было принято на заседании Постоянной комиссии по избирательным правам и одобрено большинством членов СПЧ путем заочного голосования.

Задача МРГ, в соответствии с утвержденным Положением – аккумуляция, анализ и обобщение информации об имевших место конфликтах, связанных с нарушениями избирательных прав граждан (далее – конфликты), поступающей от представленных в составе МРГ общественных объединений наблюдателей с целью содействия урегулированию конфликтов и подготовки консолидированного доклада, содержащего выводы о причинах и условиях возникновения конфликтов в ходе избирательной кампании, а также о путях их предупреждения – для представления Президенту Российской Федерации.

18 марта 2018 г. прошли выборы Президента Российской Федерации.

На 1 января 2018 г. в Российской Федерации было зарегистрировано **108 968 869 избирателей**. В голосовании приняли участие **73 578 992 избирателей**, что составило **67,5%**.

В соответствии с Постановлением ЦИК России № 152/1255-7 от 23 марта 2018 г. выборы Президента Российской Федерации признаны состоявшимися и действительными, а избранным Президентом стал Владимир Владимирович Путин, набравший 56 430 512 (76,69 %) голосов избирателей¹.

МРГ СПЧ с удовлетворением отмечает ряд позитивных изменений в процедурах организации избирательной кампании, имевших место за последнее время, в том числе и при активном участии Совета:

- упрощены условия регистрации кандидатов: число подписей избирателей, необходимое для регистрации кандидата, сокращено с 2 млн. до 300 тыс. для кандидата-самовыдвиженца и 100 тыс. для кандидата от непарламентской партии, что позволило гарантированно собрать подписи

¹ Постановление Центральной избирательной комиссии Российской Федерации «О результатах выборов Президента Российской Федерации, назначенных на 18 марта 2018 года» // <http://cikrf.ru/activity/docs/postanovleniya/39429/>

избирателей всем кандидатам, пользующимся минимальной поддержкой избирателей и повысить конкурентность выборов;

- право назначения наблюдателей предоставлено Общественной палате Российской Федерации и общественным палатам субъектов Российской Федерации;

- существенно упрощен, по сравнению с федеральными выборами 2016 г., порядок назначения наблюдателей, которые могут быть назначены без предварительного уведомления ТИК;

- расширены права наблюдателей: законодательно закреплено право на осуществление фото- и видеосъемки в помещении для голосования;

- впервые на выборах Президента Российской Федерации действовал судебный порядок удаления наблюдателей и иных присутствующих, отстранения от работы членов УИК с правом совещательного голоса;

- впервые законодательно предусмотрена возможность видеонаблюдения и трансляции изображения в сети Интернет из помещения для голосования и помещений ТИК, что повышает открытость избирательного процесса и создает правовые основания для дальнейшего использования видеозаписей, в том числе при рассмотрении жалоб;

- введен новый механизм голосования избирателей, находящихся не по месту регистрации избирателя. Традиционно используемые открепительные удостоверения, имеющие большие нарекания у правозащитников из-за возможности организации «каруселей», заменены механизмом включения в список избирателей по месту нахождения по заявлению избирателя, поданному, в том числе дистанционно, что упростило процедуру голосования для «мобильных избирателей».

Принятые изменения в законодательство и активные действия представителей профильных неправительственных объединений и организаций оказали позитивное влияние на организацию выборов.

В ходе прошедшей кампании на пост Президента Российской Федерации баллотировались 8 кандидатов: выдвинутых политическими партиями - ОБЩЕСТВЕННОЙ ОРГАНИЗАЦИЕЙ – ПОЛИТИЧЕСКОЙ ПАРТИЕЙ «РОССИЙСКИЙ ОБЩЕНАРОДНЫЙ СОЮЗ» (Бабурин Сергей Николаевич), Политической партией «КОММУНИСТИЧЕСКАЯ ПАРТИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ» (Грудинин Павел Николаевич), Политической партией ЛДПР – Либерально-демократической партией России (Жириновский Владимир Вольфович), Всероссийской политической партией «Гражданская инициатива» (Собчак Ксения

Анатольевна), Политической партией КОММУНИСТИЧЕСКАЯ ПАРТИЯ КОММУНИСТЫ РОССИИ (Сурайкин Максим Александрович), Всероссийской политической партией «ПАРТИЯ РОСТА» (Титов Борис Юрьевич), Политической партией «Российская объединенная демократическая партия «ЯБЛОКО» (Явлинский Григорий Алексеевич) и в порядке самовыдвижения (Путин Владимир Владимирович).

23 марта 2018 г. Центральная избирательная комиссия, рассмотрев накануне все поступившие жалобы и обращения, подвела официальные итоги выборов Президента Российской Федерации.

I. Организация деятельности МРГ

Работа осуществлялась в соответствии с устоявшейся практикой, закрепленной в Положении о МРГ СПЧ, под руководством сопредседателей МРГ СПЧ Борисова И.Б. и Шаблинского И.Г.

Основная задача МРГ СПЧ - аккумуляция, анализ и обобщение информации об имевших место конфликтах, связанных с нарушениями избирательных прав граждан (далее – конфликты), поступающей от представленных в составе МРГ СПЧ общественных объединений наблюдателей, а также от региональных мониторинговых рабочих групп (далее – РМРГ), с целью содействия урегулированию конфликтов и подготовки консолидированного доклада, содержащего выводы о причинах и условиях возникновения конфликтов в ходе избирательной кампании, а также о путях их предупреждения – для представления Президенту Российской Федерации.

В 2018 г. МРГ СПЧ обеспечила самый большой территориальных охват своей деятельности, создав во всех федеральных округах 14 РМРГ.

В день голосования члены МРГ СПЧ осуществляли мониторинг избирательного процесса в городах Москва (Бобров Е.Н., Борисов И.Б., Лукутцова Р.Т., Сванидзе Н.К., Федотов М.А., Шаблинский И.Г., Шибанова Л.В.) и Санкт-Петербург (Евдокимова Н.Л., Козырев А.С.), в Московской (Бобров Е.Н., Лукутцова Р.Т., Сванидзе Н.К., Федотов М.А., Шаблинский И.Г., Шибанова Л.В.), Ленинградской (Евдокимова Н.Л., Козырев А.С.), Тверской (Кабанов К.В.), Калининградской (Чмыхов Г.Д.), Нижегородской (Каляпин И.А.), Челябинской (Засурский И.И.), Новосибирской областях (Киркора И.В.), Краснодарском (Бабушкин А.В.) и Хабаровском краях (Соболева А.К.), Республике Адыгея (Бабушкин А.В.) и Карачаево-Черкесской республике (Ряховский В.В.).

До дня голосования 19-22 декабря 2017 г. члены МРГ СПЧ также выезжали в Ростовскую область и дали свои рекомендации по подготовке к выборам Президента², большинство из которых были учтены организаторами выборов в ходе избирательной кампании.

В соответствии с Положением о МРГ СПЧ, в случае получения информации о конфликте МРГ СПЧ принимала меры по его проверке, а

² Рекомендации Совета при Президенте Российской Федерации по развитию гражданского общества и правам человека по итогам 21-го выездного заседания в Ростовской области 19 - 22 декабря 2017 г. // <http://president-sovet.ru/presscenter/news/read/4385/>

при подтверждении – фиксировала нарушение, информировала о нем соответствующие избирательные комиссии, правоохранительные и иные государственные органы, содействовала его урегулированию.

Настоящий консолидированный доклад основан на материалах членов МРГ СПЧ, общественных объединений, участвующих в работе МРГ СПЧ, а также отчетов от членов Совета, осуществлявших мониторинг в субъектах Российской Федерации. Доклад не претендует на всесторонний и полный мониторинг прошедших 18 марта 2018 года выборов, а также оценку избирательной кампании. Настоящий доклад содержит собранную МРГ СПЧ информацию о выявленных конфликтах, а также выводы и рекомендации по совершенствованию механизмов обеспечения избирательных прав граждан, в том числе расширения сферы общественного контроля на выборах.

В работе МРГ СПЧ участвовали: **Общественная палата Российской Федерации, Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации, региональные общественные палаты и уполномоченные по правам человека, а также представители, участники, эксперты следующих НКО: АНО «Агентство реализации социально-политических инициатив», АЕР «Центр общественно-политических проектов и коммуникаций», Ассоциации по защите избирательных прав «Гражданский контроль», Ассоциация наблюдателей «Национальный общественный мониторинг», Комитет гражданских инициатив, Международный институт новейших государств, Межрегиональное общественное движение в защиту прав избирателей «Голос», Межрегиональное общественное движение наблюдателей СОНАР, Московское бюро по правам человека, НП «Славянский правовой центр», Общероссийская общественная организация «Ассоциация юристов России», Общероссийская общественная организация «Корпус наблюдателей «За чистые выборы», Общероссийская общественная организация «Российская ассоциация политической науки», Общероссийская общественная организация «Российский общественный институт избирательного права» (РОИИП), Общероссийская общественная организация «Юристы за права и достойную жизнь человека», Общественная организация «Наблюдатели Санкт-Петербурга и Северо-Западного региона», Общественное движение «Открытый альянс наблюдателей», Общественное движение «Россия выбирает», Общественная организация «Объединенные наблюдатели»,**

Общественное объединение **«Выборы. Народный контроль»**,
Общественное объединение **«Группа 32»**,
Общественное объединение **«Европейский клуб»**,
Общественный комитет **«За честные выборы!»**,
Проект **«Гражданин наблюдатель»**,
Фонд исследования проблем демократии.

В ходе мониторинга членами Совета были выявлены факты, негативно влияющие на организацию и проведение свободных выборов, в том числе, проанализированные в разделе II настоящего Консолидированного доклада.

При возникновении конфликтных ситуаций представители МРГ СПЧ незамедлительно обращались в избирательные комиссии либо к исполнительным органам власти, в чью компетенцию входил тот или иной вопрос, для разрешения конфликтных ситуаций (см. раздел III Консолидированного доклада).

В ходе прошедших выборов МРГ СПЧ максимально приблизилась к реализации основополагающей задачи, сформулированной СПЧ в своем обращении от 14 марта 2018 г. - ни одна жалоба о нарушении избирательных прав граждан не должна остаться без рассмотрения, ни один случай фальсификации - без наказания виновных³.

В целях предотвращения конфликтных ситуаций, связанных с нарушениями избирательных прав граждан, МРГ СПЧ считает необходимым дать ряд рекомендаций, которые приводятся в разделе IV Консолидированного доклада.

³ Обращение Совета при Президенте Российской Федерации по развитию гражданского общества и правам человека // <http://president-sovet.ru/presscenter/news/read/4500>

II. Выявленные проблемы

В соответствии с Положением о МРГ СПЧ был проведен анализ и обобщение информации об имевших место конфликтах, связанных с нарушениями избирательных прав граждан, поступившей от представленных в составе МРГ СПЧ общественных объединений наблюдателей, а также от РМРГ (см. Книгу 2 и Книгу 3).

Всю поступившую в МРГ информацию по указанным фактам можно классифицировать следующим образом.

1. Проблема равного освещения в СМИ деятельности кандидатов.

МРГ СПЧ констатирует необходимость продолжения поиска путей обеспечения равного освещения в СМИ деятельности кандидатов в случае участия в избирательной кампании лиц, замещающих государственные должности Российской Федерации. Значительное влияние на информационную картину избирательной кампании оказал факт участия в ней в качестве кандидата действующего Президента России. В частности, неоднозначную реакцию у других кандидатов (П.Н.Грудинин, В.В.Жириновский, К.А.Собчак) вызвал перенос послания Президента Федеральному Собранию РФ с декабря 2017 г. на март 2018 г.

Вопросы у ряда членов МРГ СПЧ вызвал характер информирования государственными телеканалами о деятельности кандидатов. В частности, П.Н.Грудинин указывал на то, что государственные СМИ акцентировали внимание избирателей на наличии у него счетов в иностранных банках, используя недостаточно проверенную информацию и создавая негативное представление о нем, как о кандидате. В этой связи следует отметить настоятельную необходимость того, чтобы представители СМИ при освещении избирательной кампании руководствовались принципами редакционной независимости и вырабатываемыми журналистским сообществом нормами саморегуляции. Вызывает разочарование тот факт, что, несмотря на очевидные случаи нарушений норм журналистской этики, участники данной избирательной кампании ни разу не обратились в Общественную коллегию по жалобам на прессу для рассмотрения своих претензий.

Представляется неудачным формат телевизионных дебатов, организованных некоторыми государственными телеканалами, и предполагавший участие в них сразу всех кандидатов. Отсутствие

должной модерации со стороны ведущих обусловило превращение дебатов в серию частных конфликтов и словесных перепалок, которые не способствовали спокойному изложению позиций и могли вызвать у избирателей лишь раздражение.

2. Нарушения порядка информирования избирателей о предстоящих выборах.

На некоторых информационных стендах избирательных участков размещались материалы, носящие агитационный характер в поддержку одного из кандидатов. После замечаний нарушения были устранены (*Хабаровский край*).

3. Нарушения в ходе голосования.

Наблюдались процедурные нарушения нового порядка голосования по месту фактического нахождения: было зафиксировано голосование избирателей, не включенных в список избирателей по месту нахождения (*Московская область, Санкт-Петербург*), избиратели, пришедшие на избирательные участки по месту регистрации, не находили себя в списках избирателей (*Московская область*). Зафиксирован случай, когда избиратель обнаружил, что за него уже проголосовали (*Нижегородская область*). В некоторых регионах непосредственно на выходе с избирательного участка проводился опрос жителей на различные темы (*Московская область, Санкт-Петербург, Хабаровский край*). Зафиксирован случай попытки перешить книгу со списками избирателей (*Калининградская область*). Зафиксирован факт сорванных пломб на переносных урнах (*Краснодарский край*).

4. Проблемы системы «Мобильный избиратель».

Новый механизм голосования по месту нахождения, значительно упростив голосование для граждан, находящихся в день голосования не по месту регистрации, в то же время продемонстрировал ряд проблем: неполная прозрачность механизма для наблюдателей; на практике имели место случаи многократного голосования (что подтвердилось проверкой ЦИК России). Кроме того, зафиксированы случаи, когда избиратели, подававшие заявления через МФЦ или интернет-портал www.gosuslugi.ru, в результате не были включены в списки избирателей на тех УИК, где они планировали голосовать. Одновременно этот механизм характеризуется недостаточной прозрачностью контроля за данной процедурой.

5. Попытки вбросов и вбросы избирательных бюллетеней

На отдельных участках были зафиксированы попытки вброса избирательных бюллетеней (*Московская область, Калининградская область, Краснодарский край*). Зафиксированы вбросы избирательных бюллетеней на избирательных участках № 1480 (*Московская область*), 1439, 1450, 1910 (*Москва*), 572, 576 (*Калининградская область*). Решениями избирательных комиссий или судов итоги голосования на данных избирательных участках отменялись.

На момент составления доклада отменены результаты голосования на ряде УИК. В то же время доступны записи с привязкой к ряду регионов, на которых зафиксированы действия, похожие на вбросы избирательных бюллетеней (см. Книгу 3), что требует дополнительного анализа.

6. «Аномальные» результаты

Вызывают вопросы ситуации, когда официальные результаты выборов сразу на нескольких участках в рамках одной ТИК оказываются идентичными до десятой доли процента. МРГ СПЧ не имела возможности установить зависимости подобных «аномалий» от фактов конкретных фальсификаций результатов голосования. Но представляется, что данные отклонения могут быть использованы как повод для более пристального изучения ситуации на конкретных УИКах и ТИКах⁴.

7. Процедурные нарушения порядка подсчета голосов избирателей.

Зафиксированы случаи задержки внесения данных в увеличенную форму протокола об итогах голосования на избирательном участке, задержки изготовления протоколов об итогах голосования, одновременной сортировки избирательных бюллетеней.

8. Ограничение прав наблюдателей, членов избирательных комиссий с правом совещательного голоса, представителей СМИ и давление на общественных контролеров.

Зафиксированы случаи запрета фото- и видеосъемки в помещении для голосования (*Карачаево-Черкесская республика, Краснодарский край*). Места для наблюдателей были отведены таким образом, что не просматривались кабинки и ящики для голосования (*Хабаровский край, Краснодарский край*).

⁴ <http://president-sovet.ru/presscenter/news/read/4481/>

На основании данных наблюдательских организаций имеется информация об удалении с участков 16 лиц (наблюдателей, представителей СМИ, членов УИК с правом совещательного голоса). Следует отметить, что и в случаях последующих судебных решений указанные лица первоначально были удалены из помещения для голосования не решением суда, а сотрудниками полиции. Это означает, что процедура удаления по решению суда не проработана до конца и требует конкретизации. Были отмечены случаи и физического воздействия на наблюдателей со стороны неустановленных лиц при бездействии полиции.

Руководителем РМРГ в Краснодарском крае, членом СПЧ А.В.Бабушкиным был зафиксирован⁵ случай необоснованного, по его мнению, задержания и привлечения к административной ответственности члена РМРГ, координатора Движения «Голос» на территории Краснодарского края Д. Канкия (см. Книгу 2). Постановлением Прикубанского районного суда г. Краснодара Д.Канкия был признан виновным в совершении правонарушения, предусмотренного ст. 19.3 КоАП РФ, и приговорен к административному аресту сроком на 5 суток.

9. Недостаточная подготовка наблюдателей.

Широкое участие общественных наблюдателей в контроле за выборами могло бы быть значительно более эффективным в случае системной их подготовки. Некоторые наблюдатели не могли точно сообщить, кого они представляют, в чем состоят их задачи и функции, каковы их полномочия и т.д. (*Хабаровский край, Московская область*). В ряде случаев у наблюдателей, направленных на избирательные участки кандидатами и политическими партиями, отсутствовали должным образом оформленные направления (*Московская область, Карачаево-Черкесская республика*), у представителей СМИ отсутствовала аккредитация для работы на избирательном участке (*Карачаево-Черкесская республика*). В *Краснодарском крае* до дня голосования наблюдались попытки давления на наблюдателей, представителей СМИ и членов комиссий с правом совещательного голоса. Зафиксирован факт подмены наблюдателей и членов комиссии с правом совещательного голоса от одного из кандидатов, на наблюдателей, которых кандидат и доверенные лица не назначали (*Краснодарский край*).

⁵ <https://an-babushkin.livejournal.com/782060.html>

Подобные действия, в которые могут быть вовлечены органы исполнительной власти, фактически представляют собой имитацию наблюдения и могут воспрепятствовать достижению подлинных целей института наблюдения.

10. Неудачное размещение помещений для голосований.

На ряде избирательных участков столы наблюдателей были отделены от КОИБов кабинками для голосования и с этих мест совершенно не просматривался процесс голосования (*Хабаровский край*). Ряд участков был организован в небольших помещениях, не соответствующих количеству избирателей (*Карачаево-Черкесская Республика*).

11. Процедурные нарушения порядка подсчета голосов.

Наблюдателем был зафиксирован факт нарушения порядка подсчета голосов, а именно комиссия приступила к подсчету бюллетеней, не завершив этапы подведения итогов голосования (*Московская область, Кемеровская область*). Члены комиссии не демонстрировали отметки в бюллетенях, подсчет голосов проводился одновременно за всех кандидатов (*Краснодарский край*). Наблюдателями зафиксированы факты изменения протоколов УИК об итогах голосования (*Ставропольский край, Московская область, Москва*).

12. Информационные атаки на избирательный процесс.

На сайтах отдельных организаций, в социальных сетях, телеграмм-каналах распространялись «фейковые» новости о якобы имевших местах нарушениях на выборах.

13. Воспрепятствование свободному волеизъявлению российских избирателей со стороны сопредельного государства при попустительстве международных объединений и организаций.

В день голосования официальные власти Республики Украина выступили с заявлениями о запрете проведения голосования в заграничных учреждениях Российской Федерации, расположенных на территории Украины. Председатель СПЧ М.А.Федотов был вынужден выступить со специальным заявлением, в котором осудил действия официальных лиц

Украины, которые противоречат нормам международного права и воспрепятствуют свободе выборов⁶.

⁶ <http://president-sovet.ru/presscenter/news/read/4509/>

III. Предупреждение и урегулирование конфликтных ситуаций

Важный элемент деятельности МРГ СПЧ в ходе избирательной кампании – предупреждение конфликтных ситуаций, связанных с нарушениями избирательных прав граждан. Именно такой позицией руководствовалась МРГ СПЧ и Совет, в целом, в ходе своей деятельности по мониторингу выборов.

Сам факт создания и работы Мониторинговой рабочей группы СПЧ по выборам и ее региональных групп, по отзывам правозащитников и организаторов выборов, сыграл позитивную роль в предупреждении конфликтов и стал одной из превентивных мер в работе по неукоснительному выполнению требований закона.

Независимый и публичный характер деятельности СПЧ, основанный на принципах содействия реализации избирательных прав и невмешательства в избирательный процесс, способствовал увеличению доверия к выборам и созданию основ для широкого общественного наблюдения в период выборов.

Предупреждение конфликтов является основополагающей задачей МРГ СПЧ, закрепленной в Положении о МРГ СПЧ⁷. В ходе избирательной кампании СПЧ не только публично призывал к этому⁸, но и пытался активно реализовывать это в ходе работы МРГ СПЧ в субъектах РФ:

1. *Хабаровский край*. На информационном стенде избирательного участка был размещен информационный плакат «Новые президентские инициативы по поддержке семей с детьми», содержащий агитационную информацию за одного из кандидатов на пост Президента Российской Федерации. После акцентирования внимания членов комиссии на данном факте плакат был незамедлительно снят.

2. *Краснодарский край*. На избирательные участки (не менее 38 комиссий) прибыли наблюдатели и члены УИК с правом совещательного голоса от кандидата Г.А. Явлинского, которых штаб кандидата на избирательные участки не направлял. По данному факту РМРГ СПЧ в

⁷ <http://president-sovet.ru/documents/read/496/>

⁸ <http://president-sovet.ru/presscenter/news/read/4500/>

дежурную часть ГУ МВД по Краснодарскому краю была направлена информация о допущенном правонарушении.

3. *Москва.* На входе на избирательный участок № 2790 представитель ЧОП ООО «Столица-Щит», обеспечивающий охрану школы № 37, проверял документы у избирателей. После устного замечания о недопустимости подобных действий охранник связался с руководством ЧОП и «усиленные меры» охраны избирательных участков были сняты.

4. *Москва.* Новая система «Мобильный избиратель» вносила сумятицу при поиске избирателями себя в списках. Учитывая, что на некоторых посещенных участках прикрепились 500-800 человек, создавались очереди и избирателям было проблематично сразу найти, к кому из членов комиссии необходимо подходить. Не все столы на избирательных участках имели соответствующее обозначение. Эта проблема доводилась до сведения председателя УИК с целью информировать избирателей о точном месте получения бюллетеня для переоткрывшихся избирателей.

5. *Москва.* Избирательные участки были оборудованы новыми КОИБами, большинство из которых не прошли «боевую обкатку». На участке № 2790 пришлось сделать звонок в Московскую городскую избирательную комиссию с целью поторопить техническую службу выехать на участок, т.к. у одного из КОИБ плохо работал протяжный механизм.

6. *Москва.* От представителя СМИ в адрес членов МРГ СПЧ поступила устная жалоба на его удаление с избирательного участка. Председатель УИК № 5 пояснила, что фотокорреспондент не записался в качестве представителя СМИ. Опрос наблюдателей показал, что фотокорреспондент примерно полтора часа производил съемку на участке, никто ему не мешал и не требовал зарегистрироваться. При этом у него была официальная аккредитация ЦИК России. После вмешательства членов МРГ СПЧ конфликт был улажен: журналист был внесен в список представителей СМИ и продолжил работу на участке.

7. *Москва.* В адрес членов МРГ СПЧ поступила устная жалоба от члена УИК № 5 с правом решающего голоса, который просил

предоставить протоколы прошлых заседаний участковой избирательной комиссии, на которых его не было по причине отсутствия приглашения. Член УИК с правом решающего голоса опасался, что протоколы будут оформлены задним числом. Председатель УИК объяснила, что член УИК с правом решающего голоса был отстранен от дежурства в день голосования, но не от работы в УИК. Члены МРГ СПЧ ознакомились с протоколами УИК, попросили сделать копии для члена УИК с правом решающего голоса, после чего конфликт был исчерпан.

8. *Московская область.* В Павловом Посаде решили провести опрос населения по вопросам благоустройства, включив персональные данные жителей в опросный лист. Вмешательство МРГ СПЧ позволило исправить ошибку заблаговременно.

IV. Выводы

По результатам мониторинга выборов в день голосования 18 марта 2018 г. МРГ СПЧ пришла к следующим выводам:

1. Общественный контроль на выборах сегодня стал неотъемлемой частью избирательного процесса и адекватно воспринимается как органами власти, так и избирательными комиссиями различного уровня, которые в большинстве своем готовы не только содействовать его осуществлению, но и незамедлительно реагировать на выявленные проблемы. Однозначно позитивно всеми участниками избирательного процесса воспринимается функция МРГ СПЧ по урегулированию конфликтов, направленная на обеспечение реализации избирательных прав. В этой связи целесообразно сохранить и продолжать совершенствовать механизм мониторинга выборов со стороны МРГ СПЧ и расширение института общественного наблюдения на все уровни выборов и референдумов.

2. Профильные общественные организации, осуществляющие наблюдение за выборами, в последние годы накопили большой опыт совместной работы с МРГ СПЧ, и играют важную роль в оптимизации демократических электоральных процедур. Однако еще не все неправительственные организации согласны с позицией СПЧ о роли и месте института наблюдения на выборах, как одного из акторов содействия реализации избирательных прав граждан и снятия конфликтов.

3. Новые информационные технологии должны активнее использоваться при организации голосования, а также для информирования избирателей, но и при общественном контроле за их применением. Развитие «электронной демократии» не должно нарушать основополагающие принципы общественного контроля – гласность и открытость всех процедур.

4. Общественный мониторинг выборов подтвердил необходимость продолжения и развития диалога между властью и общественными объединениями по вопросам оптимизации избирательной практики и выборного законодательства, в котором должны участвовать все профильные общественные объединения, участники и организаторы выборов.

5. Данные мониторинга МРГ СПЧ позволяют отметить возросшую открытость системы избирательных комиссий в сравнении с выборами Президента России в 2012 г. В целом, улучшилось взаимодействие с наблюдательским сообществом. ЦИК России оказалась готова оперативно реагировать на сообщения о нарушениях, поступающих от наблюдателей в день голосования. ЦИК России отказалась от изучения выявленных наблюдательскими организациями «статистических аномалий», сославшись на то, что они «не могут быть взяты за основу при принятии избирательными комиссиями тех или иных решений».

6. Выявленные членами МРГ СПЧ нарушения процедуры организации голосования и подсчета голосов не повлияли на итоговые результаты выборов. Вместе с тем, выявленные нарушения избирательного законодательства, повлекшие отмену итогов голосования на отдельных избирательных участках, требуют дальнейшего тщательного разбирательства и привлечения виновных к ответственности.

7. Достаточно успешно зарекомендовало себя использование QR-кода на итоговых протоколах участковых избирательных комиссий. Это позволило существенно ускорить процесс ввода данных об итогах голосования в ГАС «Выборы», исключить возможность составления протокола с несовпадающими контрольными соотношениями и увеличить точность суммирования голосов.

8. Введение нового порядка голосования избирателей по месту нахождения следует признать позитивным, но требующего дальнейшей тщательной отработки, направлением развития электоральных процедур. Данный порядок упрощает реализацию активного избирательного права граждан, исключает необходимость двукратного посещения избирательных комиссий в разных местах (для получения открепительного удостоверения по месту регистрации и для голосования по месту нахождения), повышает открытость процесса голосования вне места жительства, но требует дальнейшего совершенствования с целью исключения манипулятивных технологий и для увеличения доверия к нему.

9. Отмечается стабильная тенденция по минимизации случаев недопуска наблюдателей в помещения для голосования и их удаления из

помещений для голосования. Каждый случай удаления или недопуска становится объектом пристального разбирательства.

10. Сохраняет актуальность проблема административной мобилизации избирателей, что требует выработки правовых критериев реализации «принципа свободных выборов». В этой связи особого внимания заслуживают случаи административного контроля за волеизъявлением избирателей.

11. В ходе избирательной кампании средства массовой информации не смогли обеспечить в полном объеме равное освещение деятельности кандидатов ввиду их разного статуса и занимаемых должностей.

12. Как свидетельствуют данные видеозаписей из помещений для голосования и меры, принятые избирательными комиссиями соответствующего уровня по результатам рассмотрения обращений, на ряде избирательных участков имели место попытки подтасовок итогов голосования. Прежде всего, речь идет о случаях, которые можно интерпретировать, как вбросы избирательных бюллетеней и изменение данных итоговых протоколов.

13. Еще имеют место отдельные случаи давления на гражданских активистов и независимых наблюдателей, их задержаний за административные правонарушения.

14. Разворот системы избирательных органов к постоянному диалогу с представителями общественности и профильных организаций, вовлечение их в процесс подготовки и организации выборов сыграл свою позитивную роль в снижении напряженности и в увеличении доверия к избирательному процессу в соответствующих регионах.

V. Рекомендации

По результатам работы на выборах 18 марта 2018 г. МРГ СПЧ предлагает следующие рекомендации, реализация которых потребует совместных усилий ЦИК России, профильных комитетов обеих палат Федерального Собрания Российской Федерации, Правительства России, экспертного сообщества, международных организаций, правозащитников и общественных объединений наблюдателей:

Организаторам выборов:

- обобщить информацию и детально обсудить с представителями профильных НКО все нюансы использования системы «мобильный избиратель», как имеющую хорошую перспективу для повсеместного использования на выборах, при этом необходимо усилить возможности контроля за процедурами перерегистрации избирателей и продолжить обсуждение вопросов голосования избирателей по месту нахождения с заявлениями, защищенными специальными знаками (марками);

- обратить внимание на необходимость продолжения работы избирательных комиссий во взаимодействии с органами местного самоуправления и государственными органами по составлению и уточнению списков избирателей с целью исключения случаев внесения гражданина в списки более чем на одном избирательном участке, исключения «мертвых душ», неправомерного исключения избирателей из списков (пригласить для контроля указанной сверки в качестве наблюдателей представителей профильных НКО, политических партий и кандидатов, участвовавших в выборах);

- продолжить работу по сверке реестра избирателей, в том числе уделить внимание спискам избирателей, дополнительно включенным в списки, с целью полного исключения проблем «двойного голосования»;

- при организации дополнительных маршрутов общественного транспорта в день голосования заблаговременно информировать об этом население, общественные организации, а соответствующую информацию размещать на сайтах избирательных комиссий;

- организовать широкий дискурс по определению оптимального формата предвыборных телевизионных дебатов кандидатов, удовлетворяющего как кандидатов и партии, так и организующих дебаты средства массовой информации;

- выработать комплекс мер по выявлению и пресечению косвенной предвыборной агитации, осуществляемой под видом информирования о деятельности кандидатов и избирательных объединений;

- продолжить совместно с МВД России работу над методическими рекомендациями, касающиеся функциональных обязанностей сотрудников полиции, обеспечивающих общественный порядок в помещениях для голосования, обеспечить наличие у всех сотрудников полиции, находящихся в помещении для голосования, нагрудных знаков;

- обеспечить контроль процесса установки видеокамер на избирательных участках и их бесперебойной работы в ходе голосования и при подсчете голосов избирателей в соответствии с требованиями законодательства, в т.ч. с учетом требований по защите персональных данных избирателей; проводить мониторинг расположения видеокамер на избирательных участках до начала голосования;

- разработать и реализовать программу повышения правовой культуры организаторов и участников выборов, прежде всего, молодежи, предусмотрев в ней, помимо прочего, вручение впервые голосующим гражданам экземпляра Конституции Российской Федерации;

- усилить информационно-разъяснительную деятельность избирательных комиссий, сконцентрировавшись, в том числе, на разъяснении новых положений законодательства, включая порядок голосования по месту нахождения избирателей, порядок применения средств видеонаблюдения, использования QR-кодов на протоколах и др.;

- вернуться к обсуждению вопроса о дальнейшем развитии технологии изготовления итоговых протоколов УИК с машиночитаемым кодом и ускоренного ввода данных в ГАС «Выборы», включая автоматизацию рабочих мест УИК;

- обязать избирательные комиссии оказывать содействие в организации публичных дискуссий между кандидатами с освещением их в сети Интернет, разработать согласованные правила ведения теледебатов;

- проработать вопрос о создании в сети Интернет личных кабинетов избирателей, в которых размещается вся необходимая информация по участию в выборах и участниках избирательного процесса;

- рассмотреть вопрос о создании Общественного совета при ЦИК России, включив в него представителей МРГ СПЧ;

- предусмотреть возможность проведения проверки на соответствие наблюдателей и членов УИК с правом совещательного голоса,

предъявляемых им требованиям законодательства, уточнить нормы, регулирующие порядок выдачи направлений наблюдателям, выдаваемых кандидатами или их представителями;

- при организации работы УИК принимать во внимание количество избирателей на участке, и соответственно количеству избирателей определять помещение необходимой площади; учитывать при оборудовании избирательного участка соответствие помещения государственной программе РФ «Доступная среда»;

- продолжить работу по увеличению количества Комплексов обработки избирательных бюллетеней на выборах различного уровня;

- выработать совместно с профильными НКО рекомендации по вопросам организации публичных мероприятий (концертов, ярмарок и пр.) вблизи избирательных участков;

- проводить процедуры составления реестра для голосования вне помещения для голосования и непосредственно самого голосования максимально открыто и гласно, соблюдая все принципы проведения выборов и требования закона;

- решить вопрос по оптимизации реализации активных избирательных прав граждан на тех избирательных участках, на которые «перекрепляется» большое количество избирателей (зачастую в списках на УИКе числится более 3000 избирателей), воспользовавшихся новой процедурой голосования по месту нахождения;

- обеспечить наличие у членов избирательных комиссий и наблюдателей бейджей с указанием фамилии, имени и отчества, а также статуса, позволяющего присутствовать в помещении для голосования;

- обеспечить размещение на информационных стендах в участковых избирательных комиссиях, а также на сайтах соответствующих избирательных комиссий, информации с контактами органов и организаций, в том числе неправительственных, осуществляющих наблюдение, мониторинг и контроль на выборах;

- рассмотреть возможность сбора подписей в поддержку кандидата с помощью интернет-портала www.gosuslugi.ru, что позволит повысить конкурентность и уменьшит возможность нарушений при сборе и проверке подписей в поддержку выдвижения кандидата или партии;

- производить заверение списков наблюдателей и членов комиссии с правом совещательного голоса в вышестоящих избирательных комиссиях в срок не позднее 3 дней до дня голосования, согласовывать корректировку

персонального состава наблюдателей и членов с правом совещательного голоса с вышестоящей избирательной комиссией. Фиксировать время выдачи избирательной комиссией документа, подтверждающего полномочия наблюдателей и членов комиссии с правом совещательного голоса;

- обратить внимание на необходимость размещения на официальных сайтах избирательных комиссий данных о выявленных нарушениях и принятых мерах по их устранению;

- включить в резерв участковых избирательных комиссий наблюдателей, зарекомендовавших себя как хороших специалистов на прошедших выборах;

Профильным комитетам и комиссиям палат Федерального Собрания Российской Федерации:

- вернуться к экспертной дискуссии о возможности совершенствования или замены «муниципального фильтра» с целью исключения возможности его применения для недопуска кандидатов, пользующихся достаточной поддержкой избирателей, к участию в выборах (например, разрешить поддержку одним депутатом представительного органа или главой муниципального образования двух и более кандидатов на должность высшего должностного лица субъекта РФ);

- продолжить экспертную дискуссию об оптимальных сроках проведения избирательных кампаний и установлению дат голосования;

- обсудить возможное изменение порядка формирования избирательных комиссий, связанного с увеличением доли политических партий, в том числе непарламентских, а также представителей гражданского общества в составе избирательных комиссий;

- доработать правовые механизмы защиты членов избирательных комиссий и наблюдателей от противоправного воздействия на них;

- установить, что информационные плакаты с кандидатами в помещениях для голосования должны в обязательном порядке содержать портрет кандидата и информацию о его местах работы за последние 10 лет;

- уточнить термины «предвыборная агитация» и «информирование» для их однозначного толкования правоприменителями;

- рассмотреть возможность разработки правовых положений, направленных на обеспечение равных условий доступа кандидатов и избирательных объединений к услугам по размещению агитационных

материалов, в том числе на рекламных конструкциях, в сети Интернет, в негосударственных средствах массовой информации (например, путем установления ограничения на максимальный объем предоставляемых рекламных площадей услуг одному кандидату или избирательному объединению);

- обсудить и выработать поправки в законы о выборах, обеспечивающие равные условия ведения агитационной кампании кандидатами и партиями, предотвращающие правонарушения, связанные с использованием преимуществ должностного и служебного положения, вплоть до обязательного ухода в отпуск кандидата на весь период избирательной кампании с момента регистрации;

- включить деятельность по осуществлению общественного контроля и наблюдения на выборах в перечни видов деятельности социально ориентированных некоммерческих организаций, а также некоммерческих организаций – исполнителей общественно полезных услуг, а также обсудить возможность использования их опыта избирательными комиссиями всех уровней - в частности, при подготовке методических пособий и сервисов для сбора и быстрой обработки данных по нарушениям, контролю и проверке поступающей информации, при оказании помощи в подготовке методических пособий и обучения наблюдателей от партий и кандидатов, членов комиссии с совещательным голосом;

- дополнить избирательное законодательство положениями, регламентирующими деятельность МРГ СПЧ, уполномоченных по правам человека, определяющими их правовой статус и полномочия, а также предусмотреть законодательные гарантии для профильных некоммерческих объединений направлять своих представителей на избирательные участки в качестве наблюдателей;

- проработать вопрос о возможности назначать наблюдателей не только в день голосования, а с момента назначения выборов для проведения долгосрочного наблюдения за ходом избирательной кампании;

- отменить законодательные ограничения прав наблюдателей на видео- и фотосъемку на избирательном участке, установив что при осуществлении видео- и фотосъемки наблюдатели руководствуются ГК РФ и ФЗ-152 «О персональных данных»;

- законодательно установить в качестве основания для голосования вне помещения для голосования факт удаленности места жительства

(пребывания) от помещения для голосования и проблемы с организацией маршрутов общественного транспорта в соответствующем направлении;

- вернуться к экспертной дискуссии о возможности совершенствования института квалификационных требований к кандидатам для снятия ряда барьеров на пути формирования конкурентной среды на президентских выборах.

Международным организациям, направляющим наблюдателей на выборы:

- своевременно и адекватно реагировать на воспрепятствование свободному волеизъявлению избирателей со стороны иностранных государств, на территории которых организована работа участковых избирательных комиссий в дипломатических представительствах страны, проводящей выборы;

- выработать международные принципы и нормы невмешательства в национальные избирательные процессы;

- строить свою работу на принципах открытости и гласности, ставя своей целью содействие реализации избирательных прав;

- БДИПЧ ОБСЕ на основании Парижской хартии для новой Европы (1990 г.) раскрыть данные своих краткосрочных наблюдателей, полученные на общенациональных выборах в Российской Федерации, на которых присутствовали миссии БДИПЧ по наблюдению, для их детального изучения в целях совершенствования национального законодательства и электоральной практики;

СМИ и общественным организациям, занимающимся наблюдением на выборах:

- более корректно обнародовать информацию о предполагаемых нарушениях в ходе выборов, обращая внимание на ее достоверность;

- строить свою работу на принципах объективности и обоснованности, деполитизированности и беспристрастности, аргументированности и действенности, невмешательства в избирательный процесс;

- повышать правовой уровень знаний своих представителей в избирательных комиссиях;

- подключаться к работе МРГ СПЧ, направленной на содействие реализации избирательных прав граждан и снятию конфликтов в период избирательной кампании.

Настоящий Консолидированный доклад принят на заседании МРГ СПЧ 6 июня 2018 г.

Сопредседатели МРГ СПЧ



И. Борисов



И. Шаблинский

Настоящий Консолидированный доклад одобрен Советом при Президенте Российской Федерации по развитию гражданского общества и правам человека путем заочного голосования 14 июня 2018 г.

Председатель Совета



М. Федотов