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

Приложения к Консолидированному докладу Мониторинговой рабочей группы Совета при Президенте Российской Федерации по развитию гражданского общества и правам человека по выборам Президента Российской Федерации в 2018 году.

КНИГА III

Материалы общественных организаций, участвующих в мониторинге выборов Президента Российской Федерации 18 марта 2018 года

Содержание

1. Обзор Российского общественного института избирательного права (РОИИП) «Сроки назначения выборов и продолжительность избирательной кампании: российский и зарубежный опыт» (*Приложение 18*)..... **4**
2. Обзор РОИИП «Порядок наделения полномочиями глав государств в странах «Группы двадцати» (*Приложение 19*)..... **14**
3. Обзор РОИИП «Некоторые особенности отчета миссии по оценке потребностей БДИПЧ ОБСЕ» (*Приложение 20*)..... **32**
4. Обзор РОИИП «Избирательные цензы на выборах глав государств: сравнительное исследование» (*Приложение 21*)..... **39**
5. Обзор РОИИП «Правовые условия и практика выдвижения и регистрации кандидатов на выборах Президента Российской Федерации» (*Приложение 22*)..... **69**
6. Обзор РОИИП «Административный ресурс на выборах: практика правовых ограничений» (*Приложение 23*)..... **102**
7. Обзор РОИИП «Голосование «мобильных избирателей»: зарубежный и российский опыт» (*Приложение 24*)..... **127**
8. Обзор РОИИП «Участие избирателей в выборах: российская и зарубежная практика» (*Приложение 25*)..... **175**
9. Обзор РОИИП «Некоторые особенности заявления о предварительных результатах и выводах Миссии по наблюдению за выборами БДИПЧ ОБСЕ» (*Приложение 26*)..... **217**
10. Графики нормального математического распределения результатов голосования на выборах Президента Российской Федерации 18 марта 2018 г. и 4 марта 2012 г. (*Приложение 27*)..... **227**
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*)..... **313**
12. Отчет о наблюдении движения «Россия выбирает» на выборах Президента РФ 18 марта 2018 г. (*Приложение 29*)..... **327**
13. Аналитический отчет проекта «Социосталкер» по итогам исследования «Социологический аудит результатов голосования на выборам Президента РФ – 2018» (*Приложение 30*)..... **331**
14. Обзор Ассоциации некоммерческих организаций по защите избирательных прав «Гражданский контроль» «О проблемах кампании по выборам Президента Российской Федерации 2018 г.» (*Приложение 31*)..... **374**
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*)…….. **390**
16. Аналитический доклад Движения «Голос» «О соблюдении равенства прав кандидатов в средствах массовой информации на выборах Президента России 2018 года» (*Приложение 33*)…… **403**
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*)…… **449**
18. Аналитический доклад Движения «Голос» «О выдвижении кандидатов на выборах Президента России, назначенных на 18 марта 2018 г.» в 2-х частях (*Приложение 35*)…… **477**
18. Аналитический доклад Движения «Голос» «Итоги регистрации кандидатов. Административная мобилизация избирателей» (*Приложение 36*)……..... **576**
19. Предварительное заявление Движения «Голос» по итогам наблюдения за выборами Президента России, состоявшимися 18 марта 2018 г. (*Приложение 37*)…… **628**

Приложение 18

Российский общественный институт избирательного права

Обзор

Сроки назначения выборов и продолжительность избирательной кампании: российский и зарубежный опыт

РОИИП
Москва, 2017

Избирательная кампания, в формально-юридическом смысле, представляет собой осуществляемую в соответствии с конституцией и законодательством государства о выборах деятельность по подготовке и проведению выборов. Избирательная кампания представляет собой совокупность формализованных последовательных действий, которые должны быть совершены организаторами выборов и участниками выборов, которые разделены на несколько последовательных этапов, включая такие обязательные для кандидата этапы как выдвижение и регистрация кандидатов, включая поддержку их выдвижения в виде сбора подписей избирателей, сбора подписей муниципальных депутатов, внесения избирательного залога, оформление решения политической партии и т.п., предвыборную агитацию, включая предвыборную агитацию в средствах массовой информации, посредством проведения предвыборных агитационных мероприятий в форме митингов, собраний встреч с избирателями и др., голосование и подсчет голосов, установление итогов голосования на соответствующей территории и определение результатов выборов.

Избирательная кампания в юридическом смысле в большинстве государств начинается с момента принятия уполномоченным органом решения о назначении выборов либо решения о начале избирательной кампании, которое, как правило, подлежит обязательному официальному опубликованию. Именно с этого момента вступают в действие в полном объеме положения законодательства о выборах, включая ограничения для различных субъектов (например, ограничение на проведение предвыборной агитации для членов избирательных комиссий), обязательные требования о порядке осуществления избирательных действий (например, требование о финансировании предвыборной агитации исключительно за счет средств избирательного фонда соответствующего кандидата), гарантии для субъектов избирательного процесса (например, недопустимость увольнения с работы члена избирательной комиссии с правом совещательного голоса по инициативе работодателя без его согласия) и др. И именно после начала избирательной кампании субъекты выдвижения кандидатов, т.е. политические партии, граждане в случае самовыдвижения, могут официально выдвигать кандидатов на соответствующие выборные должности. Безусловно, нормальной является политическая активность, направленная на достижение определенного результата на выборах, и до официального

начала избирательной кампании, в ряде государств сложились политико-правовые традиции, предполагающие начало фактической избирательной кампании более чем за год до ее официального старта, однако такая деятельность не является юридически значимой, т.е. не влечет официального приобретения кандидатом специального правового статуса, возникновение его прав и обязанностей как кандидата в рамках избирательного процесса.

В настоящее время существует различная практика правового регулирования вопросов срока начала избирательной кампании и даты, на которую назначаются выборы, в различных государствах мира.

Международные избирательные стандарты, система которых активно развивалась в последние десятилетия, особенно на европейском континенте, содержат требования о периодических выборах: так, согласно части 3 статьи 21 Всеобщей декларации прав человека 1948 г., воля народа должна быть основой власти правительства; эта воля должна находить себе выражения в периодических … выборах; согласно пункту «c» статьи 25 Международного пакта о гражданских и политических правах 1966 г., каждый гражданин должен иметь … право и возможность голосовать и быть избранным на подлинных периодических выборах; согласно пункту 7.1 Копенгагенского документа ОБСЕ 1990 г., для того, чтобы воля народа служила основой власти правительства государства-участники ОБСЕ проводят свободные выборы с разумной периодичностью, как это установлено законом. Конвенция о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах-участниках СНГ 2002 г., в свою очередь, называет принципы периодичности и обязательности в числе стандартов демократических выборов, признанных участниками конвенции (пункт 2 статьи 1).

В Рекомендациях по совершенствованию законодательства о выборах глав государств в странах СНГ, принятых постановлением Межпарламентской Ассамблеи государств-участников СНГ от 18.04.2014 г. № 40-12, указано, что выборы главы государства, если конституцией предусмотрено его избрание на прямых выборах непосредственно гражданами, должны являться обязательными и проводиться в сроки, установленные конституцией и национальными законами (пункт 2.5.1); национальное законодательство должно определять день голосования на выборах и сроки назначения выборов (начала избирательной кампании); при этом может быть установлен определенный день голосования либо

день голосования может быть назначен соответствующим органом в законодательно установленный период, исчисляемый от дня окончания срока полномочий действующего главы государства; также по возможности четко должен быть определен срок, в который принимается решение о назначении выборов (срок начала избирательной кампании) (пункт 2.5.4).

При этом какие-либо общепризнанные нормы или рекомендации в отношении продолжительности избирательной кампании в системе международных избирательных стандартов в настоящее время отсутствуют.

Поскольку все избирательные действия официально должны быть совершены в течение официальной избирательной кампании, ее продолжительность имеет значение не только для обеспечения равных условий всем потенциальным участникам избирательного процесса, включая как представителей правящей партии, так и оппозиции, в том числе непарламентской, но и для создания правовых условий для достаточного срока осуществления необходимых избирательных действий, включая выдвижение кандидатов и поддержку выдвижения кандидатов (сбор необходимого числа подписей избирателей и других форм поддержки), ведение предвыборной агитации в течение времени, позволяющего предоставить избирателям необходимую для осознанного выбора информацию, провести необходимое количество агитационных мероприятий и т.п.

Конституция Российской Федерации, принятая всенародным голосованием 12.12.1993 г., возложила полномочия по назначению выборов Президента Российской Федерации на Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации (пункт «д» части 1 статьи 102), не урегулировав при этом срок принятия Советом Федерации такого решения. Данный срок, как и дата проведения выборов, установлены Федеральным законом «О выборах Президента Российской Федерации», при этом такой срок подвергался некоторой корректировке.

Федеральным законом «О выборах Президента Российской Федерации» от 17.05.1995 г. № 76-ФЗ установлено, что срок со дня назначения выборов до дня выборов должен быть не менее четырех месяцев; днем выборов является первое воскресенье после истечения конституционного срока, на который был избран Президент Российской Федерации; исчисление конституционного срока, на который был избран

Президент Российской Федерации, начинается со дня его избрания (абзац первый статьи 4).

Федеральным законом от 31.12.1999 г. № 228-ФЗ установлено, что решение о назначении выборов должно быть принято не ранее чем за 150 дней и не позднее чем за 120 дней до дня голосования; днем голосования на выборах является первое воскресенье месяца, в котором проводилось голосование на предыдущих общих выборах Президента Российской Федерации (часть 2 статьи 5).

Действующим в настоящее время Федеральным законом от 10.01.2003 г. № 19-ФЗ установлено, что решение о назначении выборов должно быть принято не ранее чем за 100 дней и не позднее чем за 90 дней до дня голосования; днем голосования на выборах Президента Российской Федерации является второе воскресенье месяца, в котором проводилось голосование на предыдущих общих выборах Президента Российской Федерации и в котором шесть лет тому назад был избран Президент Российской Федерации (часть 2 статьи 5). Решение должно быть официально опубликовано не позднее чем через 5 дней со дня его принятия. Формулировки о сроках проведения выборов с момента принятия первоначальной редакции Федерального закона не изменялось (за исключением связанного с изменением конституционного срока полномочий с 4 на 6 лет). Не изменялось также и общее правило о проведении выборов во второе воскресенье месяца, в котором проводилось голосование на предыдущих выборах, единственное изменение было связано с переносом дня голосования с первого на третье воскресенье соответствующего месяца в случае, если второе воскресенье является праздничным или предшествующим праздничному дню. Вместе с тем это изменение было внесено в закон более чем за 8 месяцев до дня голосования и не вызывает какие-либо сложности для потенциальных участников избирательной кампании.

При этом важно, что уменьшение сроков избирательной кампании по выборам Президента Российской Федерации в федеральном законе сочеталось с уменьшением сроков осуществления других избирательных действий, сохраняя необходимое для их осуществления время.

Очередные выборы Президента Российской Федерации назначены Постановлением Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации от 15.12.2017 г. № 528-СФ «О назначении выборов Президента

Российской Федерации», официально опубликованным в «Российской газете» 18.12.2017 г., на 18 марта 2018 г.

В рамках действующего законодательства Российской Федерации о выборах, решение о назначении выборов могло быть принято до 17.12.2017 г. и могло быть опубликовано до 22.12.2017 г.

Таким образом, избирательная кампания по выборам Президента Российской Федерации 18 марта 2018 года началась за 5 дней до окончания установленного законом возможного срока ее начала.

Продолжительность избирательных кампаний по выборам Президента Российской Федерации (1996 – 2018 гг.)

День голосования	Дата принятия постановления	Дата вступления в силу постановления	Кол-во дней от принятия решения до дня голосования	Кол-во дней избирательной кампании
16.06.1996	15.11.1995	02.12.1995[1]	214	197
26.03.2000	05.01.2000	06.01.2000	81	80
14.03.2004	10.12.2003	11.12.2003	95	94
02.03.2008	26.11.2007	28.11.2007	97	95
04.03.2012	25.11.2011	25.11.2011	100	100
18.03.2018	15.12.2017	18.12.2017	93	90

Известно, что в мировой практике внезапное достаточно неожиданное назначение выборов нередко используется правящей партией в качестве одной из технологий, позволяющих создать преимущественные условия такой правящей партии или ее кандидатам. Например, в Великобритании нередко премьер-министр, возглавляющий правящую партию, инициирует роспуск парламента и проведение выборов в течение полутора месяцев. Так, например, досрочные выборы в 2017 году проходили в следующие сроки: 18 апреля премьер-министр объявила о намерении провести досрочные выборы, 19 апреля палата общин проголосовала за роспуск, 2 мая – роспуск парламента и начало избирательной кампании, 11 мая – крайний срок выдвижения кандидатов, 8 июня – день голосования. Таким образом, от даты объявления инициативы о проведении досрочных выборов до дня голосования прошло 50 дней, а период выдвижения кандидатов составил 9 дней.

[1] Постановление опубликовано 21.11.1995 г., но вступило в силу, согласно общему правилу, через 10 дней после официального опубликования

В целом в Великобритании выборы обычно проводятся не позднее чем через 17 дней, исключая выходные и праздничные дни, после издания приказа о проведении выборов[2].

В Канаде выборы продолжительность избирательной кампании в настоящее время определена как не менее 36 дней, при этом наблюдается тенденция к сокращению сроков (до 1982 г. продолжительность кампании составляла не менее 60 дней)[3].

В Польше выборы президента назначаются не ранее чем за 7 и не позднее чем за 6 месяцев до истечения срока полномочий президента и должны быть проведены не ранее 100 и не позднее 75 дней до истечения срока полномочий. Таким образом, решение о назначении выборов может быть принято за 135 – 83 дня до дня голосования.

В Японии очередные парламентские выборы назначаются не позднее чем за 20 дней до дня голосования для выборов палаты представителей и 23 дней – для выборов палаты советников[4].

В Австралии день голосования может быть назначен в пределах от 33 до 68 дней со дня издания приказа о проведении выборов, при этом день голосования определяется таким приказом, без конкретизации на законодательном уровне.

В Грузии очередные выборы назначаются не позднее чем за 60 дней до дня выборов и проводятся в октябре календарного года истечения полномочий действующего президента.

В Азербайджане решение о назначении выборов президента принимается ЦИК не позднее чем за 75 дней до дня их проведения.

В Черногории выборы президента назначаются не позднее 75 дней до дня голосования.

В Монголии выборы назначаются не позднее чем за 65 дней до дня голосования.

В Хорватии очередные выборы 2014 года были назначены 20 ноября на 28 декабря, продолжительность избирательной кампании составила 38 дней.

В Греции досрочные выборы могут быть назначены не позднее чем за 25 дней до дня голосования.

---

[2] Современные избирательные системы. Выпуск первый. Великобритания, Канада, Мексика, Польша. М.: 2006. С. 56.

[3] Современные избирательные системы. Выпуск первый. Великобритания, Канада, Мексика, Польша. М.: 2006. С. 202.

[4] Современные избирательные системы. Выпуск третий. Испания, США, Финляндия, Япония. М.: 2009. С. 374

В Кыргызстане выборы президента назначаются Жогорку Кенешем не менее чем за 4 месяца до дня голосования и проводятся в первое воскресенье месяца, в котором истекает конституционный срок полномочий президента.

В Узбекистане начало избирательной кампании объявляется Центральной избирательной комиссией не позднее чем за 3 месяца до истечения срока полномочий президента.

В Беларуси решение о назначении выборов президента принимается Палатой представителей Национального Собрания не менее чем за 5 месяцев и проводятся они не менее чем за 2 месяца до истечения срока полномочий президента.

В Аргентине избирательная кампания по выборам президента начинается за 90 дней до дня голосования.

В Украине начало избирательной кампании объявляется не менее чем за 130 дней до дня выборов, очередные выборы президента проводятся в последнее воскресенье октября пятого года полномочий президента

В Боливии выборы назначаются не позднее чем за 180 дней до дня голосования.

В Парагвае выборы назначаются не позднее 6 месяцев до дня голосования.

В Эквадоре выборы назначаются не позднее чем за 120 дней до дня голосования.

В Гондурасе выборы назначаются за 4-6 месяцев до дня их проведения.

В США в связи с тем, что основные полномочия по правовому регулированию выборов и их организации возложены на штаты, а не на федеральный центр, в законодательстве отсутствует такое понятие как назначение выборов, что согласуется с четко установленной конституцией датой проведения очередных (при отсутствии понятия досрочных) выборов президента.

Анализ установленных конституциями и законами государств сроков назначения выборов позволяет выделить три группы государств, в зависимости от продолжительности избирательной кампании:

- государства со скоротечной избирательной кампанией (до 80 дней): Грузия, Азербайджан, Черногория, Монголия, Хорватия, Греция, Великобритания, Канада, Япония;

- государства со средней продолжительностью избирательной кампании (от 80 до 120 дней): Россия, Польша, Кыргызстан, Узбекистан, Беларусь, Аргентина;

- государства с длительной избирательной кампанией (более 120 дней): Украина, Боливия, Парагвай, Эквадор, Гондурас.

Анализ положений конституций и законов государств о сроках проведения выборов свидетельствует, что в современных государствах правовое регулирование срока проведения выборов, как правило, осуществляется в следующем порядке:

- четкое определение даты выборов (без привязки к окончанию срока полномочий): США (выборы проводятся первый вторник после первого понедельника ноября високосного года) и др.;

- четкая привязка даты выборов к окончанию срока полномочий избираемого органа или лица (выборы проводятся в определенный законом день месяца, в котором истекает срок полномочий): Россия, Кыргызстан, Украина, Грузия, Азербайджан и др.;

- определение сроков, в течение которых должны быть проведены выборы, с предоставлением права выбора конкретной даты в рамках установленного периода органу, уполномоченному принимать решение о назначении выборов: Польша, Германия, Беларусь и др.;

- отсутствие законодательного регулирования периода, в течение которого должны быть проведены выборы, предоставление неограниченного законодательно установленным периодом права определять дату выборов уполномоченному органу: Великобритания, Канада, Австралия и др.

Анализ правового регулирования назначения выборов Президента Российской Федерации свидетельствует о наличии правовой определенности относительно как даты предстоящих выборов, поскольку законодательство не предоставляет уполномоченному органу возможности изменения или выбора такой даты, обязывая назначить выборы на четко определенный день, сводя полномочия, по сути, к определению даты, на которую приходится соответствующее воскресенье месяца истечения срока полномочий президента, так и сроков совершения других избирательных действий. Такое правовое регулирование исключает возможность манипулирования датой голосования в интересах правящей партии. При этом продолжительность избирательной кампании, установленная федеральным законодателем, обеспечивает реализацию

необходимых действий кандидатами и политическими партиями, включая выдвижение кандидата, обеспечение поддержки его выдвижения посредством сбора подписей избирателей, проведение предвыборной агитации. Продолжительность избирательной кампании в России, в сравнении с практикой зарубежных государств, соответствует средней, что согласуется со сложившейся в мире практикой.

Вывод: анализ процедуры назначения выборов в Российской Федерации и зарубежных государствах свидетельствует о том, что назначение выборов Постановлением Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации от 15.12.2017 г. № 528-СФ «О назначении выборов Президента Российской Федерации», официально опубликованным в «Российской газете» 18.12.2017 г., не противоречит международным обязательствам Российской Федерации в сфере демократических выборов, международным избирательным стандартам, согласуется с общепринятой мировой и сложившейся в Российской Федерации практикой и принято в строгом соответствии с законодательством Российской Федерации о выборах.

Приложение 19

Российский общественный институт избирательного права

Обзор

Порядок наделения полномочиями глав государств в странах «Группы двадцати»

РОИИП
Москва, 2017

«Группа двадцати» или «Большая двадцатка» является неформальным клубом государств с наиболее развитой и развивающейся экономикой, участниками которого являются 20 государств с крупнейшими национальными экономиками и Европейский Союз как крупнейшее надгосударственное образование с полномочиями в области экономики в современном мире. В совокупности G-20 представляет 85 % мирового валового внутреннего продукта, 75 % мировой торговли и две трети населения мира. С 2008 года проходят ежегодные саммиты глав государств и правительств группы для обсуждения важнейших экономических вопросов.

Государства, входящие в группу, объединены в ней исключительно по экономическим мотивам, они не связаны между собой какими-либо взаимными обязательствами в области прав человека, демократических процессов и стандартов демократических выборов, поскольку эти вопросы не входят в повестку дня группы. Вместе с тем именно эта группа является в настоящее время одной из наиболее представительных межгосударственных площадок, объединяющих разные по политическому устройству, порядку формирования и полномочиям высших органов власти, подходам к правам человека и избирательной системе, а также географическому положению и уровню социально-экономического развития, государства. С учетом этих обстоятельств представляет интерес анализ вопросов ключевых вопросов замещения должности главы государства в этих странах.

В рамках настоящего обзора проанализированы такие показатели как форма правления в государстве, порядок наделения полномочиями главы государства, а в случае, если юридически или фактически основными властными функциями наделен глава правительства – и порядок его назначения на должность, сроки их полномочий, а также результат главы государства или партии главы правительства на последних выборах, позволивший ему занять соответствующую должность, и сроки правления основных политических партий.

Международные избирательные стандарты, включающие в себя как международные юридические и политическое обязательства государств, так и рекомендации международных организаций и их специализированных органов, содержащие основные принципы проведения выборов, традиционно не регулируют вопросы порядка наделения полномочиями глав государств, сроков осуществления ими

своих полномочий, порядка их избрания в случае замещения должности на основе выборов и т.д. Одной из основных причин того, что эти вопросы остались за рамками международных избирательных стандартов, является отсутствие единых принципов и подходов к их решению в государствах, выступивших в конце XX века инициаторами развития системы международных обязательств в сфере демократических выборов и международных избирательных стандартов в ее современном виде, - государствах так называемой западной демократии, где прямые выборы главы государства являются крайне редким исключением, а прямых выборов главы правительства, там где такое лицо наделено основными властными полномочиями, вообще отсутствуют. Не являются исключением международные обязательства и международные избирательные стандарты, принятые в рамках одной из наиболее активных на электоральном поле организаций – Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ), которые предполагают обязательное избрание на прямых выборах только одной палаты национального парламента, допуская возможность формирования без прямых выборов как второй палаты парламента, так и главы государства.

Фактически европейские стандарты демократических выборов не относят к сфере своего регулирования порядок наделения полномочиями главы государства, данный вопрос не является предметом внимания общеевропейских организаций, действующих в сфере демократических выборов и прав человека, по крайней мере, в отношении такого порядка в государствах Западной Европы, что позволяет сделать вывод, что данный вопрос не имеет принципиального значения в системе европейских ценностей.

Практически единственным исключением являются Рекомендации по совершенствованию законодательства о выборах глав государств в странах СНГ, принятые постановлением Межпарламентской Ассамблеи государств-участников СНГ от 18.04.2014 г. № 40-12, которые, констатируя международные обязательства государств-участников СНГ в настоящее время не ограничивают способы наделения полномочиями глав государств, а в современном мире существуют две основные формы наделения полномочиями глав цивилизованных государств: выборы (избрание) и наследование (пункт 1.1), а также, что при выборах главы государства, в котором установлена республиканская форма правления, в мировой практике применяются прямые выборы и косвенные выборы

(пункт 1.2), признают приоритетным способом избрания главы государства являются прямые всеобщие выборы, отмечая, что избрание главы государства посредством косвенных выборов может быть предусмотрено при наличии в государстве политических, социальных, исторических и иных оснований, а также при общенациональном консенсусе по этому вопросу (пункт 1.2). Эти рекомендации, как следует из их названия, носят рекомендательный, а не обязательный характер, и распространяют свое действие исключительно на государства-участники СНГ.

Четко выраженный приоритет наиболее демократического способа наделения полномочиями главы государства – избрания его на прямых всенародных выборах, закрепленный в стандартах СНГ, свидетельствует о стремлении государств-участников Содружества организовать свои политические системы не только в соответствии с принятыми в европейском сообществе стандартами, но в соответствии с современным пониманием демократической организации государственной власти, свободным от традиционных условностей в виде формальных полномочий монарха, реально в силу политических традиций, а не правовых норм, делегированных правительству и не реализуемых на практике. Такой подход позволяет отказаться от одновременного существования формально-юридической и реальной системы организации государственной власти, которая может ввести избирателей в заблуждение относительно полномочий того или иного органа.

В целом, как показывает анализ стандартов и практики, в рамках наделения полномочиями главы государства ключевым, с позиций цивилизованного сообщества, становиться правовой обычай, сложившийся в том или ином государстве и признаваемый в качестве такового населением страны и закрепленный в ее конституционной системе.

Австралия

Является конституционной монархией. Главой государства является британский монарх, полномочия которого осуществляются назначенным им генерал-губернатором. Генерал-губернатор назначается британским монархом по рекомендации премьер-министра Австралии, как правило, сроком на 5 лет. Возрастные ограничения и срок пребывания в должности законодательством не установлены, требования к гражданству генерал-губернатора отсутствуют.

Премьер-министр назначается генерал-губернатором и, согласно традиции, является лидером партии большинства или коалиции.

Требования к замещению должности и ограничения по сроку пребывания в ней законом не установлены.

С 1941 года премьер-министрами назначались представители двух политических партий: Лейбористской и Либеральной. Единственным исключением был Джон Макьюэн, представлявший Аграрную партию, однако он проработал в должности премьер-министра три недели (19.12.1967-10.01.1968 г.).

Джон Говард, представляющий Либеральную партию, занимал должность с 1996 по 2007 гг.

По результатам последних выборов 2016 г. премьер-министром стал Малкольм Тернбулл, лидер Либеральной партией, получившей в коалиции с Национальной партией 42,04 % голосов и 76 из 150 мест в Палате представителей.

Аргентина

Является президентской республикой. Главой государства является президент, избираемый на прямых выборах сроком на 4 года с возможностью повторного избрания. Кандидат считается избранным, если за него в первом туре проголосовало более 45 % избирателей либо более 40 % при условии, что за следующего кандидата проголосовало на 10 % меньше; в иных случаях проводится второй тур выборов, в котором участвуют два кандидата, получившие наибольшее число голосов избирателей.

На последних выборах 2015 г. победивший кандидат Маурисио Марки получил 34,15 % в первом туре и 51,34 % во втором туре.

Бразилия

Является президентской республикой. Главой государства является президент, избираемый на прямых выборах сроком на 4 года. Одно и то же лицо может занимать должность не более двух сроков. Вице-президент, избираемый в паре с президентом, вступает в должность президента в случае досрочного прекращения его полномочий.

С 1985 года лишь 4 из 8 президентов занимали должность по результатам выборов в качестве президента, остальные 4 были избраны в качестве вице-президента и вступили в должность президента в результате отставки, импичмента или смерти президента.

На последних выборах 2014 года победивший кандидат Дилма Русеф, впоследствии отстраненная от должности в результате импичмента, получила 41,59% в первом туре и 51,96% во втором туре.

Великобритания

Является парламентарной монархией. Основные властные полномочия осуществляются премьер-министром, который назначается монархом и, согласно традиции, является член парламента, который сможет получить поддержку большинства в Палате общин, т.е. лидер партии большинства в Палате общин. Срок полномочий премьер-министра ограничен сроком полномочий Палаты общин, ограничений по количеству сроков пребывания в должности законодательством не установлено.

С 1922 года премьер-министрами назначались представители двух политических партий: консерваторов и лейбористов.

На последних выборах 2017 г. победившая партия – консерваторы получили 42,4 % голосов избирателей, 318 из 650 мест в Палате общин, их лидер Тереза Мэй назначена премьер-министром.

Германия

Является парламентской республикой. Глава государства – федеральный президент, глава правительства – федеральный канцлер.

Федеральный президент избирается специальным органом – Федеральным собранием, состоящим из членов Бундестага (нижней палаты федерального парламента) и равного числа членов, избираемых ландтагами (парламентами) федеральных земель по принципу пропорционального представительства. Срок полномочий федерального президента – 5 лет, переизбрание на непосредственно следующий срок допустимо только однократно.

Действующий федеральный президент Франк Вальтер Штайнмайер, избранный в 2017 г., является представителем Социал-Демократической партии Германии, которая по результатам выборов последних на момент его избрания выборов в Бундестаг 2012 г. получила 25,7 % голосов избирателей, а по результатам выборов 2017 г. – 20,5 %.

Федеральный канцлер, возглавляющий федеральное правительство и осуществляющий основные властные полномочия в сфере как внутренней, так и внешней политики, назначается Бундестагом по предложению федерального президента, после чего назначается Федеральным президентом (если предложенная кандидатура не получила поддержки большинства, бундестаг большинством голосов вправе избрать другого кандидата, которого федеральный президент обязан назначить). Срок полномочий федерального канцлера ограничен сроком полномочий

Бундестага. Количество сроков пребывание в должности федерального канцлера одного лица не ограничено.

С 1949 г. должность федерального канцлера ФРГ (до и после объединения Германии) занимали 8 человек, представлявших 2 политические партии: Христианско-Демократический Союз (ХДС) и Социал-Демократическую партию Германии (СДПГ).

На последних выборах 2017 г. Консервативный блок ХДС/ХСС федерального канцлера Ангелы Меркель получил 32,9% голосов избирателей и 246 из 709 мест в Бундестаге. По результатам выборов А. Меркель сохраняет должность федерального канцлера и активно ведет переговоры с целью создания коалиции в Бундестаге.

Индия

Является парламентской республикой. Президент избирается коллегией выборщиков, в которую входят депутаты обеих палат парламента и легислатур (законодательных органов) штатов или их нижних палат, на 5-летний срок и может быть переизбран на второй срок.

С 1950 г. президентами становились представители 2 партий, в том числе 9 раз – Индийского национального конгресса, 2 раза Бхаратия джаната парти и 3 раза независимые.

Действующий президент Индии Рам Надх Ковинд избран как представитель правящей Бхаратия джаната парти, получившей на парламентских выборах 31,0 % голосов избирателей, получив поддержку 65,6 % выборщиков.

Премьер-министр назначается президентом и, как правило, является лидером политической партии или коалиции, имеющей большинство в нижней палате парламента. Срок полномочий ограничен сроком полномочий парламента, количество сроков пребывания в должности не ограничено.

На последних выборах 2014 г. действующий премьер-министр Нарендра Дамодардас Моди избран как лидер победившей на выборах Бхаратия джаната парти, получившей 31,0 % голосов избирателей и 282 из 543 мандатов в нижней палате парламента.

Индонезия

Является президентской республикой. Президент избирается на прямых выборах (с 2004 г.) сроком на 5 лет и может быть переизбран вторично, но не более чем на один срок.

Первый президент Сукарно пребывал в должности с 1945 по 1967 г. (22 года), второй Сухарто – с 1967 по 1998 г. (31 год).

На последних выборах 2014 г. победитель Джоко Видодо получил 53,15 % голосов избирателей. При этом на парламентских выборах тремя месяцами раньше его партия Демократическая партия борьбы Индонезии получила 18,95 % голосов избирателей.

Италия

Является парламентской республикой. Главой государства является Президент Республики. Президент избирается Парламентом на совместном заседании палат, в котором также участвуют по три делегата от каждой области, избранные ее областным советом так чтобы было обеспечено представительство меньшинств, тайным голосованием большинством в две трети собрания, а после третьего голосования – абсолютным большинством. Срок полномочий президента – 7 лет.

Действующий президент Серджо Маттарелла представляет Демократическую партию, получившей на последних парламентских выборах 29,5 % голосов избирателей.

Председатель Совета министров – глава правительства, наделенный наиболее существенными полномочиями, назначается Президентом и должен получить доверие обеих палат парламента, для чего, как правило, создаются коалиции партий. Срок полномочий председателя Совета министров ограничен не установлен, фактически ограничен сроком полномочий парламента.

На последних выборах 2015 г. Демократическая партия 29,5 % голосов избирателей и 340 из 630 мандатов в Палате депутатов (при том что оппозиционная партия Народ свободы получила 29,1 % голосов и 124 мандата в Палате депутатов). Премьер-министром назначен представитель Демократической партии (в настоящее время – Паоло Джентилони).

Канада

Является конституционной монархией, главой государства считается британский монарх, представленный генерал-губернатором, который назначается им по рекомендации премьер-министра Канады из числа граждан Канады. Срок полномочий и ограничения по числу сроков пребывания в должности генерал-губернатора не установлены.

Премьер-министр назначается генерал-губернатором и является лидером партии, получившей большинство на выборах.

С 1921 года должности премьер-министра занимают представители двух партий: Либеральной и Консервативной (до 2003 г. – Прогрессивно-консервативной).

На последних выборах 2015 г. Либеральная партия, лидер которой Джастин Трюдо стал премьер-министром, получила 39,47 % голосов избирателей и заняла 184 места из 338, а Консервативная партия получила 31,89 % голосов и заняла 99 мест в парламенте, став оппозиционной партией. Таким образом, за партию премьер-министра, а, следовательно, и за него проголосовало лишь 39,47 % избирателей.

Китай

Является республикой, основанной на концепции полновластия представительных органов (советов). Глава государства – председатель КНР избирается Всекитайским собранием народных представителей, которое избирается путем многоступенчатых (косвенных) выборов, на срок полномочий 5 лет. Председатель КНР и его заместитель могут занимать свои должности не более двух сроков подряд.

Мексика

Является президентской республикой. Президент избирается на прямых выборах на 6 лет без права переизбрания простым большинством голосов, т.е. избранным считается кандидат, получивший большее по сравнению с другими кандидатами число голосов, второй тур выборов не предусмотрен. Президент возглавляет правительство.

С 1928 г. президентами избирались представители двух политических партий: Институционной революционной партии (до 1946 г. – Национальной революционной партии) и Партии национального действия, причем представители второй партии возглавляли государство лишь дважды в период 2000 – 2012 гг.

По результатам выборов 2012 г. победивший кандидат Энрике Пенья Ньето получил 38 % голосов избирателей, кандидат, занявший второе место, - 31 % избирателей.

Россия

Является смешанной республикой. Главой государства является Президент Российской Федерации, который избирается на прямых выборах (согласно Конституции Российской Федерации избирается гражданами Российской Федерации на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании) сроком на 6 лет; одно и то же лицо не может занимать должность более двух сроков

подряд. Президент Российской Федерации избирается на прямых выборах с момента учреждения должности в 1991 году.

Для избрания кандидату необходимо получить более половины голосов избирателей, принявших участие в голосовании, которое определяется по числу бюллетеней установленной формы, обнаруженных в ящиках для голосования. В случае, если ни один из кандидатов не получил необходимое число голосов, проводится повторное голосование (второй тур), в котором участвуют 2 кандидата, получивших наибольшее число голосов избирателей, по результатам которого избранным признается кандидат, получивший большее, по сравнению с другим кандидатом, число голосов избирателей.

На последних выборах 2012 г. победивший кандидат Владимир Путин получил 63,6 % голосов избирателей.

Саудовская Аравия

Является абсолютной теократической монархией. Глава государства – король, он же является председателем Совета министров.

США

Являются президентской республикой.

Главой государства и главой исполнительной власти является Президент Соединенных Штатов Америки. Президент избирается на косвенных выборах сроком на 4 года; одно и то же лицо может быть избрано на должность более чем дважды (с 1951 г., ранее ограничение не было установлено).

Президент избирается коллегией выборщиков, для формирования которой в первый вторник после первого понедельника ноября високосного года проводится голосование избирателей в штатах. Строго говоря, порядок назначения выборщиков определяется штатами самостоятельно, без каких-либо федеральных стандартов, и принятые в настоящее время выборы, в принципе, могут быть заменены иными процедурами. Количество выборщиков от каждого штата определяется как число сенаторов и членов Палаты представителей от этого штата, т.е. от 3 в мелких штатах до 55 в крупнейшем – Калифорнии. При этом во всех штатах, кроме Мэна и Небраски, действует принцип «победитель получает все», по которому победитель, вне зависимости от числа полученных голосов и отрыва от конкурента, получает голоса всех выборщиков штата. После выборщики собираются в столицах своих штатов и определяют кандидатов на должность президента и вице-президента, за которых они

голосуют, направляя результаты голосования в Конгресс. Коллегия выборщиков как единый орган не собирается и совместных заседаний не проводит.

В случае досрочного прекращения полномочий Президента их до конца срока, на который он был избран, исполняет вице-президент (в истории США было 9 таких случаев). При этом Конституция предусматривает случаи, когда президентом становится лицо, не избранное ни на должность президента, ни на должность вице-президента (в 1974 г. так президентом стал Джеральд Форд).

С 1852 г. президентами избирались представители 2 партий: Демократической и Республиканской.

На последних выборах 2016 г. победивший кандидат Дональд Трамп получил 45,94 % голосов избирателей и 304 голоса выборщика, в то время как Хиллари Клинтон получила 48,03 % голосов избирателей и 227 голосов выборщиков, т.е. за избранного президента проголосовало меньшее число избирателей, чем за его конкурента.

Случай 2016 г. является четвертым в истории США случаем избрания президента меньшинством голосов избирателей (1876, 1888, 2000 гг.) и пятым с учетом применения экстраординарной процедуры выборов Президента Палатой представителей Конгресса при невозможности его избрания коллегией выборщиков (1824 г.).

Турция

Является президентско-парламентской республикой. Президент избирается на прямых выборах сроком на 5 лет с возможностью переизбрания на второй срок.

По результатам последних выборов 2014 г., ставших первыми прямыми выборами президента в истории Турции, президентом избран Реджеп Тайип Эрдоган, получивший 51,79 % голосов избирателей.

Франция

Является президентско-парламентской республикой. Главой государства является Президент Республики, избираемый на прямых выборах с 1962 г. Для избрания в первом туре кандидат должен получить абсолютное большинство голосов, во втором туре, в котором участвуют 2 кандидата, - простое большинство.

На последних выборах в 2017 г. Эммануэль Макрон в первом туре получил 24,01 % голосов избирателей в первом туре и 66,1 % во втором туре.

Южная Корея

Является президентской республикой. Президент избирается на прямых выборах на срок 5 лет и не может быть переизбран на второй срок. В случае, если кандидаты получат равное число голосов, президента выбирает Национальное собрание большинством голосов депутатов. Если на выборах выдвинулся один кандидат, он признается избранным в случае, если получает не менее одной трети от общего возможного числа голосов.

На последних выборах 2017 г. победивший кандидат Мун Джэин получил 41,08 % голосов избирателей.

ЮАР

Является парламентской республикой. Президент является главой государства. Президент избирается Национальной ассамблеей (парламентом) из числа представителей победившей партии. Президент избирается вновь избранной Национальной ассамблеей фактически на срок ее полномочий, который составляет 5 лет, и может быть избран не более чем на 2 срока.

С 1961 г. президенты представляли две политические партии: Национальная партия с 1961 по 1994 гг., Африканский национальный конгресс с 1994 г. по настоящее время.

По результатам последних парламентских выборов 2014 г. правящая партия Африканский национальный конгресс получила 62,15 % голосов избирателей и 249 из 400 мест в парламенте. Выборы президента на заседании парламента проводились без голосования, т.к. был выдвинут единственный кандидат – действующий президент, представляющий эту партию, Джейкоб Зума, который был объявлен избранным президентом.

Япония

Является конституционной монархией. Глава государства – император.

Глава исполнительной власти – премьер-министр назначается по предложению парламента (согласованному предложению обеих палат либо при отсутствии согласия – палаты представителей), как правило является лидером партии большинства в парламенте. Срок полномочий премьер-министра ограничен сроком полномочий парламента, ограничения по числу сроков пребывания в должности отсутствуют.

С 1946 г. премьер-министры представляли либерально-демократическую партию (до 1955 г. – либеральная и демократическая партии) за исключением периодов 1947-1948, 1993-1996, 2009-2012 гг.

На последних выборах 2017 г. Либерально-Демократическая партия, лидер которой Синздо Абэ назначен премьер-министром, получила 33,28 % голосов избирателей и 284 из 465 мандатов.

Европейский Союз

Европейский Союз является надгосударственным образованием, в котором прямыми выборами формируется только Европейский парламент.

Высшим должностным лицом ЕС является Председатель Европейского Совета, который избирается Европейским Советом, в состав которого входят главы государств или правительств государств-членов, а также председатель Европейского Совета и председатель Европейской комиссии, квалифицированным большинством сроком на 2,5 года с возможностью переизбрания на второй срок.

Высшим исполнительным органом ЕС является Европейская комиссия. Председатель Европейской комиссии назначается Европейским парламентом большинством голосов по предложению Европейского Совета, принятому с учетом выборов в Европарламент и после проведения соответствующих консультаций, квалифицированным большинством голосов. Впоследствии после формирования Европейским Советом по согласованию с Председателем Комиссии из числа представленных государствами-членами членов Европейской Комиссии, ее коллегиальный состав представляется на одобрения Европейского Парламента и в случае одобрения назначается Европейским Советом квалифицированным большинством.

Основные выводы

Анализ форм правления государств «Группы двадцати» свидетельствует, что в ней представлены все известные науке конституционного права формы правления: абсолютная монархия (Саудовская Аравия), конституционная или парламентарная монархия (Великобритания, Австралия, Канада, Япония), парламентская (Германия, Италия, ЮАР, Индия), президентская (США, Аргентина, Бразилия, Мексика, Индонезия, Южная Корея), смешанная республика (Франция, Россия, Турция) и республика советского типа (Китай). Эти формы правления, как показывает практика, весьма успешно существуют в крупнейших экономиках мира, и, по-видимому, отвечают интересам большинства населения соответствующих государств, что и лежит в основе их успешного функционирования.

Формы наделения полномочиями главы государства представлены от наследования в 5 государствах до прямых всенародных выборов в 8 государствах, а также косвенных выборов парламентом или специальным органом в 7 государствах.



При этом очевидно, что в условиях современного мира, государства, признающие в рамках своих международных обязательств то, что воля народа должна служить основой власти правительства, наиболее очевидным способом выражения такой воли являются прямые выборы, проводимые с целью избрания главы государства непосредственно избирателями, т.е. такой формы голосования, при которой каждый избиратель выражает свою волю относительно занятия соответствующими кандидатами должности главы государства непосредственно, не передавая эти полномочия третьим лицам, вне зависимости от того, являются ли они ранее избранными депутатами парламента или членами некого специально сформированного органа, контроль за которыми он не может осуществить, ни формально, ни тем более фактически. Российская Федерация входит в 40 % государств «Группы двадцати», использующих прямые выборы главы государства.

С учетом того, что в целом ряде государств группы, причем это характерно в большей степени для государств, считающих себя образцовыми демократиями, глава государства не обладает реальными властными полномочиями или обладает значительно меньшим объемом полномочий, по сравнению с другим лицом, как правило, главой

правительства, представляет интерес анализ порядка наделения полномочиями такого лица.

Формы наделения полномочиями лиц, осуществляющих наиболее значительный объем фактических властных полномочий, в государствах двадцатки представлены следующим образом: наследование – 1, прямые выборы – 8, назначение парламентом – 9, косвенные выборы или назначение иным органом – 2.



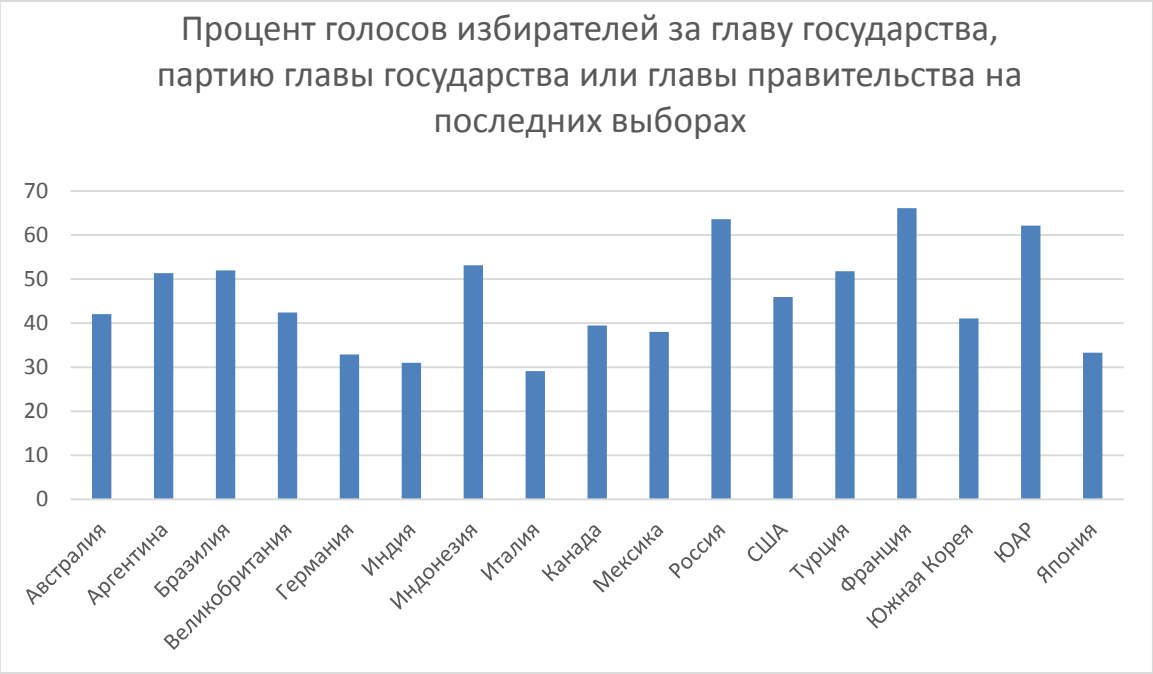
Анализ показывает, что Российская Федерация также входит в 40 % государств Группы двадцати, в которых лицо, обладающее наибольшим объемом властных полномочий, избирается на прямых выборах.

Прямые выборы главы государства, а также лица, осуществляющего фактически основные властные полномочия в государстве, используется лишь в 8 государствах Группы двадцати, при этом всегда в случае избрания главы государства на прямых выборах, именно он является ключевой фигурой в системе организации высшей власти соответствующего государства. Такая система, использующаяся и в Российской Федерации, представляется наиболее простой для понимания гражданами, создает условия для осознанного участия граждан в формировании высшей власти государства.

Отдельным предметом анализа является уровень поддержки избирателями лица, которое избирается главой государства или главой правительства с реальными властными полномочиями. Уровень такой поддержки может быть определен при проведении прямых выборов по их

результатам, при проведении косвенных выборов, как парламентом так и специальным органом – по результатам, полученным соответствующей политической партией на таких выборах.

Соответствующие кандидаты или политические партии получали на последних выборах, по результатам которых они пришли к власти, от 29,5 % голосов избирателей. Наиболее низкий результат от 29,5 % до 42,04 % голосов лидеры получали в парламентских республиках и монархиях, в которых такой процент позволял им сформировать большинство соответствующей партии самостоятельно либо в коалиции.



Лишь в 6 государствах существует законодательное требование о том, что избранным на должность президента признается кандидат, получивший более половины голосов избирателей, в двух государствах, проводящих прямые выборы, для избрания достаточно получить большее число голосов, по сравнению с другими кандидатами.

Как следует из графика, в котором обобщены данные последних прошедших в соответствующем государстве выборов, в Российской Федерации уровень поддержки главы государства является одним из наиболее высоких среди государств Группы двадцати.

Проведенный анализ показывает, что ни в одном государстве, где реальные властные полномочия осуществляются главой правительства, не установлено ограничение по числу сроков пребывания такого лица в должности. В Российской Федерации, как и в большинстве государств, где

применяются прямые выборы главы государства, такое ограничение установлено.

Сравнение исследованных показателей по государствам G-20

Государство	Замещение должности главы гос-ва / лица с полномочиями	Ограничение по срокам пребывания в должности	Требование о большинстве избирателей	Процент за победителя на последних выборах
Австралия	Наследование / парламент	Нет	Нет	42,04
Аргентина	Да	Есть	Да (не абсолютное)	51,34
Бразилия	Да *	Да	Да	51,69
Великобритания	Наследование / парламент	Нет	Нет	42,4
Германия	Косвенные / парламент	Да / нет	Нет	25,7 / 32,9
Индия	Косвенные / парламент	Да / нет	Нет	31,0
Индонезия	Прямые	Да	Да	53,15
Италия	Косвенные / парламент	Да / нет	Нет	29,5
Канада	Наследование / парламент	Нет	Нет	39,47
Китай	Косвенные / парламент	Да		
Мексика	Прямые	Да	Нет	38
Россия	Прямые	Да	Да	63,6
Саудовская Аравия	Наследование			
США	Косвенные *	Да	Нет	45,94
Турция	Прямые	Да	Да	51,79
Франция	Прямые	Да	Да	66,1
Южная Корея	Прямые	Да	Нет	41,08
ЮАР	Парламент	Да	Нет	62,15
Япония	Наследование / парламент	Нет	Нет	33,28
ЕС	Косвенные	Да	Нет	

* Предусмотрено замещение должности до конца срока полномочий неизбранным лицом

Прямые выборы глав государства, как показывает проведенное исследование, не характерны для государств так называемой «старой

демократии», активно занимающихся «продвижением демократических ценностей» и информированием мирового сообщества о своем лидерстве в развитии демократии. Всего 1 государство так называемой «старой демократии» - Франция избирает своего главу на прямых выборах. В США используется достаточно сложная система косвенных выборов, при этом допускается замещение должности президента до конца срока полномочий лицом, не прошедшим даже через косвенные выборы, а также избрания президентом кандидата, получившего меньшее, по сравнению с другим кандидатом, число голосов избирателей, т.е. избрание главы государства меньшинством голосовавших избирателей. В политических системах 3 европейских государств – Великобритании, Германии и Италии, где главы государств не избираются на прямых выборах и не осуществляют фактическое руководство государством, главы правительств занимают эту должность, получив на выборах поддержку лишь 42,4 % избирателей в Великобритании и менее чем трети (!) голосовавших избирателей в Италии (29,1 %) и Германии (32,9 %).

В Российской Федерации, в которой президент избирается на прямых выборах и осуществляет основные полномочия по управлению государством, обязательным условием избрания президента является получение им более половины голосов избирателей, при этом исключается возможность избрания главы государства меньшинством голосов. Такой порядок избрания в полной мере соответствует положению международных обязательств о том, что воля народа, выражаемая на выборах, должна служить основой власти правительства.

По совокупности проанализированных параметров порядок выборов главы государства в Российской Федерации относится к группе из 4 государств-участников Группы двадцати, относящийся к наиболее демократическим, наряду с Францией, Турцией и Индонезией. С другой стороны, такие государства как Великобритания, Канада, Австралия и Япония замыкают данный список по совокупности критериев.

Приложение 20

Российский общественный институт избирательного права

Обзор

Некоторые особенности отчета миссии по оценке потребностей БДИПЧ ОБСЕ

РОИИП
Москва, 2017

Миссия по оценке потребностей БДИПЧ ОБСЕ[5] на выборах Президента Российской Федерации 18 марта 2018 года, работавшая в Российской Федерации 6 – 9 декабря 2017 г., обнародовала свой отчет[6] 21 декабря 2017 г. Задача миссии по оценке потребностей, согласно Руководству по наблюдению за выборами БДИПЧ ОБСЕ, «выработать рекомендации относительно целесообразности мероприятий, связанных с выборами, и, если такие мероприятия необходимы, определить, какой именно их формат лучше всего отвечает выявленным потребностям», такая миссия рекомендует в том числе и численный состав миссии, включая число долгосрочных и краткосрочных наблюдателей, которые, как показывает практика, за исключением незначительного числа случаев, принимается в качестве руководства к действию при формировании миссии.

Миссия по оценке потребностей рекомендовала БДИПЧ ОБСЕ развернуть Миссию по наблюдению за выборами (МНВ) для наблюдения за президентскими выборами в составе основной группы аналитиков, 80 долгосрочных наблюдателей и 420 краткосрочных наблюдателей. Следовательно, численный состав миссии планируется около 515 человек.

Рекомендация по формату миссии – полномасштабной миссии по наблюдению за выборами – является традиционным, поскольку все 8 миссий БДИПЧ, наблюдавшие выборы в России с 1996 года, были миссиями именно такого формата. Анализ форматов всех миссий БДИПЧ ОБСЕ во всех государствах-участниках ОБСЕ показывает, что использование такого формата, предполагающего направление самой многочисленной миссии, на всех наблюдавшихся выборов встречается лишь в 13 из 57 государств-участников ОБСЕ[7].

Планируемая численность миссии БДИПЧ ОБСЕ превышает среднюю численность миссий БДИПЧ в России за период 1995 – 2016 гг., которая составляет 466 наблюдателей, более чем на 10 %.

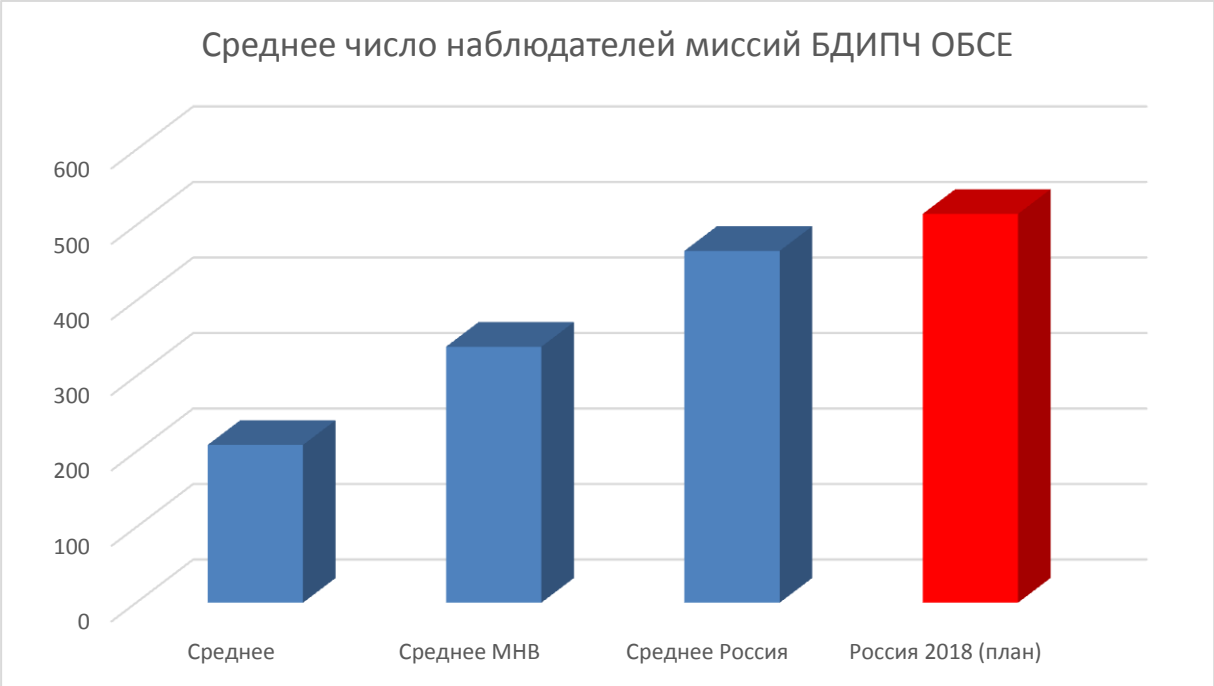
Средняя численность миссий по наблюдению за выборами, т.е. полномасштабных миссий, включающих в себя основной состав, долгосрочных и краткосрочных наблюдателей, за весь период деятельности БДИПЧ ОБСЕ с 1995 г., согласно размещенным на его

[5] Бюро по демократическим институтам и правам человека Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе

[6] http://www.osce.org/odihr/elections/russia/363761?download=true

[7] БДИПЧ ОБСЕ в действии. 25 лет наблюдения за наблюдателями / И.Б. Борисов, А.В. Игнатов. М.: Российский общественный институт избирательного права, 2017.

официальном сайте итоговым отчетам, составляет 339 наблюдателей, средняя численность миссий всех форматов составляет 209 наблюдателей.



Средняя численность миссий в 7 крупнейших по численности населения и, соответственно, избирателей государствах-участниках ОБСЕ показывает, что этот показатель в Российской Федерации значительно превышает аналогичные показатели в других крупнейших по численности государствах-участниках ОБСЕ.

Государство	**Численность населения**	**Среднее число наблюдателей**	**Число жителей на 1 наблюдателя БДИПЧ**
США	326 896 000	65	5 029 169
Россия	146 804 372	466	315 031
Германия	82 800 000	7	11 828 571
Турция	79 814 371	30	2 660 479
Великобритания	65 808 573	6	10 968 096
Франция	64 859 599	8	8 107 450
Италия	60 589 445	8	7 573 681





Проведенный РОИИП анализ соотношения численности миссии БДИПЧ ОБСЕ и оценки степени соответствия выборов обязательствам ОБСЕ и другим международным стандартам демократических выборов свидетельствует об ухудшении такой оценки с увеличением численности миссий:



В отчете миссии по оценке потребностей сохранился и ставший традиционным стиль БДИПЧ с многочисленными ссылками на «некоторых собеседников миссии», которые, например, в этот раз «выразили обеспокоенность по поводу возможности для всех потенциальных кандидатов собирать подписи на равной и беспрепятственной основе во всех регионах страны», «отметили, что некоторые судебные решения могут препятствовать регистрации некоторых потенциальных кандидатов», «выразили обеспокоенность относительно реализации положений законодательства, которые касаются набора и независимого наблюдения наблюдателями от общественных палат».

Миссия по оценке потребностей недостаточно тщательно изучила избирательное законодательство Российской Федерации, поскольку, например, ошибочно указала в своем отчете, что финансирование избирательных кампаний кандидатов осуществляется, в частности, за счет ссуд, займов или кредитов (loans), в то время как избирательное законодательство не называет такие средства источником финансирования избирательной кампании кандидата. Российское законодательство не предусматривает возможности получение кредита на имя кандидата.

Отмечая, что освещение избирательной кампании в СМИ начинается за 28 дней до дня голосования, миссия также ошибочно трактует законодательство, согласно которому в указанный срок начинается предвыборная агитация кандидатов в СМИ, освещение же, т.е. информирование о ходе избирательной кампании, не ограничено таким

сроком и осуществляется с момента начала избирательной кампании средствами массовой информации самостоятельно. Вместе с тем, такая ошибочная трактовка может быть не случайной, поскольку миссии БДИПЧ нередко в рамках своего мониторинга СМИ, проводимого в некоторых государствах, смешивают понятия предвыборной агитации, информирования избирателей о выборах и информирования о деятельности органов государственной власти.

Отмечая, что избиратели могут быть включены в список избирателей и в день выборов по решению суда или вышестоящей избирательной комиссии, миссия не упоминает возможность включения в список избирателей избирателя, зарегистрированного на территории соответствующего избирательного участка, по решению непосредственно участковой избирательной комиссии, при том что включение избирателя в таком порядке является наиболее распространенным случаем.

Ссылаясь на выраженную представителем ОБСЕ по вопросам свободы СМИ «глубокую обеспокоенность ситуацией со свободой СМИ» в связи с внесением изменений в законодательство в части регистрации СМИ, получающих финансирование из иностранных источников, в качестве иностранных агентов, которые по оценкам представителя могут негативно повлиять на свободу информации, миссия по оценке потребностей не уточняет, что такие изменения затронули деятельность 9 средств массовой информации, не анализирует данные о зрительской аудитории этих СМИ, и, естественно, не акцентирует внимание на то, что изменения были приняты в качестве зеркальной меры в ответ на аналогичные требования другого государства-участника ОБСЕ, нередко называющего себя лидером в области развития демократии и свободы слова.

Наконец, представляет интерес перечень встреч, проведенных миссией по оценке потребностей, в период ее работы в России. Так, согласно Руководству по наблюдению за выборами БДИПЧ ОБСЕ (шестое издание), «обычно МОП проводит встречи с представителями избирательных органов и органов государственной власти …, также члены миссии встречаются с представителями политических партий, средств массовой информации, организаций гражданского общества…». Эти встречи проводятся с целью изучения предвыборной обстановки в стране и учитываются при выработке рекомендаций. Очевидно, что для решения таких задач миссии по оценке потребностей необходимо, по крайней мере,

стремиться к проведению подобных встреч с представителями всего спектра соответствующих объединений. Однако, как следует из перечня встреч, являющегося приложением к отчету миссии, миссия провела встречи с 7 представителями политических партий и штабов кандидатов, в том числе 4 представителями «Единой России», и по 1 представителю партии «Яблоко» и штабов потенциальных кандидатов К. Собчак и Б. Титова; 4 представителями СМИ, в том числе с 3 представителями ВГТРК и 1 представителем «Эхо Москвы»; 8 представителями структур гражданского общества, в том числе 5 представителями Движения «Голос», 1 представителем Московской хельсинской группы (Л. Алексеевой), а также 1 экспертом по выборам (Д. Орешкин) и «президентом Российского института» (Г. Павловский).

Очевидно, что ни в одной из указанных категорий миссия не предприняла попытку встретиться с представителями всего спектра соответствующих объединений.

В случае сохранения подобных подходов со стороны БДИПЧ ОБСЕ к наблюдению за выборами в Российской Федерации объективность, профессионализм и политическая нейтральность миссии БДИПЧ могут быть поставлены под сомнение, что будет не только способствовать снижению доверию к ее выводам и уменьшению эффективности ОБСЕ, но и может быть воспринято как предвзятое отношение к одному из государств-участников ОБСЕ и прямая либо косвенная попытка вмешательства во внутриполитические процессы государства.

Приложение 21

Российский общественный институт избирательного права

Обзор

Избирательные цензы на выборах глав государств: сравнительное исследование

РОИИП
Москва, 2018

Принцип всеобщего избирательного права является одним из основополагающих в системе международных избирательных стандартов и внутригосударственных законодательных актов о выборах. Он предусмотрен во всех международных актах, затрагивающих избирательные права граждан, и считается одной из четырех основных характеристик избирательного права, составляющих систему общепризнанных принципов избирательного права.

При этом существующие международные акты не раскрывают в полной мере понятие и содержание принципа всеобщего избирательного права, ограничиваясь его декларированием в качестве основополагающего принципа проведения выборов, оставляя реальную возможность наполнять его содержанием на усмотрение государств.

Заложенная впервые в современной истории в части 3 статьи 21 Всеобщей декларации прав человека, принятой Генеральной Ассамблеей Организации Объединенных Наций 10.12.1948 г., правовая формула «воля народа должна находить себе выражение в периодических и нефальсифицированных выборах, которые должны проводиться при *всеобщем* и равном избирательном праве, путем тайного голосования или же посредством других равнозначных форм, обеспечивающих свободу голосования», с учетом определенных модификаций воспроизводилась и (или) развивалась практически во всех международных актах, затрагивающих вопросы демократических выборов. Так, в соответствии с пунктом «b» статьи 25 Международного пакта о гражданских и политических правах от 16.12.1966 г. каждый гражданин должен иметь без какой бы то ни было дискриминации и без необоснованных ограничений право и возможность голосовать и быть избранным на подлинных периодических выборах, производимых на основе всеобщего и равного избирательного права при тайном голосовании и обеспечивающих свободное волеизъявление избирателей.

Аналогичные положения впоследствии вошли в основополагающие международные акты региональных международных организаций. В частности, пункт 7.3 Документа Копенгагенского совещания Конференции по человеческому измерению Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе от 29.06.1990 г. предусматривает, что для того чтобы воля народа служила основой власти правительства, государства-участники гарантируют взрослым гражданам всеобщее и равное избирательное право. Впоследствии такая конструкция неоднократно

воспроизводилась в других документах Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе (СБСЕ) и Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ), в которую было преобразовано Совещание.

Первым обязательным для подписавших его государств международным документом, наполнившим содержанием понятие всеобщего избирательного права, стала Конвенция о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах-участниках Содружества Независимых Государств от 07.10.2002 г. Конвенция, в отличие от Копенгагенского документа, не просто перечисляет стандарты выборов, но раскрывает содержание каждого из них, перечисляет требования, которые должны быть выполнены государствами для соблюдения указанных принципов. Принцип всеобщего избирательного права признан частью 2 статьи 1 Конвенции одним из стандартов демократических выборов, а его содержание достаточно полно охарактеризовано в статье 2, посвященной этому принципу. Так, согласно статье 2 Конвенции о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах – участниках СНГ, соблюдение принципа всеобщего избирательного права означает следующее:

а) каждый гражданин по достижении установленного конституцией, законами возраста имеет право избирать и быть избранным в органы государственной власти, … на выборные должности на условиях и в порядке, предусмотренном конституцией и законами;

б) право гражданина избирать и быть избранным в органы государственной власти,… на выборные должности реализуется вне зависимости от каких бы то ни было ограничений дискриминационного характера по признаку пола, языка, религии или вероисповедания, политических или иных убеждений, национального или социального происхождения, принадлежности к национальному меньшинству или этнической группе, имущественного положения или иных подобных обстоятельств.

Более детально международные стандарты в отношении всеобщего избирательного права сформулированы в Рекомендациях по совершенствованию законодательства о выборах глав государств в странах СНГ, принятыми постановлением Межпарламентской Ассамблеи государств – участников СНГ от 18.04.2014 г. №40-12.

В соответствии с указанными Рекомендациями, принцип всеобщего избирательного права в части установления избирательных цензов для права быть избранным на должность президента государства предполагает следующее (пункт 2.1):

- право быть избранным (пассивное избирательное право) должно быть предоставлено гражданам, достигшим установленного конституцией и (или) законом возраста, за исключением граждан, признанных недееспособными на основании вступившего в законную силу решения суда и содержащихся в местах лишения свободы на основании вступившего в законную силу приговора суда (законодательством могут быть установлены определенные категории преступлений, осуждение за совершение которых влечет за собой ограничение пассивного избирательного права). Конституцией государства может быть установлено ограничение в реализации пассивного избирательного права лицам, достигшим определенного предельного возраста, который не может быть менее 65 лет (пункт 2.1.2);

- конституцией и (или) законом могут быть предусмотрены другие условия приобретения гражданином права быть избранным на выборах главы государства, при установлении которых должен быть соблюден принцип соразмерности. К таким условиям могут быть отнесены требования постоянного проживания гражданина на территории государства в течение определенного срока, который не должен быть более 15 лет, отсутствия иностранного гражданства, вида на жительство, имущественной или иной связи с иностранным государством, отсутствия судимости за все или определенные категории преступлений. Конституцией, законом государства может быть ограничено количество сроков, которые одно и то же лицо вправе занимать должность главы государства, - не более двух сроков подряд (пункт 2.1.3);

- право гражданина избирать и быть избранным должно реализовываться вне зависимости от каких бы то ни было ограничений дискриминационного характера по признаку пола, языка, религии или вероисповедания, политических или иных убеждений, национального или социального происхождения, принадлежности к национальному меньшинству или этнической группе, имущественного положения или иных подобных обстоятельств (пункт 2.1.4);

- конституцией (законом) в качестве условия реализации пассивного избирательного права может быть предусмотрено обязательное владение

гражданином государственным языком (государственными языками). При этом законом может быть предусмотрено, что владение государственным языком декларируется кандидатом при выдвижении кандидатуры либо проверяется специальным коллегиальным органом, формируемым на профессиональной и публичной основе, или непосредственно центральным избирательным органом. В случае проверки уровня владения кандидатом государственным языком законом должен быть предусмотрен порядок формирования и работы соответствующего специального коллегиального органа, проводящего такую проверку, а также условия (критерии) признания кандидата невладеющим государственным языком и порядок обжалования решения указанного органа (пункт 2.1.5);

- возможность реализации пассивного избирательного права должна быть предоставлена гражданам, подозреваемым или обвиняемым в совершении преступления, до вступления в законную силу приговора суда (пункт 2.1.6);

- законом могут быть предусмотрены обязанность лиц, осуществляющих деятельность, несовместимую со статусом главы государства, прекратить такую деятельность в случае избрания главой государства и ответственность за невыполнение такой обязанности либо положения, запрещающие регистрацию кандидатами на должность главы государства граждан, занимающих определенные должности или осуществляющих определенную деятельность (пункт 2.1.7).

Свод рекомендуемых норм при проведении выборов, принятый Венецианской комиссией Совета Европы в 2002 г., также предусматривает возможность лишения права быть избранным, при этом такое лишение должно быть предусмотрено законом, должен соблюдаться принцип пропорциональности, лишение избирательных прав должно основываться на признании умственной неполноценности или вынесении уголовного приговора за серьезное правонарушение (п 1.1d).

Очевидно, что международные обязательства государств и вся практика выборов в мире предполагают возможность и необходимость установления определенных ограничений или исключений в отношении отдельных категорий лиц при определении субъектов, обладающих как активным, так и пассивным избирательным правом. Поэтому принцип всеобщего избирательного права не может быть абсолютным и не предполагает стопроцентной всеобщности избирательного права, как бы к этому не стремились законодатели, политики и правозащитники. В

действительности он носит ограниченный характер, а его название, по сути, идеализировано.

Высшие судебные инстанции, как Европейский суд по правам человека, так и Конституционный Суд Российской Федерации также допускают ограничения принципа всеобщего избирательного права в случае, если такие ограничения установлены конституцией или на ее основе законом, не носят дискриминационного характера, не ограничивают права до такой степени, что они теряют реальное содержание, преследуют правомерную цель и являются соразмерным средством ее достижения.

В целом, все международные акты, включая международные обязательства государств в сфере демократических выборов создают необходимый ориентир для национальных законодателей, следование которому должно обеспечивать соблюдение принципа всеобщего избирательного права в общепризнанном его толковании, предполагая при этом возможность установления необходимых и допустимых ограничений.

***

Исследование практики введения избирательных цензов в современном мире позволяет, с известной степенью условности, выделить три основные модели, используемые государствами мира на современном этапе своего развития при установлении избирательных цензов:

- «либеральную», при которой наиболее последовательно (нередко – «расширительно») реализуется принцип всеобщности избирательного права различными доступными средствами правового регулирования, в том числе путем снижения возрастного ценза, фактического устранения ценза гражданства (на отдельных уровнях публичной власти или в связи с межгосударственной интеграцией), упразднения целого ряда иных ограничений, достаточно распространенных в других современных моделях и др. На практике «либеральная модель» встречается крайне редко, причем практически никогда не встречается в «чистом виде», примером такой модели могут быть Австрия, Венгрия, Италия, Сербия, Финляндия, Швейцария и др.;

- «стандартную», предполагающую использование «общепринятых» избирательных цензов, включая, среди прочего, ценз гражданства, возрастной ценз, совпадающий с совершеннолетием (в большинстве государств – 18 лет) для активного избирательного права и выше для пассивного избирательного права, криминальный ценз (лишение активного

избирательного права лиц, отбывающих наказание в виде лишения свободы по приговору суда и пассивного избирательного права – лиц, отбывающих наказание и (или) имеющих судимость), отсутствие ценза оседлости для активного избирательного права, и др. Данная модель используется является наиболее распространенной в мире, особенно часто встречающейся в европейских государствах и государствах-участниках ОБСЕ, в том числе Азербайджане, Армении, Беларуси, Бельгии, Болгарии, Венесуэле, Грузии, Дании, Израиле, Индии, Ирландии, Испании, Казахстане, Киргизии, Польше, Португалии, Румынии, Словении, Словакии, Украине, Хорватии, Черногории, Японии и др.;

- «консервативную», при которой устанавливаются более жесткие, по сравнению со «стандартной моделью», избирательные цензы, в том числе ценз оседлости для приобретения активного избирательного права и достаточно высокий ценз оседлости для приобретения пассивного избирательного права, «усиленный» ценз гражданства введением в качестве обязательного условия приобретения гражданства по рождению или наличия гражданства у родителей, религиозный, языковой, имущественный, моральный (репутационный) ценз, ценз места работы (занимаемой должности) и другие, устанавливаемые национальным законодателем, исходя из исторических, культурных, религиозных и прочих особенностей развития государства. Такая модель применяется, в частности, в таких государствах как Аргентина, Бразилия, Великобритания, Гватемала, Германия, Египет, Индонезия, Канада, Куба, Молдавия, Пакистан, США Таджикистан, Таиланд, Турция и др.

При этом мировая практика знает случаи реформирования реформирование системы избирательных цензов, направленные как в сторону отмены существующих ограничений, так и в сторону их дополнения, в том числе связанного с необходимостью корректировки избирательного процесса в связи с развитием политико-правовой системы государства.

В качестве недавних примеров расширения круга цензов, применительно к пассивному избирательному праву, можно выделить введение в ряде государств криминальных цензов, направленные на предотвращение вхождения во власть лиц, имеющих судимость (Казахстан в 2009 году, Польша в 2009 году), а также ценза гражданства в части запрета выдвижения лиц с двойным гражданством, направленного на

предотвращение иностранного вмешательства в национальные дела (Молдова в 2008 году).

***

Конституцией Российской Федерации непосредственно установлен ряд цензов пассивного избирательного права, представляющих собой обязательные требования к лицу для реализации права быть избранным на должность Президента Российской Федерации.

К таким цензам, установленным непосредственно Конституцией, относятся:

- ценз гражданства – граждане Российской Федерации быть избранным в органы государственной власти (часть 2 статьи 32), Президентом Российской Федерации может быть избран гражданин Российской Федерации (часть 2 статьи 81),

- ценз дееспособности – не имеют права быть избранными граждане, признанные судом недееспособными, (часть 3 статьи 32),

- криминальный ценз – не имеют права быть избранными граждане, содержащиеся в местах лишения свободы по приговору суда (часть 3 статьи 32),

- возрастной ценз – Президентом Российской Федерации может быть избран гражданин Российской Федерации не моложе 35 лет (часть 2 статьи 81),

- ценз оседлости – Президентом Российской Федерации может быть избран гражданин Российской Федерации, постоянно проживающий в Российской Федерации не менее 10 лет (часть 2 статьи 81),

- количественный ценз – одно и то же лицо не может занимать должность Президента Российской Федерации более двух сроков подряд (часть 3 статьи 81).

Дальнейшее развитие системы ограничений активного и пассивного избирательного права связано с развитием избирательного законодательства Российской Федерации и Федерального закона «О выборах Президента Российской Федерации», в частности.

При этом сформулированный в Конституции Российской Федерации перечень ограничений права быть избранным не рассматривается отечественной правотворческой и правоприменительной практикой как исчерпывающий. Согласно правовой позиции Конституционного Суда Российской Федерации, выраженной, в пункте 2.1 Постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 10.10.2013 г. № 20-П,

названное предписание (части 3 статьи 32 Конституции Российской Федерации) - в контексте положений статей 3 и 32 (части 1 и 2) Конституции Российской Федерации во взаимосвязи с закрепленными в ней критериями возможных ограничений прав и свобод человека и гражданина федеральным законом (статья 17, часть 3; статья 19, части 1 и 2; статья 55, части 2 и 3) – не дает оснований к истолкованию, исключающему возможность ограничения пассивного избирательного права федеральным законом в отношении определенных категорий лиц... В системе конституционных прав и свобод оно представляет собой специальный запрет на осуществление данного права применительно к перечисленным в статье 32 (часть 3) Конституции Российской Федерации категориям граждан, который ввиду его особой значимости выделен конституционным законодателем как отдельный случай ограничения конституционного права.

Определением от 18.01.2018 г. № 13-О подтверждены указанные правовые позиции, распространяющиеся и на выборы Президента Российской Федерации, поскольку они воспроизводят соответствующие положения базового Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации».

Таким образом, согласно позиции, получившей выражение в отечественной правоприменительной практике[8], ограничения конституционного права быть избранным в органы государственной власти и органы местного самоуправления, ведущие к исключению определенных категорий граждан из числа лиц, имеющих право претендовать на занятие выборной публичной должности, могут устанавливаться федеральным законом на основе вытекающих из Конституции Российской Федерации критериев с учетом основных принципов и норм международного права, являющихся составной частью правовой системы России.

С учетом изложенной правовой позиции и исходя из того, что, согласно указанным выше международным актам, по общему правилу, в отношении права быть избранным, в принципе, могут устанавливаться более строгие, чем в отношении права избирать, ограничения, Федеральным законом от 10.01.2003 г. № 19-ФЗ «О выборах Президента Российской Федерации» как воспроизведены указанные выше положения

[8] Пункт 2.3 Постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 10.10.2013 года № 20-П.

Конституции Российской Федерации, так установлены дополнительные, по сравнению с ними, избирательные цензы, согласующиеся с соответствующими положениями Федерального закона от 12.06.2002 г. №67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации».

К установленным Федеральным законам избирательным цензам в отношении права быть избранным Президентом Российской Федерации относятся:

- ценз гражданства в виде отсутствия политико-правовой связи с иностранным государством – не имеет права быть избранным Президентом Российской Федерации гражданин Российской Федерации, имеющий гражданство иностранного государства либо вид на жительство или иной документ, подтверждающий право на постоянное проживание гражданина Российской Федерации на территории иностранного государства (пункт 5.1 статьи 3),

- криминальный ценз в следующих аспектах:

-- не имеет права быть избранным Президентом Российской Федерации гражданин Российской Федерации, осужденный к лишению свободы за совершение тяжкого и (или) особо тяжкого преступления или преступления экстремистской направленности и имеющий на день голосования неснятую и непогашенную судимость за указанное преступление, либо судимость которого снята или погашена – до истечения 10 лет при тяжком и 15 лет при особо тяжком преступлении со дня снятия или погашения судимости (подпункты 1, 1.1, 1.2 пункта 5.2 статьи 3);

-- не имеет права быть избранным Президентом Российской Федерации гражданин Российской Федерации, осужденный за совершение преступления экстремистской направленности и имеющий на день голосования неснятую и непогашенную судимость за указанное преступление (подпункт 2 пункта 5.2 статьи 3);

-- не имеет права быть избранным Президентом Российской Федерации гражданин, подвергнутый административному наказанию за совершение одного из двух составов административных правонарушений, связанных с экстремистской деятельностью (пропаганда, публичное демонстрирование нацистской символики, атрибутики, либо символики или атрибутики экстремистских организаций; производство и распространение экстремистских материалов), если голосование состоится

до окончания срока, в течение которого лицо считается подвергнутым административному наказанию (подпункт 3 пункта 5.2 статьи 3);

-- не имеет права быть избранным Президентом Российской Федерации гражданин, в отношении которого вступившим в силу решением суда установлен факт призывов к совершению деяний, определяемых как экстремистская деятельность, побуждение иным способом к таким деяниям, обоснование или оправдание экстремизма, если указанные нарушения либо действия совершены в период, не превышающий шести лет до дня голосования (подпункт 4 пункта 5.2 статьи 3),

-- не имеет права быть избранным Президентом Российской Федерации гражданин Российской Федерации, в отношении которого вступил в силу приговор суда о лишении его права занимать государственные должности в течение определенного срока, если голосование на выборах состоится до истечения установленного судом срока (часть 6 статьи 3).

Как следует из анализа содержания ограничений, установленных федеральным законом, расширение условий криминального ценза и ограничений, связанных с совершением административных правонарушений и иных правонарушений (избирательно-правовых, не содержащих составы преступлений и административных правонарушений, но при обращении в суд в установленный законом срок влекущих конституционно-правовую ответственность в виде отмены регистрации кандидата), имеют целью противодействие экстремистской деятельности, поскольку три подпункта ограничивают пассивное избирательное право за совершение правонарушений экстремистской направленности, вне зависимости от степени тяжести таких правонарушений. Такие ограничения обусловлены конституционно значимыми целями, связанными с необходимостью противодействия экстремистской деятельности, в первую очередь, в сфере публичной политики.

***

Практика установления ограничений принципа всеобщего избирательного права в современном мире весьма обширна. При этом большее число ограничений затрагивают именно право быть избранным, т.е. пассивное избирательное право. Как показывает анализ мировой практики, наиболее высокие требования конституциями и законами государств устанавливаются именно к кандидатам на должность главы

государства (президента), что обусловлено особым статусом этого лица и существенным объемом возложенных на него полномочий, реализация которых может быть эффективна при соответствии занимающего эту должность лица определенным критериям, связанным как с возрастом, так и с иными характеристиками.

Границы принципа всеобщности избирательного права в реальности определяются наличием либо отсутствием избирательных цензов, исключающих временно или навсегда определенных членов общества из участия в управлении делами общества и (или) государства посредством выборов.

Анализ мировой практики показывает, что в большинстве государств условия реализации гражданином своего пассивного избирательного права быть избранным на выборах главы государства устанавливаются конституцией государства и более детально раскрываются в принимаемых на ее основе законах.

При этом сравнительно-правовой анализ правового регулирования ограничений пассивного избирательного права в различных государствах в современном мире, позволяет выявить достаточно большое количество различных избирательных цензов, используемых в различных государствах, указанных ниже.

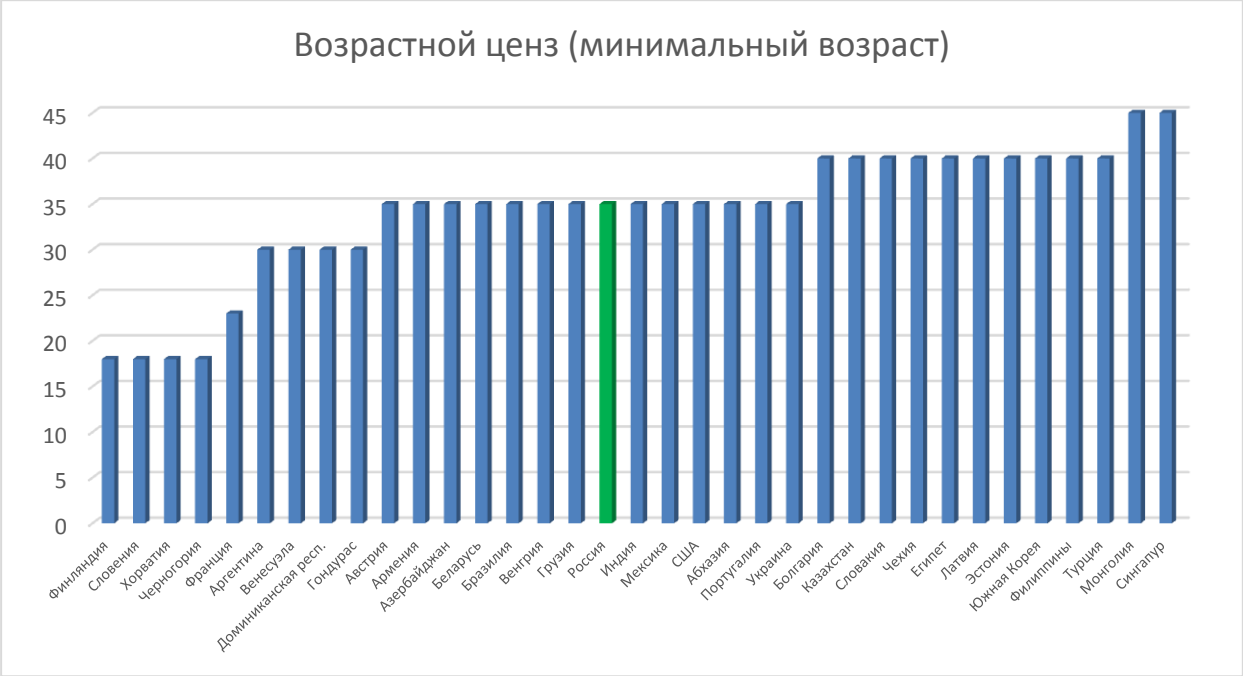
Возрастной ценз является одним из самых распространенных и существует во всех государствах мира. Возрастной ценз установлен как для активного, так и для пассивного избирательного права, причем для последнего, согласно устоявшейся практики и рекомендациям международных организаций, в большинстве государств установлен больший ценз, т.е. право быть избранным, особенно главой государства, гражданин приобретает в существенно более зрелом возрасте, по сравнению с правом избирать.

Возрастной ценз в мировой практике применяется в двух вариантах: устанавливается минимальный возраст, при достижении которого лицо приобретает избирательное право, и устанавливается максимальный возраст, при достижении которого лицо утрачивает право быть избранным.

Практика показывает, что право быть избранным президентом в различных государствах граждане получают в возрасте от 18 до 45 лет.

В Российской Федерации пассивное избирательное право на выборах Президента приобретается в возрасте 35 лет (активное – в возрасте 18 лет). Аналогичный возрастной ценз для реализации права быть избранным

главой государства – 35 лет – установлен в США, Австрии, Армении, Азербайджане, Беларуси, Бразилии, Венгрии, Грузии, Индии, Мексике, Абхазии, Португалии, Украине. В практике зарубежных государств встречается как установление меньшего возраста приобретения пассивного избирательного права: 30 лет – в Аргентине, Венесуэле, Доминиканской Республике, Гондурасе; 23 года – во Франции (при этом Франция является одним из немногих государств, где в отношении других выборных лиц – членов Сената установлен более высокий возрастной ценз – 35 лет); и даже 18 лет – одинаковый возраст приобретения пассивного и активного избирательного права – установлен в Финляндии, Словении, Хорватии и Черногории; так и установление более зрелого возраста: 40 лет – в Болгарии, Казахстане, Словакии, Чехии, Египте, Латвии, Эстонии, Южной Корее, Филиппинах, Турции; и 45 лет – в Монголии и Сингапуре.



В ряде государств мира установлено не только нижнее, но и верхнее возрастное ограничение, лишающее права быть избранным граждан, достигших определенного возраста. Так, в Абхазии, такой возраст составляет 65 лет, в Туркменистане – 70 лет. Аналогичное ограничение было установлено в российском законодательстве в период 1991-1993 г. (президентом не мог быть избран гражданин, достигший 65 лет), однако с принятием Конституции Российской Федерации 1993 года оно было устранено.

Ценз гражданства также существует во всех государствах, по крайней мере, применительно к требованиям в отношении лица, избираемого на должность президента. Право быть избранным

президентом предоставляется гражданам соответствующего государства, при этом это минимальное в ряде случаев существует с дополнительными требованиями.

Анализ существующей практики установления такого ценза позволяет выделить четыре возможных варианта его использования, применяемые в разных государствах:

- требование о необходимости иметь гражданство соответствующего государства – минимальное требование ценза гражданства, существующее во всех государствах;

- требование об отсутствии гражданства иностранного государства, т.е. требование о наличии гражданства исключительно того государства (двойного гражданства), в котором гражданин реализует свое право быть избранным, а также требование об отсутствии иных политико-правовых или экономических связей с иностранным государством;

- требование об определенных основаниях приобретения гражданства (в большинстве случаев применения такого требования – по рождению);

- требование об определенном сроке (продолжительности) нахождения в гражданстве соответствующего государства на момент реализации пассивного избирательного права;

- требования о гражданстве родителей и супругов.

Требование об отсутствии гражданства иностранного государства, установлено в России, Болгарии, Венесуэле, Азербайджане и др. При этом в России также существует требование об отсутствии вида на жительство или иного документа, подтверждающего право на постоянное проживание гражданина на территории иностранного государства, а, например, в Азербайджане применяется более широкое ограничение: не могут быть избраны граждане, имеющие обязательства перед иностранными государствами, причем исчерпывающий перечень таких обязательств законом не установлен, но в качестве примеров приведены обязательства, возникающие в связи с проживанием в иностранном государстве свыше 5 лет, являющиеся причиной наличия продолжительных, крепких и стабильных отношений регистрационные, налоговые обязательства, обязательство не оставлять территорию страны свыше определенного срока, а также другие политические или юридические обязательства.

Требование об определенных основаниях приобретения гражданства в Российской Федерации не установлено, поскольку в соответствии с российским законодательством гражданство является равным независимо

от оснований его получения. Этот принцип в равной степени распространяется на все правоотношения, ни в одной сфере общественных отношений в России не установлены различные правовые последствия оснований приобретения гражданства.

Вместе с тем, в ряде государств пассивным избирательным правом обладают лишь граждане, получившие гражданство по определенным основаниями, как правило, по рождению (либо, что, по сути, то же самое – по происхождению). Так, президентом может быть избран только гражданин соответствующего государства по рождению в США, Болгарии, Мексике, Бразилии, Грузии, Монголии, Португалии, Венесуэле, Египте.

В ряде государств в качестве избирательного ценза установлены также требования к гражданству родителей и супругов кандидата. Так, в Греции гражданином Греции должен быть отец кандидата, в Монголии – родители кандидата, в Мексике – родители кандидата должны быть гражданами по рождению, в Египте – супруга кандидата.

В установлен альтернативный вариант: кандидатом может быть либо гражданин, рожденный на территории Аргентины, либо в случае рождения за рубежом – родители которого являются гражданами Аргентины.

В ряде государств установлен ценз продолжительности гражданства, предусматривающий право быть избранным лица, пребывающего в гражданстве соответствующего государства в течение определенного срока, например, в Армении – в течение последних 10 лет, в Греции – в течение 5 лет.

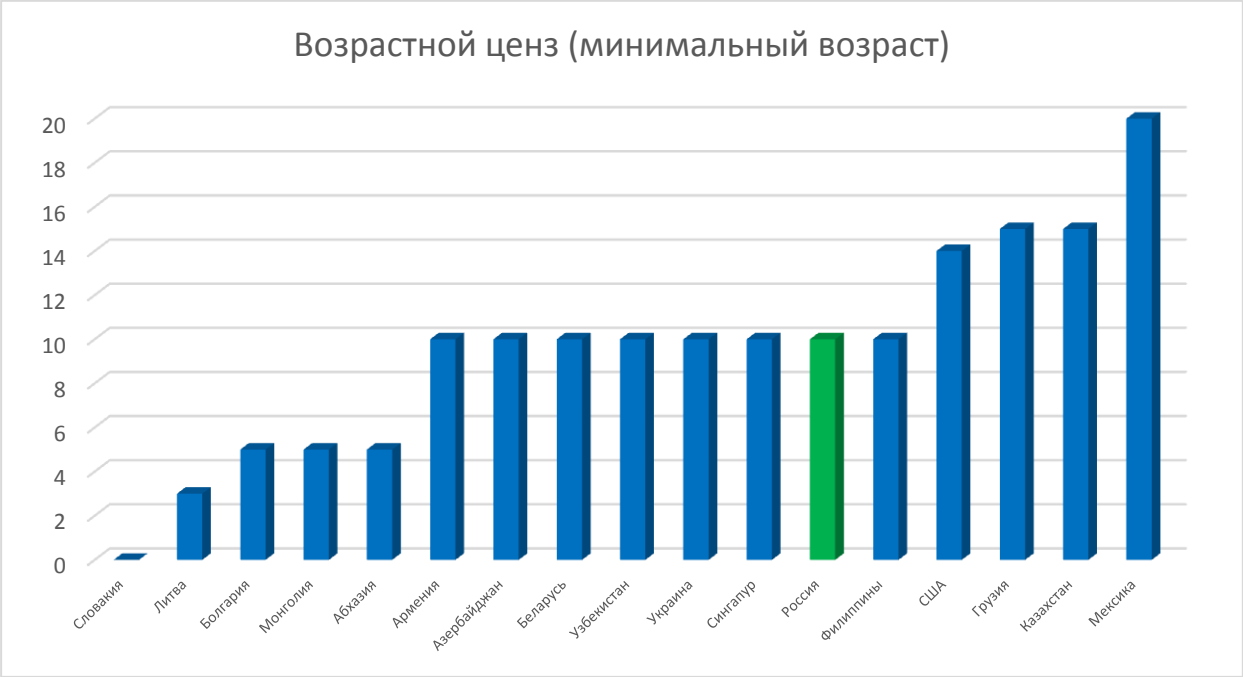
Ценз оседлости представляет собой условие о проживании лица в течение определенного периода на определенной территории. В большинстве государств мира ценз оседлости установлен в отношении кандидата на должность президента, при этом на выборах других выборных лиц его применение является скорее исключением. Период проживания варьируется от 3 до 20 лет.

В практике встречается 2 варианта требований о сроке проживания в государства: в течение определенного срока проживании непосредственно перед выборами, и в течение определенного срока в течение предшествующего периода жизни кандидата.

Так, в Российской Федерации условием реализации права быть избранным Президентом является постоянное проживание в Российской Федерации не менее 10 лет. Такой же срок постоянного проживания установлен, например, в Армении, Азербайджане, Беларуси, Узбекистане,

Украине, Сингапуре, Филиппинах и др. Именно 10-летний срок является наиболее распространенным в мировой практике. При этом в ряде государств установлен меньший срок: от требования постоянного проживания исключительно на момент выборов (без предварительного срока) в Словакии, постоянного проживания в течение 3 лет в Литве, 5 лет в Болгарии, Монголии и Абхазии; так и более длительный срок: 14 лет – в США, 15 лет – в Грузии (ко дню назначения выборов) и Казахстане, до 20 лет в Мексике.

При этом в Мексика кандидат должен проживать в стране 20 лет в течение предшествующего выборам периода жизни и в течение одного года, непосредственно предшествующего дню выборов (допускается выезд на срок не более чем 30 дней).



Ценз дееспособности также является одним из самых распространенных в мире и представляет собой лишение пассивного избирательного права недееспособных лиц, а в некоторых государствах – лиц с психическими расстройствами. Несмотря на то, что аналогичное по смыслу ограничение существует практически во всех исследованных государствах, используемые в законодательстве формулировки оснований лишения избирательного права различаются.

В мировой практике встречаются лишение избирательного права лиц:

- признанных недееспособными,
- признанных ограниченно дееспособными.

В России пассивного (как и активного) избирательного права лишены граждане, признанные судом недееспособными. Таким образом, основанием лишения избирательного права является вступившее в законную силу решение суда о признании гражданина недееспособным, вынесенное на основании судебно-психиатрической экспертизы, признавшей неспособность лица понимать значение своих действий и руководить ими.

Аналогичным образом основания сформулированы в Азербайджане, Беларуси, Болгарии и др.

Вместе с тем, в ряде государств для лишения избирательного права достаточно помещение гражданина не только под опеку (что следует за признанием недееспособным), но под попечение, которое применяется в случае нахождения лица в «промежуточном» состоянии, которое в российском законодательстве называется признанием ограниченно дееспособным: такие основания, в частности, предусмотрены в Финляндии и Латвии; либо основанием является именно ограничение дееспособности ввиду психического заболевания, например, в Чехии.

В Португалии не может быть избран гражданин, гражданская недееспособность которого признана законом общего характера и хорошо всем известна (при этом необязательно наличие судебного решения по данному вопросу, достаточным является заключение соответствующего медицинского учреждения либо не менее двух докторов-специалистов в данной области медицины).

Криминальный ценз, представляющий собой ограничение пассивного избирательного права для лиц, совершивших преступления или правонарушения, также является одним из наиболее распространенных цензов в современном мире, имеющим различные варианты, используемые в различных государствах.

К наиболее типичным вариантам криминального ценза можно отнести лишение избирательного права следующих граждан:

- находящихся в местах лишения свободы по приговору суда, т.е. отбывающих наказание в виде лишения свободы на момент проведения выборов;

- имеющих неснятую и непогашенную судимость за любые преступления либо преступления определенной категории: тяжкие или особо тяжкие преступления, умышленные преступления, либо также отдельные виды преступлений: коррупционные преступления,

преступления экстремистского характера и др., либо осужденных к определенному виду наказания за совершение преступления;

- лица, осужденные, имеющие судимость или привлеченные к административной и иной правовой ответственности за совершение преступлений или административных и иных правонарушений, направленных против определенных общественных отношений (определенного вида);

- имевших судимость за определенные преступления – в течение определенного срока после снятия или погашения судимости;

- в отношении которых возбуждено уголовное дело (проводится предварительное расследование).

В абсолютном большинстве государств установлено, что не имеют права быть избранным, как и права избирать, лица, содержащиеся в местах лишения свободы (отбывающие наказание в виде лишения свободы) по приговору суда (по вступившему в законную силу приговору суда). Такое ограничение предусмотрено Конституцией Российской Федерации, аналогичные ограничения установлены в Азербайджане, Армении, Беларуси, Болгарии, Венесуэле, Латвии, Мексике, Египте, Боливии и др.

Лица, имеющие судимость (при этом отбывшие назначенное приговором суда наказание) ограничены в реализации пассивного избирательного права в значительном числе государств мира.

Так, граждане, имеющие судимость за тяжкие и особо тяжкие преступления, не могут быть избраны в России, Азербайджане; имеющие неснятую и непогашенную судимость, вне зависимости от категории преступления – в Казахстане, где такое ограничение предусмотрено не конституцией, а законом о выборах, и Кыргызстане; имеющие судимость за умышленные преступления в Латвии и Узбекистане; имеющие судимость с запрещением занимать определенные выборные должности в Латвии; в прошлом приговоренные судом к телесному наказанию в Боливии; лица, осужденные в результате уголовного процесса, пока продолжают действовать его последствия (вне зависимости от тяжести преступления).

В некоторых государствах разновидностью криминального ценза является лишение права быть избранным граждан, осужденных, имеющих судимость или привлеченных к административной и иной правовой ответственности за совершение преступлений или административных и иных правонарушений, направленных против определенных

общественных отношений (определенного вида). Примерами такого ограничения может быть лишение права быть избранным лица, вина которого в совершении коррупционного преступления и коррупционного правонарушения признана судом, в Казахстане, и лиц, осужденных за совершение преступлений экстремистской направленности и имеющих неснятую или непогашенную судимость, подвергнутых административному наказанию за совершение правонарушений экстремистской направленности (в законе перечислены 2 состава административных правонарушения) или совершения избирательных правонарушений экстремистской направленности в Российской Федерации.

Законодательство отдельных зарубежных государств предусматривает лишение права быть избранным граждан, в отношении которых возбуждено уголовное дело и ведется предварительное расследование. В качестве примера можно привести Узбекистан, Мексику (начиная с момента взятия под стражу, если за преступление предусмотрено наказание в виде лишения свободы), Египет (лица, обвиненные в тяжких преступлениях, пока не будет доказана их невиновность), Боливию (находящиеся под судом в момент выборов).

В Египте также лишены избирательного права лица, на собственность которых наложены ограничения или которая конфискована решением суда по гражданским делам.

В Латвии лишены права быть избранными лица, которые во время совершения преступления находились в невменяемом состоянии, состоянии ограниченной вменяемости, или же после совершения преступного деяния заболели психическим расстройством, лишившим их возможности осознавать свои действия или управлять ими, и к которым в связи с этим применена принудительная мера медицинского характера или же дело прекращено без применения такой принудительной меры.

Во Франции правом быть избранными не обладают лица, лишенные права голоса по суду, это ограничение установлено законом.

В Бразилии основанием лишения права быть избранным является, среди прочего, административная нечестность.

В Монголии правом быть избранными обладают граждане, не имеющие совершенных правонарушений.

Должностной (служебный) ценз представляет собой ограничение права быть избранным лиц, занимающих определенные должности,

имеющих определенное место работы (службы) или занимающиеся определенной деятельностью.

Следует отметить, что практически во всех государствах установлены ограничения на совмещение должности главы государства с иными должностями, определенными видами деятельности и т.п. (несовместимые должности, несовместимая деятельность). Однако правовое регулирование обеспечения такой несовместимости должностей осуществляется в мировой практике двумя способами: установлением запрета совмещать должности и деятельность лицу, избранному главой государства, либо лишением права быть избранным лица, занимающего (занимавшего) такую должность или занимающегося (занимавшегося) такой деятельностью. Первый случай не может быть признан ограничением права быть избранным, поскольку занятие должности не препятствует избранию, в большинстве случаев кандидат лишь берет на себя обязательство прекратить несовместимую деятельность после избрания (в Российской Федерации такое обязательство в обязательном порядке должно содержаться в заявлении о согласии баллотироваться, представляемом в Центральную избирательную комиссию Российской Федерации лично кандидатом при его выдвижении). Второй же случай является ограничением избирательного права, поскольку делает невозможным его реализацию вследствие занятия определенной должности.

Соответствующие ограничения, как показывает анализ зарубежной практики, применяется в двух вариантах:

- в отношении лиц, в настоящее время занимающих определенные должности, имеющих определенное место работы (службы) или занимающиеся определенной деятельностью,

- в отношении лиц, в течение определенного срока до выборов занимавших определенные должности, имевих определенное место работы (службы) или занимавшихся определенной деятельностью.

В Финляндии не могут быть избраны военнослужащие и лица, занимающие определенные государственные должности (судьи, канцлер юстиции, юридический уполномоченный Эдускунты); в Австрии – члены Палаты представителей; в Азербайджане – военнослужащие, судьи, государственные служащие, священнослужители; в Узбекистане – профессиональные служители религиозных организаций и объединений; в Эстонии – военнослужащие; в Восточном Тиморе – судьи, прокуроры, кадровые дипломатические представители, государственные гражданские

служащие, военнослужащие, полицейские, священнослужители; в Венесуэле – священнослужители, вице-президент, губернаторы, мэры, занимающие эти посты в день выдвижения или в течение периода между днем выдвижения и днем выборов; в Бразилии – военнослужащие по призыву.

Второй вариант, ограничивающий право быть избранным в течение определенного срока после освобождения должности, менее популярен, но также существует, главным образом в латиноамериканских государствах. Так, в Мексике не может быть избрано лицо, состоящее на действительной военной службе в течение 6 месяцев до дня выборов, являющееся государственным секретарем, начальником или главой административного департамента, генеральным прокурором, губернатором штата менее чем за 6 месяцев до выборов; в Доминиканской Республике – лицо, состоящее на военной или полицейской службе как минимум в течение года до выборов; в Гватемале – лицо, исполняющее во время проведения выборов на эту должность обязанности Президента или Вице-президента Гватемалы, а также лицо, исполнявшее эти обязанности в течение какого-либо времени в рамках того президентского срока, по окончании которого проводятся выборы; занимал должность государственного министра в пределах шести месяцев до выборов; военные, за исключением случаев, когда они уволились из армии или ушли в отставку за пять лет до даты проведения выборов; служители культа; в Боливии – государственные министры и директора промышленных и социальных предприятия, в которых участвует государство, которые не ушли в отставку не менее чем за 6 месяцев, военнослужащие, духовенство; в Бразилии право быть избранным ряд должностных лиц (губернаторы, префекты) прекратившие полномочия не менее чем за 6 месяцев до выдвижения.

Вместе с тем в Сингапуре, напротив, в качестве квалификационного требования, необходимого для избрания на должность президента, является занятие в течение не менее 3 лет до момента выдвижения одной из должностей (министра, председателя верховного суда, парламента, заместителя министра, председателя совета директоров или президента компании с уставным капиталом не менее 100 млн долларов, либо аналогичную должность, работа в которой, по мнению членов комиссии о выборам, позволила кандидату приобрести опыт, необходимый для руководства и управления финансовыми делами и эффективного осуществления полномочий и обязанностей президента). В Казахстане

правом быть избранным президентом обладает гражданин, имеющий опыт работы на государственной службе или выборных должностях не менее 5 лет (требование установлено законом).

В Латвии не могут быть избраны граждане, которые являются штатными сотрудниками служб государственной безопасности, служб разведки или контрразведки иностранных государств, или которые являлись штатными сотрудниками служб государственной безопасности, служб разведки или контрразведки СССР, Латвийской ССР, за исключением лиц, являвшихся только работниками плановых и финансовых, административно-хозяйственных структурных единиц Комитета государственной безопасности СССР или соответствующих структурных единиц Латвийской ССР, а также лица, которые после 13 января 1991 года состояли в КПСС (ЛКП), в Интернациональном фронте трудящихся Латвийской ССР, в Объединенном совете рабочих коллективов, в Организации ветеранов войны и труда, во Вселатвийском комитете общественного спасения или его региональных комитетах.

В Российской Федерации должностной ценз не установлен.

Ценз семейно-родственных отношений. Ограничения, связанные с родственными и семейными отношениями, являются достаточно редкими, но встречаются в практике современных государств.

Например, в Бразилии не могут быть избраны супруги и родители по отцовской линии или браку до второй степени или по усыновлению Президента Бразилии, губернаторов штатов, префекта или тех что замещал по меньшей мере в течение 6 месяцев, предшествующих выборам, соответствующие должности (за исключением случая, когда они занимали должности, на которые хотят переизбраться); в Боливии – родственники и свойственники президента и вице-президента до второй степени родства или свойства. В Гватемале лишены права быть избранными родственники президента и вице-президента до четвертой степени родства, а также их свойственники до второй степени, а также лиц, возглавлявших государственный переворот, вооруженную революцию или аналогичные движения, приведшие к нарушению конституционного строя, и лиц, которые в результате таких событий возглавляли правительство; а также супруги и родственники до четвертой степени родства или до второй степени свойства, связанные родственными узами с президентом или вице-президентом, находящимся у власти в год, предшествующий выборам, и лица, пользующиеся государственными концессиями на разработку

природных ресурсов, их представители и управляющие или пользователи служб или общественных работ, финансируемых государством, которые таким образом связаны с государством финансовыми отношениями.

В Австрии до 2011 года существовало ограничение на избрание членов императорских домов или семей, которые когда-либо принадлежали к ним.

В Российской Федерации такой ценз не установлен.

Языковой (лингвистический) ценз. Обязательное требование о владении кандидатом государственным языком не является общепринятым и устанавливается, как показывает практика, в основном в сравнительно молодых государствах.

Примерами могут требования свободного владения государственным языком в Казахстане, владения государственным языком в Узбекистане, Украине и Кыргызстане, в котором под владением государственным языком понимается умение читать, писать, излагать свои мысли на государственном языке, а проверку соответствия кандидата данному требованию проводит специальная комиссия по языку с процесса трансляцией в прямом эфире телевидения.

В Российской Федерации такой ценз не установлен.

Образовательный ценз. Ограничение права быть избранным гражданину исключительно с определенным уровнем образования в законодательстве большинства стран отсутствует. Однако в некоторых странах указанный ценз закреплен законом.

Например, в Азербайджане избранным может быть гражданин, имеющий высшее образование или учёную степень, в Турции и Таджикистане – имеющий высшее образование.

В Российской Федерации ценз не установлен.

Ценз грамотности, в отличие от образовательного ценза, ограничивает пассивное избирательное право не в зависимости от уровня образования (т.е. наличия документа, подтверждающего такой уровень), а в зависимости от общей грамотности, т.е. умению читать и писать.

Так, в Бразилии лишены права быть избранными неграмотные; на Филиппинах избранным может быть гражданин, умеющий читать и писать.

В Российской Федерации ценз грамотности не установлен.

Имущественный ценз. Указанное ограничение предусматривает наличие у кандидата на должность главы государства денежных средств

либо имущества на определенную сумму. В законодательстве большинства стран указанный ценз отсутствует.

Практика показывает возможность существования двух вариантов имущественного ценза:

- требования к определенному доходу и (или) наличию определенного имущества кандидата,

- требования об отсутствии просроченной задолженности или факта признания банкротства кандидата.

Вместе с тем, в Аргентине правом быть избранным обладают лица, имеющие доход не менее 2000 песо. В Монголии – правом быть избранным обладают граждане, не имеющие просроченных долговых обязательств или налоговых платежей; а в Египте лишены избирательного права граждане, признанные банкротами, в течение 5-летнего периода с момента объявления банкротства. В Бразилии лишены избирательного права лица, не исполнившие обязательства по уплате налогов и обязательных платежей.

В Российской Федерации ценз не установлен.

Религиозный ценз является достаточно редким в настоящее время. Например, правом быть избранным президентом Мальдивской Республики обладает лицо, исповедующее ислам суннитского направления; губернатором штата Южная Каролина (США) – верующий гражданин.

В Российской Федерации такой ценз не установлен.

Моральный (репутационный) ценз ограничивает избирательное право лиц, не обладающих соответствующей моральными качествами или репутацией.

Например, в Египте не могут быть избраны лица, уволенные с гражданской службы по причинам позорного характера. В Мексике граждане обладают избирательным правом в случае, если ведут достойный образ жизни (в частности, в голосовании не принимают участие лица, злоупотребляющие наркотиками); а в случае систематического пьянства, установленного в предусмотренном законом порядке, избирательные права приостанавливаются. В Сингапуре президентом может быть гражданин, убедивший членов комиссии по выборам в своей честности, порядочности и хорошей репутации.

В Российской Федерации ценз не применяется.

Количественный ценз представляет собой ограничение количества сроков или сроков подряд, которые одно и то же лицо может быть избрано

на должность президента (или может занимать эту должность). Количественный ценз установлен в большинстве государств мира, в которых при этом применяются различные формулировки.

Так, наиболее распространенным является ограничение числа сроков подряд, которые лицо может занимать должность главы государства. Именно такое ограничение – не более двух сроков подряд, предусмотрено Конституцией Российской Федерации.

В ряде государств мира установлено ограничение общего количества сроков, на которые может быть избрано одно лицо.

Партийный ценз является достаточно редким и связывает право быть избранным с наличием либо отсутствием членства в политической партии, т.е. существует 2 варианта ограничений в рамках такого ценза.

Например, в Бразилии условием реализации пассивного избирательного права является принадлежность к какой-либо политической партии.

В Сингапуре – избранным может быть гражданин, не принадлежащий на момент выдвижения ни к какой политической партии.

Ценз прохождения военной службы является достаточно редким, однако применяется в целом ряде государств. Так, во Франции не могут быть избраны лица, уклоняющиеся от призыва в армию (относятся к категории неизбираемых лиц), а в Боливии условием избрания для мужчин является отбытие воинской повинности; в Аргентине лишены права быть избраными лица, нарушившие закон о военной службе.

***

Сравнительно-правовой анализ законодательств различных государств мира свидетельствует, что в настоящее время с той или иной степенью активности в мире используется 16 избирательных цензов в отношении права быть избранным главой государства (президентом).

При этом детальный анализ вариантов требований к лицам, обладающим правом быть избранными, в рамках указанных 16 избирательных цензов позволяет выявить 32 вариантов конкретных требований, в той или иной степени сочетаемых в устанавливаемой конституцией и законами конкретного государства при формировании требований к лицу, обладающему пассивным избирательным правом.

В таблице отмечены избирательные цензы и конкретные ограничения, используемые в 11 государствах мира:

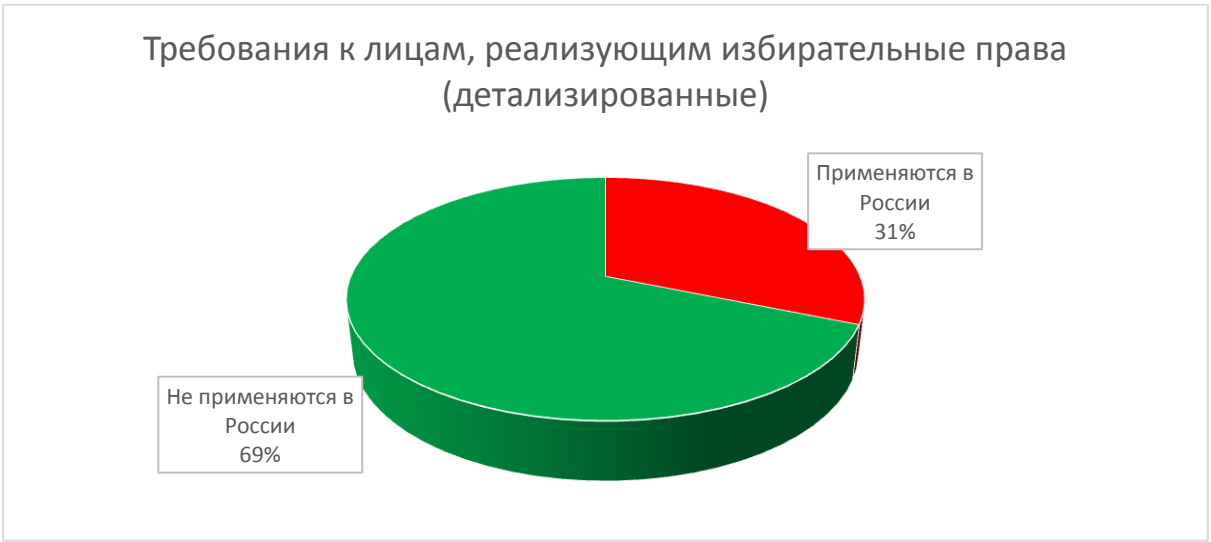
	РФ	США	Бразилия	Аргентина	Франция	Польша	Болгария	Монголия	Азербайджан	Мексика	Казахстан
Возрастной ценз											
Минимальный возраст	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+
Максимальный возраст											
Ценз гражданства											
Гражданство государства	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+
Отсутствие иностранного гр.	+						+		+		+
Основания приобретения гр.		+	+	+			+	+		+	+
Срок пребывания в гр.											
Гр-во родителей и супруга				+				+		+	
Отсутствие иных обязательств перед иностр. государством									+		
Ценз оседлости											
Непоср. перед выборами	+	+	+	+			+	+	+	+	+
В течение жизни										+	
Ценз дееспособности											
Недееспособные	+		+	+	+	+	+	+	+	+	+
Ограниченно дееспособные											
Криминальный ценз											
Находятся в местах лишения свободы по приговору суда	+		+	+		+	+	+	+	+	+
Судимость (неснятая и непогашенная)	+		+			+		+	+		+
Судимость, адм. и др. ответственность за правонарушения против определенных отношений	+							+			+
В течение опр. срока после погашения или снятия судимости (отд. преступления)	+										
По спец. решению суда / лишение изб прав			+	+	+	+					
Возбуждено уголовное дело (предв. расследование)										+	
Должностной ценз											
Должности в наст. вр.			+	+					+	+	+
В течение определенного срока до выборов			+							+	
Ценз семейно-родственных отношений			+								
Языковой ценз											+
Образовательный ценз									+		+
Ценз грамотности			+								
Имущественный ценз											
Размер дохода				+							

Отсутствие задолженности, банкротства			+					+			
Религиозный ценз											
Моральный (репутационный) ценз										+	
Количественный ценз											
Кол-во сроков подряд	+		+	+	+		+				+*
Кол-во сроков одним лицом		+				+		+		+	
Партийный ценз			+								
Ценз военной службы				+	+						

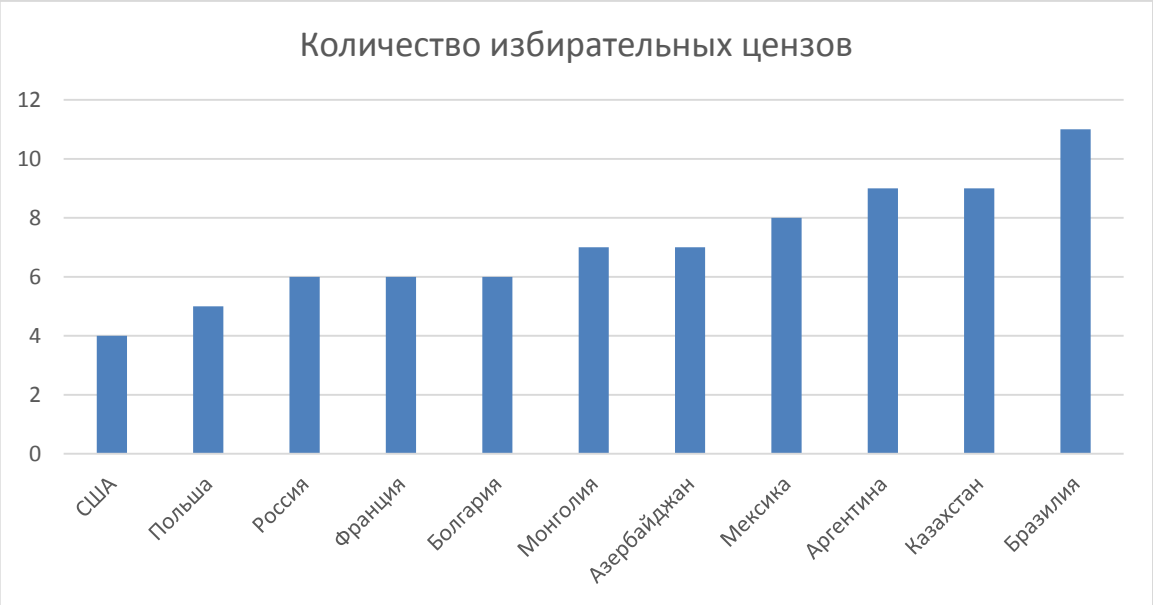
* не применяется в отношении первого президента

Анализ положений Конституции Российской Федерации и Федерального закона «О выборах Президента Российской Федерации» показывает, что ими в отношении лица, обладающего правом быть избранным главой Российского государства, установлено 6 избирательных цензов из 16 применяемых в современном мире (37,5 %) и 10 конкретных ограничений из 32 применяемых в современном мире (31,25 %).





Сравнение количества используемых избирательных цензов в 11 государствах, в которых главы государств избираются на прямых выборах или косвенных выборах специально избираемым органом, находящихся на разных континентах и являющихся наиболее крупными государствами в своих регионах, показывает, что Российская Федерация относится к числу государств, использующих незначительное число избирательных цензов, большинство государств использует большее число таких цензов.



Аналогичные данные показывает и количество ограничений, применяемых в различных государствах мира: Российская Федерация относится к наиболее либеральным, с точки зрения установления ограничений, государствам из числа проанализированных.



Ограничение в отношении граждан с иностранным гражданством установлены в таких государствах как Болгария, Венесуэла, Азербайджан, Латвия и др., в отношении граждан с судимостью – в Казахстане, Узбекистане, Латвии, Азербайджане, Кыргызстане, Боливии, Франции (при лишении права голоса в качестве меры наказания) и других.

Примерами избирательных цензов, используемых в государствах современного мира и не установленных в Российской Федерации, могут быть, в частности, лишение права быть избранным граждан, получивших гражданство не по рождению в США, Мексике, Грузии и др., имеющих родителей и супругов не граждан государства в Греции, Монголии, Мексике и Египте, лиц, в отношении которых возбуждено уголовное дело и проводится предварительное расследование в Мексике, Египте, Боливии, Узбекистане, лица, в течение определенного срока занимавшие определенные должности, в Мексике, Гватемале и др., не имеющих опыта руководящей работы в государственной или коммерческой сфере в Сингапуре и Казахстане, не имеющих высшее образование в Азербайджане и Казахстане, не умеющих читать и писать в Бразилии, не имеющих дохода не менее 2000 песо в Аргентине; имеющих просроченные долговые, в том числе налоговые задолженности, в Монголии; признанные банкротом в Египте, не являющихся членами какой-либо партии в Бразилии, не исполнившие обязанность военной службы во Франции и Боливии.

Установленные Конституцией Российской Федерации и Федеральным законом ограничения в отношении права быть избранными в рамках каждого из указанных выше избирательных цензов находятся в общепризнанных стандартных рамках и не выходят за пределы допустимого в мировой практике.

Практика развития установленных непосредственно конституцией государства ограничений права быть избранным соответствующим законодательным актом, регулирующим порядок выборов, также является общепризнанным. В частности, развитие в законах ограничений, установленных конституцией, есть в Бразилии, Франции, Азербайджане, Казахстане и ряде других стран.

Все установленные в Российской Федерации ограничения соответствуют международным обязательствам Российской Федерации и рекомендациям международных организаций, включая самые детализированные – Рекомендации по совершенствованию

законодательства о выборах глав государств в странах СНГ, принятые Межпарламентской Ассамблеей СНГ.

В целом в законодательстве и правоприменительной практике Российской Федерации реализована «стандартная модель» ограничения активного и пассивного избирательного права, принятая в большинстве цивилизованных государств мира. При этом перечень используемых различными государствами мира избирательных цензов значительно более обширен, чем используемые в России.

Правовое регулирование избирательных цензов на выборах в России предстает в позитивном свете, учитывая достаточно спорную практику наличия избирательных цензов на выборах в ряде стран мира, которая существует в настоящее время или существовала до недавнего времени.

Таким образом, установленная в Российской Федерации на уровне Конституции Российской Федерации и Федерального закона «О выборах Президента Российской Федерации» система правовых требований (избирательных цензов) в отношении граждан, обладающих правом быть избранным на должность Президента Российской Федерации соответствует Конституции Российской Федерации, международным обязательствам Российской Федерации и международным избирательным стандартам, является обоснованной конституционно значимыми целями, характеризуется принципом умеренности ограничений, не устанавливает необоснованных и завышенных, по сравнению с общемировой практикой, ограничений и относится к стандартной модели ограничений избирательных прав, наиболее распространенной в современном мире, включая государства ОБСЕ.

Приложение 22

Российский общественный институт избирательного права

Обзор

Правовые условия и практика выдвижения и регистрации кандидатов на выборах Президента Российской Федерации

РОИИП
Москва, 2018

Выборы Президента России всегда представляли особый интерес как внутри страны, так и у представителей международного сообщества. Данный интерес, в первую очередь, обусловлен тем, что процесс избрания главы государства является основополагающим элементом конституционного строя Российской Федерации, и во многом, соблюдение закона при проведении выборов определяет легитимность полномочий выбранного главы государства.

Институт прямых всенародных выборов Президента Российской Федерации, как высшего должностного лица государства, представляет собой сложный механизм выполнения разнообразных правовых процедур, из которых процедура выдвижения кандидата в Президенты является процедурой, определяющий ход всей дальнейшей избирательной кампании.

Впервые население России получило возможность напрямую участвовать в выборах первого лица государства только по итогам референдума о введении поста Президента РСФСР, состоявшегося 17 марта 1991 года, который установил не только выборность первого лица на основе прямого всенародного волеизъявления, а также изменил всю структуру государственного управления.

Основой вступивших изменений в части выборности первого лица государства, стало принятие Закона РСФСР от 24 апреля № 1991 года № 1096-1 «О выборах Президента РСФСР», регламентирующего порядок проведения выборов на всей территории РСФСР.

Однако при этом, хотелось бы отметить, что указанные преобразования впервые в истории России дали не только возможность участия населения в политической жизни страны в части выбора первого лица государства, но и старт дальнейшему развитию демократических процедур в системе государственного управления России.

Процедурный порядок выдвижения кандидата на пост Президента РСФСР принципиально отличался от существовавшего порядка выдвижения кандидатов в народные депутаты высшего органа власти РСФСР – Съезда народных депутатов, из состава которого формировался и Верховный совет, установленного Законом РСФСР от 27 октября 1989 года «О выборах народных депутатов РСФСР» (далее - Закон о выборах народных депутатов).

Во-первых, вступивший в силу Закон РСФСР от 24 апреля № 1991 года № 1096-1 «О выборах Президента РСФСР» (далее - Закон о выборах Президента РСФСР) установил ряд новых требований не только к процедуре выборов, но и непосредственно к кандидатам на пост Президента РСФСР, т.е. установил условия приобретения и ограничения в отношении реализации

гражданином права быть избранным, согласующиеся с введенными в Конституцию положениями.

Президентом РСФСР мог быть избран только гражданин РСФСР, возраст, которого был не моложе 35 лет и не старше 65 лет. Таким образом, впервые в истории Российского государства законодательно был установлен нижний и верхний возрастной предел кандидатов на пост главы государства.

Кроме этого, данным законом фиксировался еще ряд ограничений для кандидатов в Президенты РСФСР – это наличие психических заболеваний у кандидата, в связи с которыми лица признаны судом недееспособными, а также нахождение кандидата в местах лишения свободы.

При этом процессуальная сторона вопроса была проработана весьма слабо. В частности, статьей 8 Закона о выборах Президента РСФСР установлено, что Центральная избирательная комиссия принимает решение о регистрации кандидатов в Президенты в течение трех дней с момента поступления установленного пакета документов, который не предусматривал, в частности, документов, подтверждающих отсутствие указанных ограничений. В связи с этим остается не ясно, каким образом, по мнению законодателя, Центральная избирательная комиссия в течение трех дней должна была осуществить проверку соответствия кандидата этим требованиям.

Во-вторых, впервые за время проведения выборов в РСФСР право выдвигать кандидатов было предоставлено политическим партиям, профессиональным союзам, а также массовым общественно-политическим движениям, зарегистрированным в порядке установленным законом.

Ранее роль единственного института, обладающего правом на выдвижение кандидатов на замещение выборных должностей, отводилась собраниям трудовых коллективов и граждан по месту жительства, работы или службы. На выборах Президента РСФСР трудовые коллективы и собрания граждан по месту жительства, работы или службы, также сохраняли свое право осуществлять выдвижение кандидатов, однако регистрация кандидатов, выдвинутых политическими партиями, профессиональными союзами, а также массовыми общественно-политическим движениям, происходила в упрощенном порядке.

В частности, для выдвижения кандидата в Президенты РСФСР представителям республиканских и всесоюзных политических партий, профсозов и общественно-политических движений достаточно было провести и оформить протокол заседания (съезда, конференции, пленума) высшего органа, в соответствии с требованиями Закона о выборах народных депутатов и не позднее чем за 25 дней до проведения выборов, представить в

Центральную избирательную комиссию пакет документов, который состоял из заявлений кандидата в Президенты РСФСР и кандидата в вице-президенты РСФСР, библиографических данных о кандидатах и самого протокола о выдвижении. Данных оснований было достаточно для Центризбиркома, чтобы осуществить регистрацию выдвинутого партией кандидата.

Что касается трудовых коллективов предприятий, учреждений, организаций, а также коллективов средних специальных и высших учебных заведений, собраний граждан по месту жительства и военнослужащих по месту дислокации воинских частей, то они также сохраняли свое право выдвигать кандидатов на пост Президента РСФСР, однако основным условием их выдвижения и регистрации заключалось в сборе не менее чем ста тысяч подписей граждан РСФСР, обладающих избирательным правом, в поддержку выдвигаемого кандидата.

При этом сбор подписей граждан в поддержку выдвигаемого кандидата должен был проводится в соответствии с требованиями Закона РСФСР от 16 октября 1990 года N 241-1 «О референдуме РСФСР» и в сроки, устанавливаемые Центральной избирательной комиссией.

В соответствии с положениями Закона РСФСР «О референдуме РСФСР» процедура сбора подписей подразумевает выполнение ряда необходимых мероприятий.

Первым и основным мероприятием является организация и проведение собрания граждан для избрания инициативной группы по сбору подписей. Для этого, инициаторы собрания должны не позднее чем за 10 дней уведомить Совет народных депутатов о месте и времени проведения собрания, а также провести его таким образом, чтобы на нем присутствовали не менее 300 граждан РСФСР, имеющих право участвовать в референдуме. Нарушение численного состава собрания и срока уведомления Совета народных депутатов влекло отказ в регистрации инициативной группы.

Вторым необходимым мероприятием является регистрация инициативной группы по сбору подписей. Для этого, надлежаще оформленный протокол с данными о регистрации его участников и списком избранной инициативной группы передавался для регистрации в президиум или исполнительный комитет районного или городского Совета народных депутатов по месту проведения собрания. По требованию закона к протоколу должны прилагаться и письменные обязательства членов инициативной группы соблюдать законодательство о референдуме и нести ответственность за правильность сбора подписей.

Решение президиума или исполнительного комитета о регистрации должно быть вынесено не позднее двух недель (14 дней) с момента получения им протокола собрания и соответствующих приложений к нему. Кроме этого, свидетельство о регистрации группы и удостоверения членов инициативной группы выдавались не сразу после вынесения решения о регистрации инициативной группы, а в течение трех дней после вынесения решения.

Принимая во внимание, что согласно решению Съезда народных депутатов РСФСР от 5 апреля 1991 года «О назначении выборов Президента РСФСР на 12 июня 1991 года» вся предвыборная президентская кампания составляла 67 дней, при том, что документы для регистрации кандидата в Центральную избирательную комиссию необходимо было представить не позднее, чем за 25 дней до дня голосования, а организационные мероприятия по регистрации инициативной группы составляли не менее 24 дней, надлежащее оформление подписных листов и сбор ста тысяч подписей граждан РСФСР необходимо было осуществить примерно за 18-15 дней.

На основании вышеизложенного следует, что в целях своевременного предоставления избирательной документации в Центральную избирательную комиссии для регистрации кандидата сборщику подписей ежедневно необходимо было собирать более 5-6 тысяч подписей.

Установление столь сжатых сроков для сбора подписей не давало возможности гражданам РСФСР, не обладающим поддержкой политических партий, профсоюзов и политических движений, а также административно-властными полномочиями в регионах или крупных предприятиях, составить конкуренцию, с действующими на тот момент времени, региональным и партийным функционерам.

Вторым вариантом поддержки выдвижения кандидатов на должность Президента в качестве альтернативы сбору подписей избирателей, выступала поддержка не менее чем одной пятой от общего числа народных депутатов РСФСР путем голосования на Съезде народных депутатов или сбора подписей депутатов, при этом такая поддержка должна быть выражена не позднее чем за 15 дней до дня голосования. Таким образом, весьма сжатые сроки осуществления избирательных действий, включая сбор подписей избирателей, затрудняли процесс регистрации кандидатов.

Следует отметить, что действовавший одновременно порядок выдвижения и регистрации кандидатов в народные депутаты, определенный Законом РСФСР от 27.10.1989 «О выборах народных депутатов РСФСР», устанавливал более лояльные условия проведения процедуры выдвижения кандидатов. В частности, для проведения предвыборной кампании по

избранию народных депутатов устанавливался трехмесячный срок, в котором месяц отводился непосредственно на выдвижение кандидата**,** а регистрация кандидатов обходилась без процедур, связанных со сбором подписей в поддержку кандидата в народные депутаты.

В тоже время, следует обратить внимание, что Закон о выборах Президента лишил общественные организации права на выдвижение кандидатов на пост Президента, хотя при проведении выборов народных депутатов они таким правом обладали.

Сравнение аналогичных процедур на выборах народных депутатов и выборах Президента показывает, что при избрании народного депутата за субъектами, обладающими правом на выдвижение кандидатов, сохранялась право отзыва выдвинутого ими кандидата, но вступивший в силу Закон о выборах Президента такую возможность исключил, что впоследствии легло в основу всей избирательной системы России.

Как отмечалось выше, существенным недостатком закона являлись установленные им сжатые сроки проведения избирательных процедур не только для участников выборов, но и для работы Центральной избирательной комиссии, в частности, сроки рассмотрения вопроса о регистрации кандидата. Так, в соответствии со статьей 8 Закон РСФСР о выборах Президента РСФСР регистрация выдвинутых кандидатов в Президенты осуществлялась Центральной избирательной комиссией в течение трех дней с момента поступления документов.

Таким образом, Центризбиркому в течение трех дней необходимо было осуществить проверку правильности оформления представленных документов на предмет соответствия законодательству, а также осуществить проверку подлинности собранных в поддержку выдвигаемого кандидата ста тысяч подписей граждан.

Принимая во внимание, что на момент проведения выборов Президента в стране отсутствовали какие-либо единые информационные базы данных и специальные программные комплексы, а уровень компьютеризации оставался очень низким, можно констатировать тот факт, что Центральная избирательная комиссия не имела реальной возможности осуществить качественную и всестороннюю экспертизу представленных документов в установленный законом срок.

Данный довод косвенно подтверждается тем, что за время проведения избирательной кампании выборов Президента РСФСР ни одному из кандидатов, представивших необходимое количество подписей, не было отказано по основаниям выявления недействительных подписей.

По мнению ряда экспертов, скоротечность принятия решения о назначении выборов, установление ограничений при выдвижении кандидатов и сжатых сроков проведения избирательной кампании было обусловлено желанием создать преимущественные условия одному из потенциальных кандидатов на выборах 1991 года – председателю Верховного Совета РСФСР Б.Н. Ельцину.

Еще одной отличительной особенностью проведенных 12 июня 1991 г. президентских выборов, являлось то, что это были единственные выборы, на которых граждане одновременно голосовали за президента и вице-президента РСФСР. С момента назначения выборов Президента РСФСР в средствах массовой информации было озвучено множество официальных заявлений о готовности принять участие в выборах главы государства от разных лиц. Однако в ЦИК были представлены документы лишь 10 человек, из которых было зарегистрировано 6 кандидатов:

1. Борис Ельцин был выдвинут Общероссийской общественно-политической организацией - партия «Демократическая Россия» (Демократическая партия России (ДПР)), в паре с ним на пост вице-президента РСФСР был выдвинут Александр Руцкой.

2. Николай Рыжков был выдвинут Коммунистической партией Советского Союза (КПСС), в паре с ним выдвинут Борис Громов.

3. Владимир Жириновский был выдвинут от Либерально-Демократической партии Советского Союза, в паре с ним выдвинут Андрей Завидия.

4. Аман Тулеев был выдвинут при поддержки граждан РСФСР, преимущественно проживающих на территории Кемеровской области, в паре с ним был выдвинут Виктор Бочаров.

5. Альберт Макашов был выдвинут Коммунистической партией РСФСР, в паре с ним выдвинут Алексей Сергеев.

6. Вадим Бакатин был выдвинут в качестве независимого кандидата трудовым коллективами Кировской области, в паре с ним выдвигался Рамазан Абдулатипов.

Нескольким кандидатам было отказано в регистрации, в связи с тем, что выдвинувшие их организации не имели по закону права выдвигать кандидатов на должность президента РСФСР. В поддержку всех кандидатов, кроме Владимира Жириновского, было собрано необходимое количество подписей избирателей. Кандидатура же В.В. Жириновского – единственного кандидата, воспользовавшегося такой возможностью – получила одобрение народных депутатов РСФСР на IV Съезде народных депутатов РСФСР, который состоялся 22 мая 1991 г.

Выборы Президента Российской Федерации 1996 года

Политический кризис 1993 года, вызванный противоборством избранного Президента России и Верховного Совета Российской Федерации, запустил в России новую конституционную реформу, итогом, которой послужило утверждение новой Конституции Российской Федерации. Вступившая в силу Конституция России закрепляла новые основы политической, общественной, правовой, экономической и социальной жизни страны.

Новый курс политической жизни страны также внес свои коррективы и в процесс избрания Президента Российской Федерации. Указом Президента Российской Федерации от 24 декабря 1993 года № 2288 «О мерах по приведению законодательства Российской Федерации в соответствие с Конституцией Российской Федерации» признавался утратившим силу Закон о выборах Президента РСФСР, а также ряд других нормативных правовых актов, регламентирующих процедуру проведения выборов.

Пришедшие им на смену Федеральные законы от 17 мая 1995 года № 76-ФЗ «О выборах Президента Российской Федерации» и от 6 декабря 1994 года № 56-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав граждан Российской Федерации» ввели в правовой оборот новые избирательные механизмы, требования и понятия.

Во-первых, законодательство России установило новые требования к кандидатуре Президента. Так, в соответствии с Конституцией Российской Федерации Президентом мог быть избран только гражданин Российской Федерации не моложе 35 лет, постоянно проживающий в Российской Федерации не менее 10 лет. При этом необходимо отметить, что несмотря на то, что упразднялся верхний возрастной предел кандидата на пост Президента России, требования к кандидату дополнялись условием 10-летнего проживания в Российской Федерации.

Принятый закон также сохранял запрет на участие в выборах лицам, находящимся в местах лишения свободы по приговору суда, однако формулировка, запрещающая участие в выборах лицам, имевшим психическое заболевание, заменена формулировкой, запрещающей избираться в Президенты страны лицам, признанным судом недееспособными, без дополнительного указания оснований вынесения такого решения (они содержались, как и в настоящее время в гражданском законодательстве), что позволяло более четко определить ограничения права быть избранными, оставив вопрос об основаниях и порядке признания недееспособным соответствующему отраслевому законодательству и предоставив ЦИК возможность лишь констатировать неспособность

кандидата принимать участие в выборах при рассмотрении вопроса о его регистрации данного кандидата вследствие его недееспособности.

Во-вторых, на смену политическим партиям, профессиональным союзам и политическим движениям право осуществлять выдвижение кандидатов в Президенты Российской Федерации получили избирательные объединения и блоки – специализированные объединения, одной из целей которых являлось участие в выборах.

Федеральным законом от 6 декабря 1994 года № 56-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав граждан Российской Федерации» избирательным объединением признавалось общественное объединение, устав которого предусматривает участие в выборах посредством выдвижения кандидатов, зарегистрированное не позднее чем за шесть месяцев до объявления дня выборов, избирательный блок представлял собой добровольное объединение двух или более общественных объединений. При этом, механизм выдвижения кандидата мало чем отличался от механизма выдвижения кандидата в Президенты РСФСР. Для этого избирательному объединению (блоку) также было необходимо на съезде (конференции) центрального органа избрать кандидатуру в Президенты России на основе тайного голосования, надлежащим образом оформить решение и вместе с установленным пакетом документов представить его в Центральную избирательную комиссию.

Кроме того, право выдвижения кандидата на должность Президента Российской Федерации также принадлежало непосредственно избирателям. Согласно статье 33 Федерального закона от 17 мая 1995 года № 76-ФЗ «О выборах Президента Российской Федерации» гражданин Российской Федерации или группа граждан Российской Федерации, обладающие активным избирательным правом, могут образовать инициативную группу избирателей в количестве не менее 100 человек для выдвижения кандидата на должность Президента Российской Федерации. Инициативная группа обращается в Центральную избирательную комиссию Российской Федерации с ходатайством о регистрации группы и протоколом собрания избирателей о выдвижении кандидата на должность Президента Российской Федерации.

При этом все субъекты выдвижения кандидатов в Президенты России обязаны были представить в Центризбирком протокол о назначении уполномоченных представителей для сбора подписей в поддержку кандидата не позднее 2 марта 1996 года.

Процедура сбора подписей была обязательна для всех без исключения избирательных объединений (блоков), а также инициативных групп, осуществляющих выдвижение кандидатов.

Для регистрации выдвинутого кандидата представителям избирательных объединений и инициативных групп необходимо было собрать не менее одного миллиона подписей избирателей. При этом в одном субъекте Российской Федерации должно быть собрано не более 7 процентов от общего числа подписей, что составляет 70 тысяч подписей. Если при проверке правильности оформления подписных листов Центральная избирательная комиссия установит, что количество подписей избирателей, собранных в одном субъекте Российской Федерации, превышает 70 тысяч, то подписи, собранные сверх указанного количества, не учитываются. Требуемое общее число подписей избирателей должно быть собрано не менее чем в 15 субъектах Российской Федерации.

Ограничение числа подписей из одного субъекта РФ было направлено на обеспечение выявления на стадии выдвижения минимально необходимой поддержки кандидата в нескольких регионах и способствовало исключению выдвижения лиц, пользующихся поддержкой в одном или нескольких регионах (по мнению ряда политологов, в первую очередь речь шла о лидерах некоторых регионов). При этом необходимо отметить, что для успешного участия в выборах, безусловно, кандидат нуждался в поддержке населения страны, а не отдельных регионов.

Срок сбора подписей избирателей в поддержку кандидата на должность Президента Российской Федерации, выдвинутого избирательным объединением, избирательным блоком, инициативной группой избирателей, начинался после получения регистрационных свидетельств и должен быть завершен не позднее чем за 60 дней до дня выборов, то есть не позднее 16 апреля 1996 года. Таким образом, общий срок сбора подписей составлял около 55 дней.

Расчеты показывают, что своевременное представление оформленных подписных листов в Центральную избирательную комиссию сбора в среднем не менее 18 тысяч подписей ежедневно, что требовало достаточной известности кандидата и соответствующей ресурсообеспеченности (финансовой, волонтерской, организационной и т.п.) кампании.

Анализ приведенных норм позволяет сделать вывод, что изменения в избирательном законодательстве были направлены на усиление регулирования процедуры сбора подписей, а также на предъявление к потенциальным кандидатам определенных требований, позволяющих ограничить число зарегистрированных кандидатов лицами, реально имеющими определенным (минимально необходимым) уровнем поддержки населения, пресекая участие кандидатов, победа которых на выборах заведомо невозможна.

Данный довод подтверждается тем, что при выдвижении кандидатов Центральной избирательной комиссией было зарегистрированы инициативные группы и избирательные объединения, выдвинувшие 78 кандидатов (всего было зарегистрировано 88 инициативных групп, в т.ч. несколько групп в поддержку одного кандидата, и приняты решения об отказе в регистрации 4 инициативных групп в связи с недостаточным числом их членов), 16 из которых представили подписи избирателей в количестве 1 миллиона. По результатам проверки ЦИК зарегистрировала 9 кандидатов, 7 кандидатам было отказано в регистрации. 6 кандидатов обжаловали отказ ЦИК в Верховном Суде Российской Федерации, который удовлетворил жалобы и постановил зарегистрировать 2 кандидатов.

В итоге в бюллетень были включены 11 кандидатов, из которых 5 кандидатов бы выдвинуты в порядке самовыдвижение, остальные 6 являлись представителями политических партий.

1. Борис Ельцин - выдвинут в порядке самовыдвижения;
2. Геннадий Зюганов – выдвинут избирательным объединением «КПРФ»;
3. Григорий Явлинский – выдвинут избирательным объединением «Яблоко»;
4. Владимир Жириновский – выдвинут избирательным объединением «ЛДПР»;
5. Владимир Брынцалов - выдвинут избирательным объединением «РСП»;
6. Юрий Власов - выдвинут в порядке самовыдвижения;
7. Михаил Горбачев - выдвинут в порядке самовыдвижения;
8. Аман Тулеев - выдвинут в порядке самовыдвижения;
9. Святослав Федоров - выдвинут в порядке самовыдвижения;
10. Мартин Шаккум - выдвинут в порядке самовыдвижения;
11. Александр Лебедь – выдвинут избирательным объединением «Конгресс русских общин».

Историческая исключительность выборов Президента Российской Федерации 1996 года заключается в том, что это были единственные выборы в современной истории России, когда для определения победителя потребовалось проведение повторного голосования («второго тура»), поскольку ни один из кандидатов не получил необходимого для избрания числа голосов – более 50 %.

Выборы Президента Российской Федерации 2000 года

Практика принятия нового закона о выборах Президента перед каждой избирательной кампанией сохранилась и при проведении президентских

выборов 2000 года. В день досрочного прекращения полномочий действующего Президента Российской Федерации Б.Н. Ельцина был подписан Федеральный закон от 31 декабря 1999 года № 228-ФЗ «О выборах Президента Российской Федерации» в соответствии с которым и проводились единственные в истории России досрочные выборы Президента Российской Федерации, при проведении которых были сокращены сроки всех избирательных действий, включая выдвижение кандидатов.

Нужно отметить, что вновь принятый Федеральный закон о выборах Президента практически не изменил порядок выдвижения кандидатов, однако ряд отличительных особенностей стоит обсудить отдельно.

Во-первых, закон установил максимальный временной отрезок, в течение, которого должно быть принято решение о назначении выборов Президента. Так, срок принятия решения о назначении выборов получил конкретные очертания. Если ранее действующий закон устанавливал срок принятия решения не позднее 4-х месяцев до дня голосования, то Федеральный закон о выборах Президента определил точные границы времени назначения выборов не ранее 150 и не позднее 120 дней до дня проведения голосования.

Во-вторых, право выдвижения кандидатов на пост главы государства в России сохраняли избиратели, а также избирательные объединения и блоки. Однако, вступивший федеральный закон дал новое определение понятию избирательное объединение. Так, избирательным объединением признавалась политическая партия, иная политическая организация, политическое движение, зарегистрированная в Министерстве юстиции Российской Федерации не позднее чем за год до дня голосования.

В тоже время, вступивший закон предусматривал возможность объединяться в избирательные блоки разным политическим силам в целях совместного выдвижения единого кандидата на пост Президента России. Решение о создании единого избирательного блока принимается на съезде (конференции) каждого из избирательных объединений с последующим оформлением единого документа, который вместе с общим пакетом документов передается в Центральную избирательную комиссию при выдвижении кандидата.

При этом, стоит отметить, что в случае выдвижения кандидата в Президенты России вновь организованным избирательным блоком, принятие решения о регистрации уполномоченных представителей с пяти дней увеличивается до семи дней.

Уточнение правового положения избирательных объединений, с учетом изменений, которые были осуществлены в течение 1998-1999 годов,

направлено на систематизацию общественных объединений, которые могли бы претендовать на электорально-политический статус, ограничение их непосредственном объединениями, преследующими политические цели.

В-третьих, по-прежнему, решение о выдвижение кандидата принималось на съезде избирательного объединения (блока) или собрания граждан по результатам голосования большинства участников. Состав документов необходимых для выдвижения кандидатов и регистрации инициативных групп для сбора подписей также оставался прежним, однако, были скорректированы требования к надлежащему оформлению избирательной документации при подаче в ЦИК.

В частности, одним из нововведений вступившего закона стало обязательность указания в заявлении кандидата о согласии баллотироваться в Президенты и подписных листах информации о наличии или отсутствии неснятой или непогашенной судимости кандидата, с указанием статей уголовного законодательства, по которым он был осужден. Кроме этого, закон обязывал субъектов, осуществляющих право на выдвижение кандидатов, представлять в Центральную избирательную комиссию документы, содержащие сведения о размере и источниках доходов кандидата, его супруги и детей, а также сведения об имуществе, принадлежащем им на праве собственности и других об обязательствах имущественного характера в течение последних 2-х лет, что позволяло обеспечить общедоступный характер сведениям о деятельности кандидата в предшествующий избирательной кампании период.

Данное положение направлено на расширение объективной информации о кандидатах, предоставляемой избирателям для гарантирования им возможности сделать выбор, включая заблаговременное распространение их избирательными комиссиями.

В-четвертых, стоит отметить, что Федеральный закон о выборах Президента увеличил срок осуществления процедуры сбора подписей граждан в поддержку выдвижения кандидата в Президенты России как минимум на 5 дней.

Таким образом, в зависимости от даты назначения выборов Президента Российской Федерации срок сбора подписей в поддержку кандидатов составлял от 60 до 90 дней, что в свою очередь предоставляло больше возможности инициативным группам и уполномоченным представителям избирательных объединений собрать необходимое для регистрации кандидата количество подписей.

Для своевременной подачи избирательной документации в Центральную избирательную комиссию для регистрации кандидата ему ежедневно

необходимо было собирать примерно 16 до 11 тысяч подписей в зависимости от даты назначения выборов.

Анализ приведенных фактов дает основание говорить, что Федеральный закон о выборах Президента с одной стороны упростил процедуру выдвижения кандидатов, увеличив срок сбора подписей в поддержку кандидата, с другой стороны повысил требования к оформлению документов.

В-пятых, особым отличительным свойством Федерального закона о выборах Президента является то, что он впервые полностью регламентировал процедуру проведения проверки подписей граждан, собранных в поддержку кандидата, причем данным нововведением декларировался открытый характер процедуры проверки подписей: участники избирательного процесса получили возможность присутствовать при проведении данной проверки и осуществлять контроль за законностью действий членов рабочей группы по проверке подписей, а отбор подлежащих проверке подписей осуществлялся посредством случайной выборки (жеребьевки).

В связи с досрочностью проведения выборов Президента России в 2000 году порядок проведения избирательной кампании имел ряд существенных отличий от общего порядка организации выборов, предусмотренного Федеральным законом о выборах Президента.

В частности, по специальному решению Центризбиркома было снижено необходимое для регистрации кандидата количество подписей граждан до 500 тыс. Одновременно с этим сокращался и срок сбора подписей до 30 дней.

Всего в ЦИК был выдвинут 41 кандидат (36 инициативных групп и 5 избирательных объединений). Центральная избирательная комиссия зарегистрировала 28 инициативных групп (8 группам было отказано в регистрации), выдвинувших кандидатов на должность Президента. Еще 5 кандидатов были выдвинуты избирательными объединениями.

Из 33 кандидатов, прошедших первый этап выдвижения, представить подписи смогли лишь 15.

Из которых 12 кандидатов были зарегистрированы Центральной избирательной комиссией Российской Федерации:

1. Говорухин Станислав Сергеевич – самовыдвижение;
2. Джабраилов Умар Алиевич - выдвинут избирательным объединением «Сила разума»;
3. Жириновский Владимир Вольфович - выдвинут избирательным объединением «ЛДПР»;
4. Зюганов Геннадий Андреевич – выдвинут избирательным объединением «КПРФ»;

5. Памфилова Элла Александровна - выдвинута движением за «За гражданское достоинство»;

6. Подберёзкин Алексей Иванович – самовыдвижение;

7. Путин Владимир Владимирович- самовыдвижение;

8. Савостьянов Евгений Вадимович- самовыдвижение;

9. Скуратов Юрий Ильич - самовыдвижение;

10. Титов Константин Алексеевич - самовыдвижение;

11. Тулеев Аман-гельды Молдагазыевич - самовыдвижение;

12. Явлинский Григорий Алексеевич - выдвинут избирательным объединением «Яблоко».

За пять дней до выборов один из претендентов Евгений Савостьянов добровольно снял свою кандидатуру в пользу Григория Явлинского, и в бюллетень было включено 11 кандидатов.

Выборы Президента Российской Федерации 2004 года

Начавшийся в 2003 году избирательный цикл ознаменовался принятием нового Федерального закона от 10 января 2003 года N 19-ФЗ «О выборах Президента Российской Федерации» (далее - Закон о выборах Президента Российской Федерации), который вобрал в себя все лучшие практики организации и проведения выборов в России, за предшествующие годы.

Несмотря на то, что Законом о выборах Президента Российской Федерации были сохранены общие правила проведения процедур выдвижения и регистрации кандидатов, он определил ряд существенных изменений в порядке проведения выборов, что дает нам право заявлять об особом статусе данного закона по отношению к ранее действующим актам.

Вступившие изменения условно можно разделить на несколько групп. Первая группа связана с сокращением сроков проведения как избирательной кампании в целом, так и ее отдельных избирательных процедур. Это выражалось в следующем.

Во-первых, с вступлением в силу Закона о выборах Президента Российской Федерации был сокращен как общий срок проведения президентской избирательной кампании, так и срок принятия решения о назначении выборов Президента Российской Федерации.

Если до 2003 года в соответствии с действующим на тот момент законодательством Совету Федерации Федерального Собрания Российской Федерации необходимо было принять решение о назначении выборов не раньше 150 и не позднее 120 дней до дня голосования, то вступивший Закон о выборах Президента Российской Федерации устанавливал более сжатый срок - не ранее чем за 100 дней и не позднее чем за 90 дней до дня голосования.

Таким образом, общий срок проведения избирательной кампании снижался примерно на 50-30 дней, а срок принятия решения о назначения выборов с 30 дней менялся на 10 дней.

Во-вторых, ранее действующий срок обращения в Центральную избирательную кампанию о регистрации группы избирателей, созданной для поддержки самовыдвижения кандидата, был сокращен на 10 дней и стал составлять 20 дней.

При этом, хотелось бы отметить, что Законом о выборах Президента Российской Федерации была изменена вся правовая конструкция обращения в Центральную избирательную комиссию с ходатайством о регистрации группы избирателей, созданной для поддержки самовыдвижения кандидата (ранее именовалась инициативной группой).

Ранее правом на обращение в Центризбирком с ходатайством о регистрации инициативной группы избирателей обладала только сама инициативная группа, в лице отдельных ее уполномоченных членов, и не соблюдение данного порядка влекло отказ в регистрации группы. Закон о выборах наделил исключительным правом на обращение в ЦИК с ходатайством о регистрации группы избирателей, созданной для поддержки самовыдвижения кандидата, непосредственно кандидата на должность Президента РФ.

Аналогичным образом, был сокращен и срок выдвижения кандидата в Президенты Российской Федерации от политической партии или избирательного блока. Однако, срок представления решения высшего политического совета партии или избирательного блока о выдвижении кандидата в Президенты сокращался всего на 5 дней и в редакции Закона о выборах Президента Российской Федерации предоставлял возможность партиям и избирательным блокам осуществить выдвижение кандидата не позднее 25 дней после официального опубликования (публикации) решения о назначении выборов.

Таким образом, можно констатировать факт, что приоритетное положение на реализацию права осуществлять выдвижение кандидата на участие в выборах Президента России было предоставлено политическим партиям и избирательным блокам, что обусловлено созданием законодательных условий развития в стране устойчивой партийной системы и активного участия политических партий на выборах всех уровней, включая выборы главы государства.

В-третьих, стоит отметить, что серьезное сокращение сроков произошло и при осуществлении регистрации кандидата в Президенты России. Так, установленный ранее срок не ранее чем за 90 дней и не позднее чем за 55

дней сокращался на 10 дней и представлял собой срок не ранее чем за 80 дней и не позднее чем за 45 дней до дня голосования.

Исходя из этого и принимая во внимание, что срок выдвижения кандидата составлял 20-25 дней, следует, что группам избирателей и уполномоченным представителям политических партий и избирательных блоков в зависимости от даты назначения выборов необходимо было осуществить сбор подписей в течение 35-20 дней.

Вторая группа изменений затрагивает непосредственно процедуру сбора подписей избирателей в поддержку кандидата, а также процедуру последующей регистрации кандидата на должность Президента Российской Федерации.

Главным изменением в области осуществления сбора подписей граждан в поддержку кандидатов было то, что политические партии и избирательные блоки, состоящие из политических партий и иных общероссийских общественных объединений, допущенных к распределению депутатских мандатов по результатам последних выборов депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации освобождались от сбора подписей избирателей как от необходимого условия регистрации выдвинутого ими кандидата.

Кроме этого, существенным изменением законодательства в области сбора подписей избирателей являлось увеличение необходимого количества подписей до двух миллионов подписей избирателей. При этом федеральным законом были скорректированы и требования в части регионального сегмента процедуры сбора подписей избирателей: на каждый субъект Российской Федерации должно приходиться не более 50 тысяч подписей избирателей, место жительства которых находится на территории данного субъекта Российской Федерации, т.е. не более 2,5 % от общего числа подписей, в результате чего минимальное количество субъектов Российской Федерации, в которых должен проходить сбор подписей, составило 40.

С учетом проведения необходимых организационных мероприятий общий срок сбора подписей составлял примерно 35-20 дней, из чего следует, что для успешной регистрации кандидату необходимо было осуществлять сбор от 57 тысяч до 100 тысяч подписей ежедневно.

Выполнение данного показателя, являющего основным требованием для участия в выборах Президента России для кандидатов-самовыдвиженцев и представителей политических партий, не допущенных к распределению депутатских мандатов в Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации, следует признать достаточно сложным, с организационной точки зрения.

Третья группа изменений, направлена на повышение требований к избирательной документации. В частности, сюда можно отнести, предоставление нотариально заверенных копий избирательных документов при выдвижении кандидатов, а также требований к изготовлению подписных листов и иной документации.

Анализ рассмотренных положений Закона о выборах Президента Российской Федерации позволяет сделать вывод, что одной из целей его принятия является повышение роли парламентских партий при осуществлении процедуры выдвижения кандидатов в Президенты России, а также уменьшения роли института самовыдвижения кандидата в Президенты России.

К четвертой группе изменений можно отнести ряд незначительных изменений всего порядка осуществления процедуры выдвижения кандидата в Президенты России, среди которых центральное место занимает изменение, связанное с увеличением численного состава группы избирателей со 100 до 500 граждан Российской Федерации, что не являлось большим препятствием для кандидатов реально настроенных на успех в президентской кампании, но могло вызвать сложности лишь для тех кандидатов, целью участия которых являлось увеличение собственной популярности и придание медийной известности своей персоне среди населения Российской Федерации.

Желание участвовать в президентской гонке изъявили 12 кандидатов, 10 из которых успешно прошли этап регистрации группы в поддержку самовыдвижения (либо были выдвинуты избирательным объединением), из которых 7 кандидатов были зарегистрированы, 1 снял свою кандидатуру после регистрации, в избирательном бюллетене было 6 кандидатов.

Участвовавший в данных выборах Президент Российской Федерации Владимир Путин выдвигал свою кандидатуру в порядке самовыдвижения в связи, с чем проходил процедуру сбора подписей граждан в общем порядке. Кандидаты Олег Малышкин, Николай Харитонов и Сергей Миронов были выдвинуты по решению съездов политических партий, представленных в Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации, поэтому освобождались от прохождения процедуры сбора подписей; кандидаты Сергей Глазьев и Ирина Хакамада были выдвинуты в порядке самовыдвижения, в связи, с чем были зарегистрированы только по итогам проверки собранных их инициативными группами подписей граждан России.

Оставшиеся 4 участников президентской кампании 2004 года не смогли преодолеть барьер сбора подписей граждан в поддержку собственной кандидатуры в связи, с чем не допускались до регистрации. Кандидат в Президенты Российской Федерации Иван Рыбкин добровольно отказался от

участия в выборах после скандального инцидента в Киеве, связанного с его исчезновением.

Выборы Президента Российской Федерации 2008 года

Президентская кампания 2008 года нарушила правовую традицию Российского законодательства издавать новый закон о выборах Президента незадолго до их проведения. Принятый в 2003 году Закон о выборах Президента Российской Федерации сохранил свое действие и вместе с этим сохранил все требования к осуществлению избирательных процедур. Впервые в современной истории России начала создаваться единообразная практика проведения избирательных кампаний, что придавало избирательным комиссиям возможность руководствоваться опытом, приобретенным при проведении последних выборов Президента России.

В целом порядок выдвижения и регистрации кандидатов на выборах 2008 года аналогичен порядку выдвижения и регистрации кандидатов на выборах 2004 года, с рядом отличительных характеристик, среди которых можно отметить следующие.

Во-первых, особенностью данных выборов являлось то, что при их проведении предъявлялись новые требования к непосредственным участникам президентской гонки.

Если ранее Закон о выборах Президента Российской Федерации ограничивался требованиями к дееспособности кандидата, его возрасту, сроку проживания на территории Российской Федерации, а также нахождению в местах лишения свободы, то теперь к обозначены требованиям добавлялись требования об отсутствии иностранного гражданства, вида на жительство или иного документа, подтверждающего право на постоянное проживание на территории иностранного государства, лицам, имеющим судимость за тяжкие и особо тяжкие преступления, а также преступления экстремистской направленности, привлеченные к административной ответственности за правонарушения экстремистской направленности. При этом инициатива расширения перечня требований не встретила осуждения в обществе, вероятнее всего потому, что в основе принятого решения лежало желание самого общества, уставшего от бандитского наследия 90-х годов, не допустить к власти лиц, имеющих темное криминальное прошлое.

Во-вторых, впервые избирательные комиссии субъектов Российской Федерации получили право присутствовать при проведении собраний групп избирателей целью, которых было выдвижение кандидатов на должность Президента Российской Федерации. Именно для это в новой редакции Закона

о выборах Президента Российской Федерации устанавливался пятидневный срок извещения избирательной комиссии.

Принятое решение имело целью обеспечить всесторонний контроль со стороны избирательных комиссий регионов за соблюдением требований закона при выдвижении кандидатов в Президенты Российской Федерации.

Так, в практике работы Центральной избирательной комиссии были не редки случаи, когда недобросовестные кандидаты, имевшие цель участвовать в президентской кампании, относились формально к требованиям осуществлять проведение собраний избирателей и проводили подобные собрания в форме заочного опроса граждан по месту жительства.

В этой связи, представляет интерес решение Верховного суда Российской Федерации от 27 декабря 2007 г. N ГКПИ07-1713 предметом, которого было оспаривание постановления Центральной избирательной комиссии Российской Федерации от 22 декабря 2007 г. N 80/641-5 об отказе в регистрации группы избирателей.

В основе обжалуемого решения ЦИКа лежало нарушение закона в части не оповещения избирательной комиссии о времени и месте проведения собрания, однако в рамках рассмотрения данного дела судом на основе показаний представителя регионального Центризбиркома было установлено, что собрание избирателей с целью выдвижения кандидата вообще не проводилось, а кандидатом в Центральную избирательную комиссию был представлен фиктивный протокол о своем выдвижении.

В этой связи, можно констатировать положительные качества данного изменения, которое в первую очередь было направлено на обеспечение добросовестной конкуренции при реализации пассивного избирательного права.

В-третьих, вступившие изменения затронули субъектный состав лиц, обладающих правом выдвижения кандидатов в Президенты России. Это выразилось в первую очередь в том, что упразднялись избирательные блоки как субъекты права выдвижения кандидатов, а политические партии не имели права выдвигать кандидата, являющегося членом другой партии.

В-четвертых, новая редакция Закона о выборах Президента Российской Федерации внесла ряд послаблений в отношении оформления избирательной документации. В частности, при принятии решения о регистрации кандидата Центризбирком было достаточно документов заверенных собственной подписью кандидата в Президенты, что предоставляло кандидатам больше возможностей своевременно представить документы в Центризбирком.

В-пятых, изменениям подвергся и состав избирательной документации. В частности, при подаче заявления о согласии баллотироваться в Президенты

Российской Федерации кандидат обязывался документально подтверждать указанные в заявлении сведения (об образовании, основном месте работы или службы, а также о занимаемой должности и роде занятий).

На первый взгляд, данное изменение кажется незначительным, но именно не выполнение это требования являлось основанием большинства судебных разбирательств президентской кампании 2008 года.

В-шестых, пожалуй, последним существенным изменением Закона о выборах Президента Российской Федерации является снижение процентного показателя превышения необходимого для регистрации кандидата в количества подписей граждан до 5 процентов.

Желание выдвинуть свою кандидатуру в виде уведомления о проведении собрания группы поддержки или съезда политической партии выразили 33 кандидата, в том числе 29 самовыдвиженцев и 4 от политических партий. Документы о выдвижении поступили от 18 субъектов выдвижения. По результатам проверки были зарегистрированы 2 инициативные группы, 3 кандидата были выдвинуты от политических партий. Процедуру регистрации прошли 4 кандидата

Основания, по которым оставшиеся кандидаты не смогли зарегистрироваться, условно можно разделить на несколько групп.

Первая группа оснований связанна с нарушением законодательства при организации и проведении собрания избирателей с целью выдвижения кандидата. По данному основанию было отказано 8 потенциальным кандидатам. Самой распространенной причиной отказа стала неявка делегатов на собрание или невозможность аренды помещения для проведения собрания.

Второй группе кандидатов было отказано по причине не соблюдения требования закона о необходимом количестве делегатов для выдвижения кандидатов. По этому основанию не смогли осуществить регистрацию 2 кандидата.

К третьей группе можно отнести кандидатов, которые не смогли собрать необходимый пакет документов или не обладали правом участия в выборах Президента Российской Федерации (нарушен 10-й срок проживания в России).

Еще один кандидат добровольно отказался принимать участие в выборах.

Процедуру регистрации кандидатов на пост Президента Российской Федерации прошли 4 человека, из которых 3 кандидата были выдвинуты политическими партиям, имеющими свое представительство в Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации, в

связи с этим выдвижение данных кандидатов не потребовало сбора подписей. Один кандидат выдвигался в порядке самовыдвижения и при регистрации им было представлено необходимое количество подписей.

Выборы Президента Российской Федерации 2012 года

Выборы 2012 года также не сопровождались принципиальным изменением законодательства, они проводились в соответствии с федеральным законом 2003 г. с незначительными изменениями, среди которых можно выделить следующие.

Во-первых, выборы Президента Российской Федерации 2012 года являются своего рода уникальными в связи с тем, что это были первые выборы в истории России по результатам, которых срок полномочий избранного Президента составлял 6 лет.

Во-вторых, Закон о выборах Президента Российской Федерации с вступившими в него изменениями освобождал от сбора подписей не только политические партии, допущенные к распределению депутатских мандатов в Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации, но и политические партии, которые были допущены к распределению депутатских мандатов в законодательных (представительных) органах государственной власти не менее чем в одной трети субъектов Российской Федерации.

В-третьих, были внесены небольшие коррективы в отношении состава и требований оформление избирательной документации. В частности, было отменено требование предоставлении копии устава политической партии, достаточно представить свидетельством о регистрации политической партии в органах Министерства юстиции Российской Федерации.

Выборы Президента Российской Федерации состоялись 4 марта 2012 года, о намерении выдвинуть свою кандидатуру ЦИК проинформировали 14 человек, в том числе 9 самовыдвиженцев, 5 групп в поддержку выдвижения которых были зарегистрированы. Впоследствии были зарегистрированы 5 кандидатов: 4 от парламентских политических партий и 1 самовыдвиженец.

В итоге в официальном порядке прошли регистрацию следующие кандидаты:

1. Владимир Владимирович Путин – выдвинут политической партией «Единая Россия»;
2. Владимир Вольфович Жириновский - выдвинут политической партией «ЛДПР»;
3. Геннадий Андреевич Зюганов - выдвинут политической партией «КПРФ»;

4. Сергей Михайлович Миронов - выдвинут политической партией «Справедливая Россия»;

5. Прохоров Михаил Дмитриевич – выдвинут в порядке самовыдвижения.

Относительно оставшихся кандидатов, которые представили в Центральную избирательную комиссию, хотелось бы отметить следующее.

1. Леониду Ивашову было отказано в регистрации по причинам не соблюдения сроков оповещения Центризбиркома о проведении собрания избирателей;

2. Эдуард Лимонов получил отказ в связи с тем, что не представил нотариально заверенный протокол о проведении собрания группы избирателей;

3. Николай Левашов не имел права выдвигать свою кандидатуру, так как последние 10 лет проживал за пределами Российской Федерации;

4. Борис Миронов был исключен из участия в президентской гонке по причине допущенных им экстремистских высказываний;

5. Григорий Явлинский не смог участвовать в выборах Президента Российской Федерации в связи с наличием в представленных им подписных листах 25,66 % брака;

6. Дмитрий Мезенцев также допустил брак при сборе подписей в связи, с чем выбыл из участия в выборах за пост Президента России;

7. Ринат Хамиев и Дмитрий Черепков не смогли своевременно представить в ЦИК подписи избирателей.

Отличительной чертой проведенной кампании являлось использование систем видеонаблюдения в режиме онлайн для отслеживания действий, направленных на фальсификацию итогов голосования.

Выборы Президента Российской Федерации 2018 года

Новый этап реформирования избирательной системы в России открылся практически сразу по окончанию избирательной кампании выборов Президента Российской Федерации 2012 года, после которой действующим на тот момент Президентом Российской Федерации Д.А. Медведевым была инициирована масштабная реформа избирательного процесса, существенно изменившая и порядок выдвижения и регистрации кандидатов на должность Президента Российской Федерации.

Вступившие в силу поправки Закона о выборах Президента Российской Федерации в первую очередь коснулись правовой конструкции и общих принципов, обсуждаемой в рамках нашего исследования, процедуры выдвижения и регистрации кандидатов на пост Президента России, выразившихся в следующем.

Во-первых, помимо иностранных граждан и организаций ставилось под запрет участие в избирательной кампании некоммерческих организаций, выполняющих функции иностранного агента. Данная поправка продолжила общую тенденцию Российского законодательства относительно регулирования деятельности юридических лиц, осуществляемых свою деятельность на территории Российской Федерации за счет финансовых вливаний иностранных компаний.

Кроме этого, изменения коснулись и иностранных вкладов кандидатов, так в Закон о выборах Президента Российской Федерации были введены положения, обязывающие кандидата к моменту представления документов, необходимых для регистрации, закрыть все счета (вклады), прекратить хранение наличных денежных средств и ценностей в иностранных банках, расположенных за пределами территории Российской Федерации, и (или) осуществить отчуждение всех иностранных финансовых инструментов.

О закрытии своих банковских счетов в иностранных банках кандидат обязан письменно уведомить Центральную избирательную комиссию при выдвижении своей кандидатуры.

Несоблюдение данного требования относительно закрытия счета и уведомления Центризбирком, равно как и сокрытие информации о наличии иностранных банковских счетов влечет отказ в регистрации кандидата в Президенты Российской Федерации.

Вводя указанные изменения, законодатель в первую очередь преследовал цель ограничить вмешательство иностранных государств на процесс избрания Президента Российской Федерации, что согласуется с международной практикой и направлено на защиту государственного суверенитета Российской Федерации и предотвращение возможного иностранного вмешательства во внутриполитические процессы.

Во-вторых, вступившие в силу изменения затронули персональные требования к кандидатам в Президенты Российской Федерации. В частности, к действующему перечню запретов относительно личности кандидата в Президенты добавлялись следующие.

Изменениями к федеральному закону о выборах Президента Российской Федерации устанавливался запрет на участие в президентской кампании лиц, осужденных к лишению свободы за совершение тяжкого преступления, судимость которых снята или погашена, - до истечения 10 лет со дня снятия или погашения судимости, а также лиц, осужденных к лишению свободы за совершение особо тяжкого преступления, судимость которого снята или погашена, - до истечения 15 лет со дня снятия или погашения судимости.

Изменение Закона о выборах Президента Российской Федерации в части отказа в участии в выборах, лицам, имеющим непогашенную судимость, на тот момент времени не вызвали острых дискуссий в обществе, однако позже непосредственно при проведении президентской кампании 2018 года соответствие данной нормы Конституции Российской Федерации стало предметом рассмотрения Конституционного Суда Российской Федерации, который в оперативном порядке рассмотрел вопрос о принятии жалобы одного из кандидатов, которому было отказано в регистрации группы избирателей, созданной для поддержки самовыдвижения кандидата, в связи с отсутствием у него пассивного избирательного права по данному основанию, и признал ее не отвечающим требованиям закона, подтвердив ранее сформулированные правовые позиции о конституционности подобного ограничения.

В-третьих, фундаментальному изменению подвергся весь правовой механизм процедуры сбора подписей граждан в поддержку кандидата на пост Президента России, которой на протяжении многих лет являлось основным препятствием, ограничивающим возможность принимать участие в выборах.

В частности, для кандидатов, выдвинутых в порядке самовыдвижения, в целях осуществления регистрации достаточно было собрать в свою поддержку не менее 300 тысяч подписей избирателей, при этом на один субъект Российской Федерации должно приходиться не более 7500 подписей избирателей.

Политической партии, не допущенной по итогам последних выборов депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации к распределению депутатских мандатов, необходимо было собрать в поддержку выдвинутого ею кандидата не менее 100 тысяч подписей избирателей, при этом на один субъект Российской Федерации должно приходиться не более 2500 подписей избирателей.

Таким образом, в обоих случаях подписи должны быть собраны не менее чем в 40 субъектах Российской Федерации.

Политические партии, допущенные по итогам последних выборов депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, к распределению депутатских мандатов, как и ранее освобождены от необходимости сбора подписей избирателей для поддержки выдвижения ими кандидатов.

Исходя из необходимого количества подписей и с учетом того, что изменения не затронули общий срок осуществления сбора подписей граждан в поддержку кандидата (35-20 дней), в целях своевременного предоставления

необходимых для регистрации документов в Центризбирком, кандидату, выдвинутому в порядке самовыдвижения, ежедневно необходимо осуществлять сбор от 8 500 до 15 000 подписей, а кандидатам от политических партий – примерно 3000 - 5000 подписей.

Обсуждая данное изменение нельзя не отметить тот факт, что ранее существовавшая тенденция избирательного законодательства Российской Федерации в отношении процедуры сбора подписей была направлена исключительно на увеличение количества подписей избирателей при систематическом снижении срока для осуществления сбора подписей. Кроме того, впервые в отечественной практике дифференцировано количество необходимых подписей избирателей для поддержки выдвижения кандидата-самовыдвиженца и кандидата от непарламентской политической партии.

В-четвертых, стоит отметить, что новая редакция Закона о выборах Президента Российской Федерации внесла ряд формальных поправок в отношении состава и правил оформления избирательной документации.

Так, ходатайство о регистрации группы избирателей при выдвижении кандидата дополнялись сведениями, оформленными в соответствии с указом Президента Российской Федерации, о недвижимом имуществе кандидата и членов его семьи, находящемся за пределами территории Российской Федерации, а также источниках доходов кандидата и сведений о его расходах.

По результатам процедуры выдвижения кандидатов на должность Президента Российской Федерации, в ходе которой в ЦИК поступили уведомления от 70 субъектов выдвижения (24 политических партий и 46 граждан), в ЦИК России поступило 36 заявлений о согласии баллотироваться, в том числе 21 кандидат выдвинут от политических партий и 15 кандидатов в порядке самовыдвижения.

На текущий момент 16 кандидатам было отказано в регистрации групп избирателей, созданных для поддержки самовыдвижения кандидатов, в связи с нарушением требований законодательства при проведении собрания групп избирателей, созданных для поддержки самовыдвижения кандидатов, или отсутствием необходимых документов. 2 кандидатам было отказано в регистрации группы избирателей из-за наличия непогашенной судимости, а один кандидат не смог принят участие в президентской гонке в связи с наличием вида жительства в Финляндии.

***

Развитие законодательства Российской Федерации о выборах Президента Российской Федерации в части правового регулирования порядка и условий выдвижения и регистрации кандидатов, как показывает

проведенный анализ, согласуется с развитием политической системы России на современном этапе. Так, в части установления ограничений в реализации пассивного избирательного права наблюдается развитие и детализация установленных Конституцией Российской Федерации ограничений, направленных на ограничение допуска к государственной власти в целом и, соответственно, должности главы государства, в первую очередь, лиц, связанных с криминалом, и ограничение иностранного влияния на выборы и дальнейшие внутриполитические процессы в стране. Так, ограничены в праве быть избранными лица, имеющие или имевшие судимость за тяжкие и особо тяжкие преступления, что обусловлено созданием правовых препятствий продвижения криминала и связанных с ним лиц во власть, а также совершившие правонарушения экстремистского характера, что обусловлено особым характером противодействия экстремистской деятельности на современном этапе развития Российского государства. Ограничение в правах лиц, имеющих иностранное гражданство, возможность которого прямо предусмотрена Конституцией Российской Федерации, а также вид на жительство в иностранном государстве направлены, в свою очередь, на ограничение иностранного влияния на внутриполитические процессы, что согласуется с международной практикой.

Принципиальный порядок выдвижения кандидатов и их последующей регистрации за период проведения прямых выборов Президента Российской Федерации существенно не изменялся, за исключением корректировки в период между выборами 1991 и 1996 г., связанной с принятием новой Конституции Российской Федерации и становлением избирательной системы Российской Федерации на заложенных в ней демократических принципах. Дальнейшие изменения, связанные с необходимостью дачи согласия на выдвижения до принятия решения о выдвижении инициативной группой, и трансформация инициативной группы в группу поддержки самовыдвижения кандидата связаны в большей степени с упорядочением процедуры выдвижения.

Изменение сроков осуществления данных избирательных действий до принятия действующего в настоящее время федерального закона 2003 г. было связано с поиском оптимального, по мнению федерального законодателя, срока осуществления этих и других избирательных действий, который, как показывает практика последних 4 избирательных кампаний, можно считать найденным, по крайней мере, в сложившихся политико-правовых условиях.



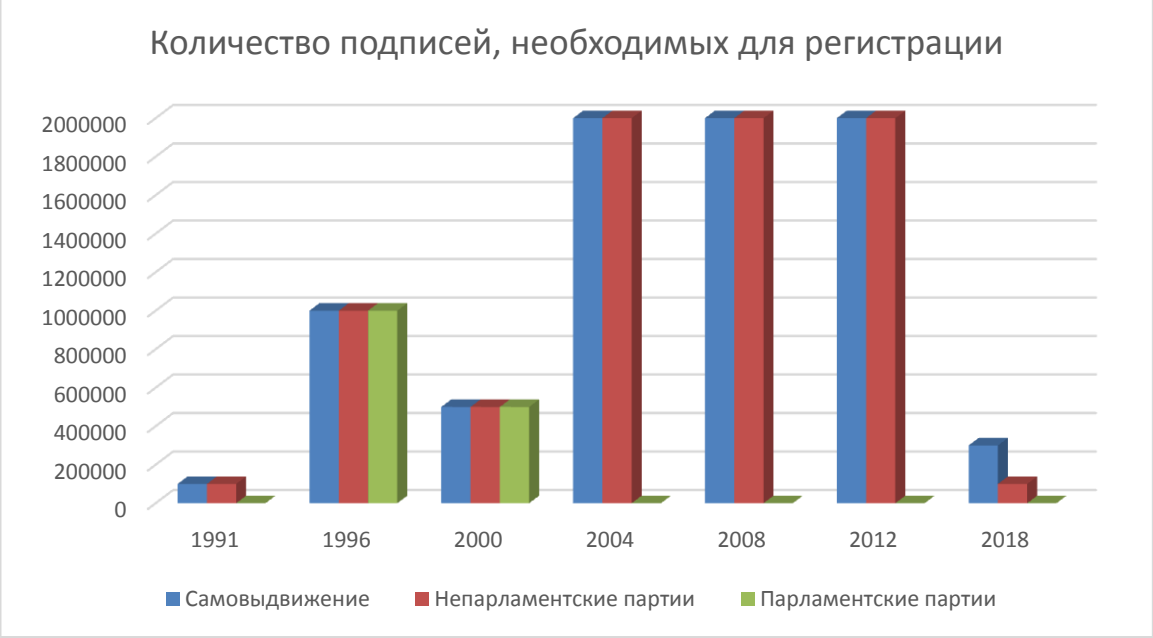
С учетом масштабов Российского государства и его федеративного устройства вполне логичным является постепенное установление требования об обеспечении поддержки кандидата в определенном количестве субъектов Российской Федерации (в 40 в течение последних 4 избирательных кампаний и в настоящее время), при этом соответствующие изменения вносились поэтапно, позволяя участникам выборов адаптироваться к новым законодательным требованиям.



Существовавшая до последней избирательной тенденция изменения количества подписей, необходимых для регистрации кандидата, заключалась в их постепенном увеличении и дальнейшей стабилизации в течение трех последних предыдущих кампаний. Исключением является избирательная кампания 2000 г., снижение количества подписей на которой обусловлено ее досрочным характером, в связи с чем были сокращены как сроки осуществления избирательных действий, включая выдвижение и регистрацию кандидата, так и, что весьма логично, количество необходимых для регистрации подписей избирателей.

Резкое снижение необходимого количества подписей, произошедшее после выборов 2018 г. (в 6,7 раза для кандидатов – самовыдвиженцев и в 20 раз для кандидатов от непарламентских партий) обусловлено либерализацией избирательного законодательства в целом и согласуется с измененными в тот же период требованиями к политическим партиям и к регистрации кандидатов на других выборах.

При этом устоявшейся нормой стало освобождение от необходимости сбора подписей кандидатов от парламентских партий, применяющееся четвертую кампанию подряд.

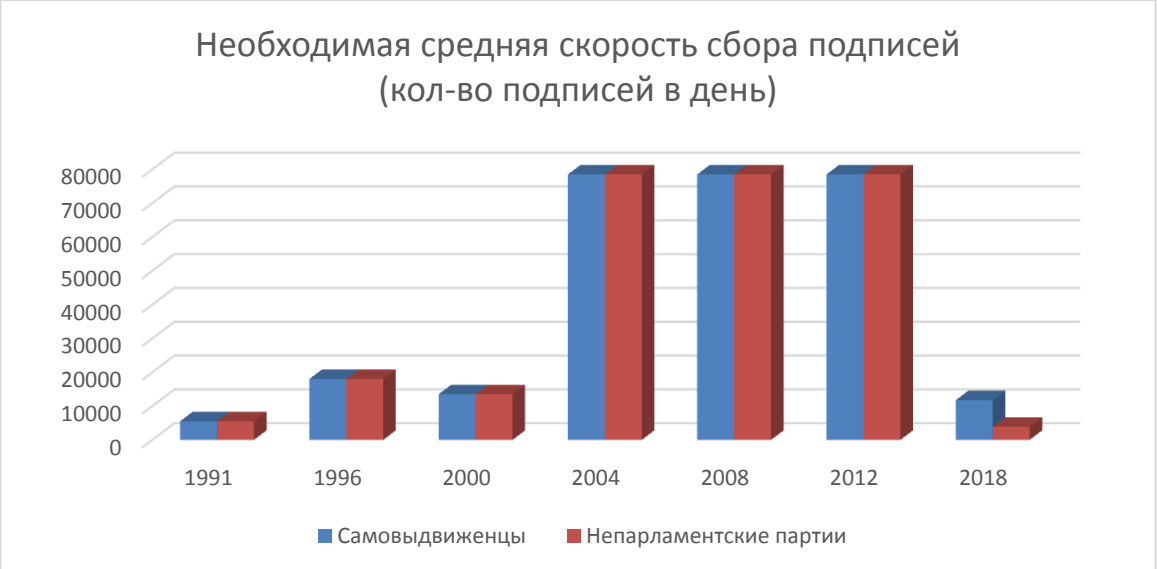


При этом при анализе максимального количества подписей, которые могут быть собраны в одном субъекте Российской Федерации, наблюдается очевидная и несменяемая тенденция к его снижению, поддерживаемая на первом этапе за счет увеличения количества субъектов, в которых должен быть осуществлен сбор подписей, а на втором – снижением общего количества требуемых подписей. В любом случае это направлено на соблюдение принципов федерализма и выравнивание возможностей субъектов Российской Федерации участвовать в выдвижении кандидатов.

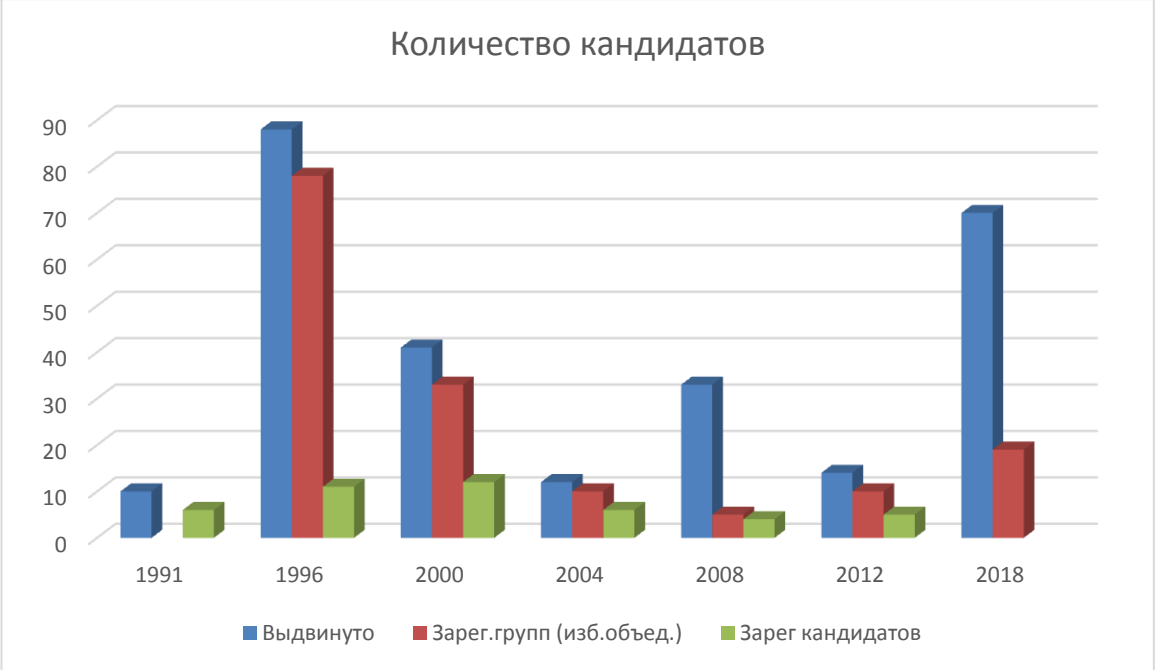


Проведенный расчет необходимой средней скорости сбора подписей, при известной условности данного показателя, основанный на сопоставлении средней продолжительности периода, в течение которого кандидат может (должен) собрать подписи избирателей, и количества необходимых для регистрации подписей, подтверждает существенную либерализацию законодательных требований на текущей избирательной кампании и возврат этого показателя в шкалу измерений, применявшихся до выборов 2000 г. включительно. При этом в части, касающейся кандидатов от непарламентских партий, этот показатель является рекордным за весь период проведения прямых выборов Президента Российской Федерации.

Снижение количественного барьера сбора подписей граждан при сохранении общего срока данной процедуры направлено исключительно на создание равных условий участия кандидатов, так как не создает существенных трудностей участникам выборов, обладающих серьезными амбициями занять пост Президента, беспрепятственно получить официальный статус кандидата в Президенты РФ.



Анализ количества кандидатов, выдвинувших свои кандидатуры или выдвинутых политическими партиями, прошедших этап регистрации группы в поддержку самовыдвижения и зарегистрированных (за исключением регистрации кандидатов в 2018 г., поскольку этап регистрации еще не завершен) показывает, что существенная либерализация требований закона стимулировала увеличение числа кандидатов и партий, инициирующих выдвижение, однако не привела к существенному увеличению количества кандидатов, успешно прошедших первый этап – регистрацию группы в поддержку самовыдвижения или уполномоченных представителей политической партии.



Увеличение числа желающих выдвинуть кандидатуру на выборах связано с повышенным интересом, по крайней мере, потенциальных кандидатов к избирательному процессу, повышением политической активности населения, в конечном счете ростом доверия к избирательной системы страны.

Зарубежные государства используют различные модели определения списка кандидатов на должность главы государства, смещая основные барьеры либо к процедуре выдвижения, либо к процедуре регистрации. Так, например, на последних выборах во Франции в 2017 г. было выдвинуто 49 кандидатов на должность президента, из которых только 11 было зарегистрировано; в Бразилии в 2014 г. было выдвинуто всего 5 кандидатов от политических партий и все были зарегистрированы. В США, где отсутствует централизованная процедура выдвижения и регистрации кандидатов (соответствующие процедуры необходимо пройти на уровне штатов) в 2016 г. было зарегистрировано 56 кандидатов, из которых только 4

теоретически могли претендовать на победу (были включены в бюллетени в штатах, которые могли обеспечить большинство в коллегии выборщиков).

Динамика изменения правовых условий реализации пассивного избирательного права, т.е. выдвижения и регистрации кандидатов на должность Президента Российской Федерации, включая как развитие избирательных цензов (ограничений права быть избранным), так и условий выдвижения и регистрации кандидатов в части требований к количеству подписей избирателей в поддержку выдвижения кандидата и региональному аспекту, требований к субъектам выдвижения в целом обусловлена развитием общественно-политической ситуации в стране. При соответствии базовым требования, заложенным Конституцией Российской Федерации, федеральный законодатель, реагируя на запросы общества на соответствующем историческом этапе его развития, а с учетом сравнительно небольшой истории прямых выборов главы государства такие этапы сменяют друг друга более оперативно, по сравнению с государствами с более длительной историей выборов по существующей в настоящее время модели, корректирует условия выдвижения и регистрации кандидатов. Так, минимальные требования, инкорпорированные в советское, по существу, избирательное законодательство в 1991 году, законодатель, учитывая опыт первых прямых выборов главы государства, скорректировал их в сторону увеличения количества подписей, установление требований к поддержке в определенном количестве регионов. Данные изменения, тем не менее сопровождались значительным увеличением числа выдвинутых кандидатов, и ожидаемо уменьшением процента зарегистрированных кандидатов.

Впоследствии в начале 2000-х гг. в стране очевидно преобладал запрос на усиление федеральной власти, ее централизацию, усиление роли главы государства и становление правового государства, в том числе в части противодействия криминалу, а также на формирование устойчивой стабильной политической системы с активной ролью нескольких относительно крупных политических партий. Результатом этого стало принятые между выборами 2000 и 2004 г. изменения, касающиеся освобождения парламентских партий от сбора подписей, увеличения количества подписей для непарламентских партий и самовыдвиженцев, количества регионов, в которых они собираются, уменьшение периода сбора подписей избирателей. Все данные изменения в комплексе были направлены стабилизацию политической системы и обеспечение участия в выборах, за некоторыми исключениями, представителей системообразующих, в первую очередь, представленных в парламенте политических партий, стимулировала к объединению смежных политических сил и формированию таких крупных,

пользующихся поддержкой значительной части общества политических партий, а также создание препятствий для участия в политических процессах лиц с криминальным прошлым. При этом эти тенденции в политической системе согласуются с развитием иных сфер общественных отношений в этот период.

Впоследствии в обществе сформировался достаточно четко выраженный запрос на появление новых лиц и идей в политике (причем это касается не только Российской Федерации, но многих других государств мира, примером могут быть последние президентские выборы во Франции и США), повысилась политическая активность граждан, в том числе молодежи, желание активно влиять на эти процессы в различных форматах. Это также согласуется с иными сферами общественной жизни, в частности, активизации социальных сетей, создание и использование различных средств общения власти и общества (например, «Активный гражданин» в Москве, «Добродел» в Московской области и т.п). Реагируя на этот запрос, ставший очевидным после выборов 2012 г., федеральный законодатель существенно либерализовал условия регистрации кандидатов, снизив количество необходимых для регистрации подписей избирателей, но сохранив установленные ранее препятствия для лиц с криминальным прошлым.

В целом развитие правовых условий и практики выдвижения и регистрации кандидатов согласуется с запросами общества на соответствующем этапе.

Приложение 23

Российский общественный институт избирательного права

Обзор

Административный ресурс на выборах: практика правовых ограничений

РОИИП
Москва, 2018

Одним из основополагающих принципов проведения выборов является принцип равного избирательного права, который в том числе предполагает равенство возможностей участников выборов. Так, согласно пункту 2.2.3 Рекомендаций по совершенствованию законодательства о выборах глав государств в странах СНГ, принятых Межпарламентской Ассамблеей государств-участников СНГ 18.04.2014 г., принцип равного избирательного права предполагает, в частности, необходимость обеспечения равенства возможностей кандидатов, одним из условий которого является то, что кандидаты не вправе использовать преимущества своего должностного или служебного положения в целях избрания (пункт 2.2.3). В Документе Копенгагенского совещания Конференции по человеческому измерению СБСЕ 1990 г. государства-участники, в частности, отнесли к числу элементов справедливости относится четкое разделение межу государством и политическими партиями, которые не должны сливаться с государством (пункт 5.4), а также обязались обеспечивать, чтобы закон и государственная политика допускали проведение политических кампаний в атмосфере свободы и честности, в которой никакие административные действия не удерживали бы партии и кандидатов от свободного изложения своих взглядов и оценок, не мешали бы избирателям знакомиться с ними и обсуждать или голосовать свободно (пункт 7.7).

Как показывает практика, использование так называемого административного ресурса является одной из главных проблем избирательного процесса, характерной для различных государств, в том числе с разной степенью развития демократических институтов. Это объясняется тем, что именно в абсолютном большинстве случаев в ходе избирательной кампании один субъект (кандидат, политическая партия, избирательный блок и т.п.) является одновременно и участником избирательного процесса, одним из участников политической борьбы за власть, а с другой стороны, субъектом, наделенным в период этой борьбы властными полномочиями, т.е. являющееся властью в широком смысле этого слова. В такой ситуации достижение абсолютного равенства между участниками избирательной кампании в практическом плане является нереальным.

При этом административный ресурс представляет собой доступ не только к государственной или иной публичной власти, но и к корпоративной власти, т.е. к органам управления частными компаниями, иным ресурсам, которые позволяют получить определенное преимущество перед другими участниками избирательной кампании, не имеющими такой доступ, включая

как доступ к материальным ресурсам, так и возможность влияния на зависимых в той или иной степени избирателей или иных лиц.

Широкое распространение данной проблемы подтверждается, в частности, тем, что Европейская комиссия «За демократию через право» (Венецианская комиссия) 16 декабря 2013 г. выпустила специальный доклад «О злоупотреблении административным ресурсом в ходе избирательных процессов», в котором отметила, что одним из самых значительных структурных противоречий, регулярно появляющихся в отчетах миссий по наблюдению за выборами в большинстве стран, является злоупотребление административным ресурсом, также называемым государственным ресурсом, в ходе избирательных процессов. Эта практика является признанным и широко распространенным явлением во многих европейских странах, в том числе в странах с многолетней традицией демократических выборов. Причем эта практика, по мнению Венецианской комиссии, является широко распространенной не только в Европе, но и, например (но не только), в Северной и Южной Америке и в Центральной Азии.

Исчерпывающее определение административного ресурса приводится в докладе Венецианской комиссии о злоупотреблении административным ресурсом в ходе избирательных процессов (далее – Доклад). Административные ресурсы – это человеческие, финансовые, материальные, натуральные и другие нематериальные ресурсы, используемые кандидатами и государственными служащими на выборах, полученные в результате их контроля над персоналом в государственном секторе, над финансами и их распределением, доступа к государственным возможностям, а также ресурсы, получаемые в результате присущего им авторитетного или общественного положения выборных или государственных служащих, которые могут трансформироваться в политические или другие формы поддержки[9].

Использование административного ресурса приобретает негативный оттенок лишь в случае злоупотребления им.

Согласно тому же докладу Венецианской комиссии, злоупотребление административным ресурсом включает, соответственно, использование оборудования (использование телефонов, автомобилей, конференц-залов и т.д.), а также доступ к человеческим ресурсам (государственные служащие, должностные лица) в министерствах и в территориальных и местных государственных учреждениях и направлено на продвижение избирательных кампаний должностных лиц. Такие злоупотребления приводят к неравенству между кандидатами, в частности между должностными лицами и другими

[9] Венецианская комиссия за демократию через право. Доклад о злоупотреблении административным ресурсом в ходе избирательных процессов. CDL-AD(2013)033.

политическими партиями или кандидатами, особенно для тех, кто не представлен в парламенте[10].

Как справедливо отмечено в докладе, «эта практика (использования административного ресурса) является признанным и широко распространенным явлением во многих европейских странах, в том числе в странах с многолетней традицией демократических выборов. Несколько поколений должностных лиц и государственных служащих считают эту практику нормой и частью избирательного процесса. Они, кажется, даже не рассматривают такую практику как незаконные действия в отношении других претендентов на выборах».

Россия, в которой относительно недавно начали складываться современные традиции демократических выборов, не стала здесь исключением; и случаи злоупотребления административным ресурсом встречаются на выборах различного уровня[11] и отмечаются как участниками выборов (кандидатами, политическими партиями, избирателями, структурами гражданского общества), так и их организаторами. Так, ЦИК России в последнее время уделяет особое внимание противодействию незаконному использованию административного ресурса, злоупотреблению преимуществами должностного (служебного) положения кандидатами и другими лицами в их интересах.

По мнению некоторых авторов из числа политических деятелей, «использование административного ресурса стало нормой, закономерностью российского избирательного процесса». Более того, «приходится констатировать, что действенных механизмов исключения или хотя бы сдерживания использования административного ресурса в ходе избирательных кампаний действующее законодательство не имеет, а наука не может предложить адекватное решение данной проблемы»[12].

Нетрудно заметить, что в нашей стране в саму смысловую нагрузку термина «административный ресурс» изначально заложен негативный оттенок, подразумевающий злоупотребление им.

* * *

Российский законодатель прямо запрещает использование преимуществ должностного или служебного положения в ходе избирательных кампаний.

---

[10] Там же.

[11] В литературе административный ресурс признается феноменом отечественного избирательного процесса. См. Воронцова А.Б., Звоновский В.Б. Административный ресурс как феномен российского избирательного процесса // Политические исследования. 2003. № 6. С. 114-124.

[12] Зелинский Я.В. Вопросы юридической ответственности за использование преимуществ должностного или служебного положения в период избирательной кампании // Конституционное и муниципальное право. 2013. № 9. // СПС «КонсультантПлюс»

В юридической литературе отмечается, что «запреты на использование административного ресурса в ходе избирательной кампании для двух категорий лиц. К первой относятся лица, являющиеся кандидатами и замещающие государственные или выборные муниципальные должности; находящиеся на государственной или муниципальной службе; являющиеся членами органов управления организаций (кроме политических партий), должностными лицами, журналистами, другими творческими работниками средств массовой информации. Вторую категорию составляют лица, не являющиеся кандидатами, замещающие государственной или выборные муниципальные должности; находящиеся на государственной или муниципальной службе; являющиеся членами органов управления организаций (кроме политических партий)»[13].

Кандидаты, замещающие государственные или выборные муниципальные должности, кандидаты, находящиеся на государственной или муниципальной службе либо являющиеся членами органов управления организаций независимо от формы собственности (в организациях, высшим органом управления которых является собрание, - членами органов, осуществляющих руководство деятельностью этих организаций), за исключением политических партий, а также кандидаты, являющиеся должностными лицами, журналистами, другими творческими работниками организаций, осуществляющих выпуск средств массовой информации, при проведении своей избирательной кампании не вправе использовать преимущества своего должностного или служебного положения (пункт 1 статьи 40 Федерального закона от 12.06.2002 № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» (далее – Закон № 67-ФЗ).

Избирательное законодательство Российской Федерации дает весьма широкий и развернутый перечень действий, являющихся злоупотреблением преимуществами должностного (служебного) положения, совершение которых влечет ответственность вплоть до отмены регистрации кандидата, списка кандидатов. Действия, которые квалифицируются как использование преимуществ должностного или служебного положения, указаны в пункте 5 статьи 40 Закона № 67-ФЗ:

а) привлечение лиц, находящихся в подчинении или в иной служебной зависимости, государственных и муниципальных служащих к

[13] Макарцев А.А. Использование преимуществ должностного или служебного положения в ходе избирательной кампании как форма злоупотребления правами // Административное и муниципальное право. 2016. № 11 // СПС «КонсультантПлюс», Зелинский Я.В. Указ. соч.

осуществлению в служебное (рабочее) время деятельности, способствующей выдвижению кандидатов, списков кандидатов и (или) избранию кандидатов;

б) использование помещений, занимаемых государственными органами или органами местного самоуправления, организациями независимо от формы собственности, за исключением помещений, занимаемых политическими партиями, для осуществления деятельности, способствующей выдвижению кандидатов, списков кандидатов и (или) избранию кандидатов, если иным кандидатам, избирательным объединениям не будет гарантировано предоставление указанных помещений на таких же условиях;

в) использование телефонной, факсимильной и иных видов связи, оргтехники и информационных услуг, обеспечивающих функционирование государственных органов, органов местного самоуправления, государственных и муниципальных учреждений, организаций независимо от формы собственности, за исключением указанных видов связи, оргтехники и информационных услуг, обеспечивающих функционирование политических партий, для проведения предвыборной агитации, если их использование не оплачено из соответствующего избирательного фонда;

г) использование на безвозмездной основе или на льготных условиях транспортных средств, находящихся в государственной или муниципальной собственности, собственности организаций, за исключением транспортных средств, находящихся в собственности политических партий, для осуществления деятельности, способствующей выдвижению кандидатов, списков кандидатов и (или) избранию кандидатов. Данное положение не распространяется на лиц, пользующихся указанными транспортными средствами в соответствии с законодательством Российской Федерации о государственной охране;

д) сбор подписей избирателей, ведение предвыборной агитации лицами, замещающими государственные или выборные муниципальные должности, либо находящимися на государственной или муниципальной службе, либо являющимися главами местных администраций, либо являющимися членами органов управления организаций независимо от формы собственности (в организациях, высшим органом управления которых является собрание, - членами органов, осуществляющих руководство деятельностью этих организаций), за исключением политических партий, в ходе служебных (оплачиваемых за счет средств соответствующего бюджета, средств соответствующей организации) командировок;

е) доступ (обеспечение доступа) к государственным и муниципальным средствам массовой информации в целях сбора подписей избирателей, ведения предвыборной агитации, если иным кандидатам, избирательным

объединениям для этих целей не будет гарантирован такой же доступ в соответствии с настоящим Законом № 67-ФЗ, иным законом;

ж) агитационное выступление в период избирательной кампании при проведении публичного мероприятия, организуемого государственными и (или) муниципальными органами, организациями независимо от формы собственности, за исключением политических партий;

з) обнародование в период избирательной кампании в средствах массовой информации, в агитационных печатных материалах отчетов о проделанной работе, распространение от имени гражданина, являющегося кандидатом, поздравлений и иных материалов, не оплаченных из средств соответствующего избирательного фонда.

Установленный законом перечень является закрытым и расширительному толкованию не подлежит.

Отметим, что положения пункта 5 статьи 40 Закона № 67-ФЗ не подвергались изменению с 2005 года (да и то Федеральным законом от 21.07.2005 № 93-ФЗ внесены лишь косметические правки содержащихся в норме формулировок и лишь один новый запрет на обнародование отчетов о проделанной работе, распространение поздравлений мимо избирательного фонда).

В качестве мер конституционно-правовой ответственности за нарушение указанных запретов предусмотрена в случае неоднократного нарушения – отказ в регистрации, отмена регистрации кандидата, списка кандидатов, отмена результатов выборов (в зависимости от стадии избирательного процесса).

Кроме того, законодательство Российской Федерации содержит целый ряд предписаний, адресованных третьим лицам, не являющимся носителями административного ресурса, в частности, обязывающих владельцев зданий и помещений, предоставивших их для проведения предвыборной агитации одному кандидату, предоставить их на такое же время другим кандидатам, полиграфические организации – обнародовать равные условия выполнения работ и обеспечивать их реализацию, государственных и муниципальных органов, организующих публичные мероприятия, - предоставить возможность участия в них всем кандидатам, если предоставляется такая возможность одному из них, государственным и муниципальным СМИ – предоставить эфирное время, печатную площадь на равных условиях и т.п.

Законом также предусмотрены положения, препятствующие реализации полномочий членами избирательных комиссий, находящимися в непосредственном подчинении кандидатов.

* * *

Рассмотрим мировую практику правового регулирования вопросов применения административного ресурса, ограничений, связанных с его применением, и противодействия противоправному применению в зарубежных государствах.

В Докладе Венецианской комиссии правовые нормы предупреждения и пресечения неправомерного использования административного ресурса предлагается разделить на шесть категорий:

- первая категория не делает различий между материальными и человеческими ресурсами, запрещая их использование,
- вторая категория выделяет определенные виды ресурсов,
- третья категория основана на положениях, запрещающих любой вид выступлений государственных служащих на стороне кандидата,
- четвертая категория содержит правила о запрете влияния на свободное голосование через подарки, пожертвования и обещания,
- пятая категория включает освещение в СМИ в качестве возможного нецелевого использования государственных средств,
- шестая категория включает государства, в которых нет конкретных положений о злоупотреблении административным ресурсом.

Вместе с тем, предложенная классификация позволяет, например, отнести Российскую Федерацию к трем из шести рассматриваемых категорий.

Страны по категориям	**Общая характеристика**
Албания, Грузия, Россия, Турция, Украина	Отсутствуют различия между материальными и человеческими ресурсами. Грузия - Избирательный кодекс Грузии предусматривает исчерпывающие положения как о запрещении злоупотребления административными ресурсами во время предвыборной агитации и кампании, так и о запрещении использования бюджетных средств, статуса неприкосновенности или должностного положения. Турция – Закон об основах проведения выборов и избирательных регистрах запрещает злоупотребление административным ресурсом во время избирательных кампаний со стороны государственных властей. Украина – Закон о выборах народных депутатов запрещает злоупотребление административным ресурсом в ходе кампаний со стороны государственных властей. Законом предусматриваются ограничения в отношении проведения избирательных кампаний, запрещая, в частности, агитацию государственных служащих в рабочее время или размещение агитационных материалов в зданиях государственной администрации.

	Албания – Избирательный кодекс предусматривает, что за исключением случаев, предусмотренных законом, ресурсы государственных органов или субъектов государственного и местного уровня либо любой другой организации, в которой государство владеет капиталом или акциями и/или назначает большинство членов наблюдательного или административного органа юридического лица, независимо от источника капитала или собственности, не могут быть использованы или предоставляться в поддержку кандидатов, политических партий или коалиций на выборах. Движимое и недвижимое имущество, а также любой человеческий ресурс учреждения, считаются «ресурсами». Использование «человеческих ресурсов» понимается как использование их администрацией учреждения в рабочее время для избирательных целей. Даже наём, увольнение с работы, освобождение, направление и передача обязанностей, за исключением мотивированных случаев, считаются деятельностью государственного учреждения, осуществляемой в избирательных целях.
Армения, Азербайджан, Грузия, Казахстан, Молдова и Черногория	Выделяются определенные виды ресурсов. Что касается злоупотребления человеческими ресурсами, большинство нормативно-правовых актов направлены на государственных служащих, использующих свое служебное положение, и подробно рассматривают предполагаемые возможные нарушения. Некоторые европейские страны придерживаются общей ограничительной оговорки. Армения – Избирательный кодекс устанавливает, что кандидаты, занимающие политические, дискреционные, гражданские должности, а также кандидаты, занимающие должности государственного или общественного служащего, проводят избирательные кампании с учетом следующих ограничений: - использование территорий для целей избирательной кампании, транспортных и коммуникационных средств, материальных и человеческих ресурсов, предоставляемых для выполнения официальных обязанностей, должно быть запрещено за исключением мер безопасности, применяемых в отношении высокопоставленных чиновников, подлежащих государственной охране в соответствии с Законом Республики Армения «Об обеспечении безопасности лиц, подлежащих особой охране государства». Эти кандидаты должны использовать государственную собственность на основаниях, равных тем, которые предусмотрены для других кандидатов. - прямые или косвенные заявления, призывающие

	голосовать за или против кандидата, политической партии, союза политических партий при исполнении служебных обязанностей, а также любое злоупотребления служебным положением с целью получения преимущества на выборах, должны быть запрещены. Грузия – Избирательный кодекс позволяет использовать административные ресурсы в избирательной кампании, а также использовать государственные здания, средства связи и транспортные средства при условии равного доступа всех избирательных субъектов. Кодекс запрещает лицам, занимающим должности в государственных или местных органах власти», объединение агитационных мероприятий в поддержку (или против) избирательных субъектов с использованием своих служебных полномочий, в частности с помощью привлечения подчиненных сотрудников к проведению кампаний, сбору подписей или проведению «предвыборной агитации» во время официальных командировок. Азербайджан – в Избирательном кодексе предусмотрены положения о мероприятиях, таких как злоупотребление служебным положением и список лиц и учреждений, которым запрещается проведение благотворительных мероприятий в течение избирательных кампаний. Лица, которые злоупотребляют своими полномочиями и административными ресурсами с целью влияния на результаты выборов, должны быть привлечены соответствующим образом к уголовной, гражданской или административной ответственности. В Уголовном кодексе Азербайджанской Республики также предусмотрено, что должностные лица, нарушающие избирательные права путем злоупотребления должностными полномочиями, должны быть соответственно наказаны штрафом, лишением права занимать должность в течение определенного периода или тюремным заключением. Казахстан – Конституционный закон о выборах запрещает кандидатам, являющимся должностными лицами государственных органов, использовать преимущества своего должностного или служебного положения, а именно: - привлечение лиц, находящихся в подчинении или в другой служебной зависимости, к осуществлению предвыборной агитации, за исключением случаев, когда указанные лица осуществляют агитацию в качестве доверенных лиц кандидата; - использование помещений, занимаемых государственными

	органами, для осуществления деятельности, способствующей избранию кандидата, политической партии, выдвинувшей партийный список, если иным кандидатам, политическим партиям не гарантировано использование указанных помещений на таких же условиях. Молдова – Кодекс о выборах запрещает кандидатам использовать в ходе избирательной кампании публичные средства и имущество (административный ресурс), а публичные и приравненные к ним органы/учреждения не вправе передавать/предоставлять конкурентам на выборах публичное имущество или оказывать другие услуги иначе как на договорной основе с обеспечением равных условий для всех конкурентов на выборах.
Греция, Ирландия, Киргизия, Португалия и Испания, Украина	Запрещен любой вид выступлений государственных служащих на стороне кандидата. Португалия – Закон о выборах в парламент запрещает злоупотребление государственными функциями в целях агитации. Греция – Конституция запрещает любые проявления в пользу или против какой-либо политической партии со стороны должностных лиц, военнослужащих и служащих органов безопасности. При осуществлении своих обязанностей любые проявления в пользу или против какой-либо политической партии со стороны государственных служащих, работников муниципальных учреждений, других юридических лиц публичного права или государственных предприятий, или предприятий органов местного самоуправления, или предприятий, управляющие которыми прямо или косвенно назначаются государством, административным актом или в силу ее качества акционера, абсолютно запрещены. Ирландия – Закон о выборах запрещает «председателям выступать в качестве агента кандидата или продвигать его кандидатуру». Киргизия – Конституционным законом о президентских и парламентских выборах установлено, что «члены избирательных комиссий, наблюдатели, международные наблюдатели, судьи, представители религиозных организаций, благотворительные организации, частные лица до 18 лет, иностранные граждане и организации не имеют права проводить предвыборную кампанию, выпускать и распространять любые агитационные материалы. Должностные лица государственных органов и органов самоуправления могут проводить избирательную кампанию и распространять любые агитационные материалы, когда

	они находятся за пределами их официальных должностей». Испания – Закон о режиме всеобщих выборов запрещает должностным лицам участие в агитации. Законом определены санкции за нарушения, совершенные государственными служащими во время избирательных кампаний, санкции гражданских служащих за злоупотребление своим должностными полномочиями в целях агитации. Мексика – согласно Конституции популярные представители федеральных или местных органов власти, а также сенаторы и парламентские группы не могут использовать государственные средства в избирательных кампаниях. Законом предусматривается отстранение всех государственных должностных лиц от своих обязанностей на время конкурирования за выборную должность, отличную от той, которую они занимают, учитывая, что немедленное переизбрание запрещено.
Бельгия, Франция, Люксембург, Монако	Правила, сфокусированные на сохранении свободного избирательного права против возможного влияния государственных служащих через подарки, пожертвования или обещания. Бельгия – Избирательный кодекс предусматривает санкции для лиц, которые обещают рабочие места в государственном или частном секторе (статья 182). Кодекс также запрещает обещания лицам в отношении их голосования или их воздержания от голосования (статья 187). Франция – Избирательный кодекс запрещает дарить любые подарки, делать пожертвования и давать обещания, направленные на оказание влияния на голосование, а также запрещает принимать такие подарки, пожертвования или обещания. Люксембург – Избирательный закон запрещает давать или получать пожертвования или обещания от кандидатов на выборах и избирателей. Закон также запрещает давать или получать пожертвования, а также подарки и обещания в целях голосования определенным образом или воздержания от голосования.
Армения, Грузия	Освещение в СМИ в качестве возможного нецелевого использования государственных средств. Армения – закон запрещает кандидатам, занимающим политические, дискреционные, гражданские должности, а также кандидатам, занимающим должности государственного или общественного служащего, освещение деятельности этих кандидатов в средствах

	массовой информации, за исключением случаев, установленных Конституцией, официальных визитов и приемов, а также освещение их деятельности во время стихийных бедствий.
Великобритания, Финляндия	Нет конкретных положений о злоупотреблении административным ресурсом в ходе избирательных процессов, но присутствуют косвенные правила, которые могут быть предназначены для решения этих вопросов. Финляндия – Закон о выборах явно не упоминает о злоупотреблении административным ресурсом во время избирательных процессов, но вводит санкции в случае нарушения служебных обязанностей членами избирательных комиссий. Великобритании – Закон о политических партиях, выборах и проведении референдумов регулирует расходы, квалифицируя их как произведенные для целей проведения выборов105. Кроме того, закон включает в себя правила, касающиеся нарушения служебных обязанностей, как в Финляндии, которые могут включать действия под угрозой (статья 63)

Безусловно, правовые нормы, направленные на пресечение злоупотребления административным ресурсом, существуют не только в государствах-членах Совета Европы. В частности, характерны следующие примеры правового регулирования данного вопроса:

Страна	
США	Закон Хэтча 1939 г. запрещает государственным служащим участвовать в любом качестве в избирательных кампаниях и использовать служебное положение для действий в пользу какой-либо политической партии.
Великобритания	Закон о народном представительстве 1983 года устанавливает многочисленные составы нарушений в сфере избирательного права. Между тем ответственность за применение административного ресурса отсутствует.
Италия	Должностные лица, а также те, на кого возложены обязанности по осуществлению публичной службы, или кто находится в связи общественной необходимостью священнослужители любого культа, а также лица, наделенные публичной властью, гражданскими или военными полномочиями, которые злоупотребляют своими полномочиями и в процессе осуществления прилагают усилия чтобы принудить избирателей подписать заявление о выдвижении кандидатов, обязать их проголосовать за или против определенного списка или кандидатов либо побудить их не принимать участие в голосовании, подлежат наказанию в виде лишения свободы на срок

	от шести месяцев до трех лет и штрафа в размере от 600 тыс. до 4 млн. лир. (Декрет Президента Республики № 361 от.03.03.1957 Одобрение Сводного текста законов, содержащих нормы выборах Палаты депутатов)
Швеция	Злоупотребление служебным положением чиновниками по выборам является уголовно наказуемым деянием.
Новая Зеландия	Любой государственный служащий, желающий участвовать в выборах в Парламент в качестве кандидата, обязан взять отпуск. Отпускной период начинается в день подачи заявлений о регистрации в качестве кандидата и длится, в случае, если кандидатура признана надлежащей или включена в партийный список, до первого рабочего дня следующего за днем голосования, если он не снимет свою кандидатуру досрочно. В случае, если работодатель такого кандидата придет к выводу, что участие государственного служащего в избирательной кампании негативно скажется на качестве исполнения возложенных на него обязанностей, либо может повлечь за собой возникновение конфликта интересов в связи со служебным положением, период отпуска начинается до дня подачи заявлений о регистрации в качестве кандидата и определяется по договоренности между государственным служащим и работодателем. В период такого отпуска государственному служащему запрещается исполнять какие-либо из его служебных полномочий, а также в этот период ему не выплачивается жалованье или какие-либо служебные выплаты, за исключением оплаты той работы, которой он занимается в период своего отпуска. К такой работе законодательство относит работу в качестве преподавателя, научного руководителя или экзаменатора в университете, колледже или техническом институте, общинном колледже или педагогическом институте.
Сирия	Статья 53 (раздел «С») Генерального избирательного закона № 51 от 17 марта 2014 г. запрещает в любой форме предоставлять или использовать служебное положение или государственные ресурсы в предвыборной агитации кандидата.
Индонезия	Если чиновники высших и других рангов хотят принять участие в предвыборной агитации, им запрещается использовать свое служебное положение, государственные учреждения и другие административные ресурсы. Кроме того, они должны взять отпуск на период предвыборной агитации. Государственные служащие не должны использовать свое должностное положение в целях агитации за каких-либо кандидатов. Нарушения всех вышеуказанных запретов считается уголовным преступлением. За них полагаются санкции от устного выговора до наложения запрета на предвыборную агитацию в соответствующем месте.

Республика Корея	Запрет на использование преимуществ, вытекающих из занятия кандидатом высокой должности или государственного поста. Ни одно должностное лицо не имеет права проводить избирательную кампанию, пользуясь преимуществом своего положения. Это положение подробно регулируется Законом о профессиональной этике госслужащих.
Япония	Использование служебного положения в интересах избирательной кампании запрещается чиновникам государственной и местной службы, служащим крупных публичных корпораций (телефон, телеграф, транспорт, финансы) (закон о выборах в ст. 136–2 называет около 30 подобных корпораций).

Как видно из приведенных примеров, в мировой практике борьба со злоупотреблением административным ресурсом ведется различными правовыми способами.

В России также действует собственная модель противостояния административному ресурсу. Неоднократное злоупотребление административным ресурсом является основанием для:

- отказа в регистрации кандидата (подпункт «л» пункта 24 статьи 38 Закона № 67-ФЗ);

- отказа в регистрации списка кандидатов, отказа в проведении референдума являются: (подпункт «к» пункта 25 статьи 38 Закона № 67-ФЗ);

- исключения кандидата из заверенного списка кандидатов (подпункт «г» пункта 26 статьи 38 Закона № 67-ФЗ);

- для отмены регистрации кандидата судом по заявлению зарегистрировавшей кандидата избирательной комиссии, кандидата, зарегистрированного по тому же избирательному округу (подпункт «в» пункта 7 статьи 76 Закона № 67-ФЗ);

- для отмены регистрации списка кандидатов судом по заявлению избирательной комиссии, зарегистрировавшей список кандидатов, избирательного объединения, список кандидатов которого зарегистрирован по тому же избирательному округу (подпункт «в» пункта 8 статьи 76 Закона № 67-ФЗ).

Кроме того, если кандидат, признанный избранным, руководитель избирательного объединения, выдвинувшего список кандидатов, допущенный к распределению депутатских мандатов, использовали преимущества должностного или служебного положения, и указанное нарушение не позволяет выявить действительную волю избирателей, суд соответствующего уровня может отменить решение избирательной комиссии

о результатах соответствующих выборов после определения результатов выборов (подпункт «г» пункта 2 статьи 77 Закона № 67-ФЗ).

Как показывает правоприменительная практика, основной проблемой правоприменения в сфере противодействия злоупотребления административным ресурсом является вопрос сбора и представления участниками судебного процесса доказательств, на основании которых можно объективно установить факт нарушения закона посредством использования преимуществ должностного (служебного) положения лица, и применить на их основании установленные законом меры конституционно-правовой, административной или уголовной ответственности к соответствующему лицу.

Так, Пленум Верховного Суда РФ в пункте 36 Постановления от 31.03.2011 № 5 «О практике рассмотрения судами дел о защите избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» дал разъяснение, что при решении вопроса о том, является ли использование служебного или должностного положения достаточным основанием для применения судом предусмотренных Закона № 67-ФЗ неблагоприятных последствий, необходимо, в частности, выяснять кратность, характер, содержание, цель совершения этих действий.

В качестве примера можно привести следующее административное дело в рамках предыдущей федеральной избирательной кампании. Решением Верховного Суда Республики Бурятия от 12 сентября 2016 г., оставленным без изменения апелляционным определением Верховного Суда РФ от 17.09.2016 № 73-АПГ16-14, отказано в удовлетворении административного искового заявления кандидата в депутаты Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации седьмого созыва С.М.В. об отмене регистрации кандидата в депутаты Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации седьмого созыва Д.А.В.

В обоснование заявленного требования административный истец сослался на то, что размещение наружной рекламы и аренда рекламных конструкций не оплачены из фонда Д.А.В.; в школах республики среди несовершеннолетних лиц распространяется агитационный материал кандидата в виде «Расписания уроков»; кандидат Д.А.В., являясь министром образования и науки Республики Бурятия, использует служебное положение и имеет возможность через управления образования районов республики заниматься агитацией в пользу своей кандидатуры; в процессе агитации кандидат неоднократно угощал обедами избирателей, что является подкупом избирателей; на листовке «За родную Бурятию» имеется фотография вертолета, но автор фотографии не указан, ссылки на источник фотографии

нет, что, по мнению административного истца, является нарушением авторских прав.

Оставляя требование без удовлетворения, суды пришли к выводу, что административным истцом не представлено доказательств того, что имело место распространение в школах агитационного материала в поддержку кандидата Д.А.В. в виде «Расписания уроков», что оно осуществлялось по указанию Д.А.В., а также то, что начальник управления образования Прибайкальского района Л.А.И. по распоряжению Д.А.В. направил письмо о необходимости его поддержки руководителям подчиненных образовательных учреждений.

Одним из последних примеров отмены регистрации кандидата за неоднократное использование преимуществ должностного (служебного) положения является решение Свердловского областного суда от 02.09.2016 г., оставленное без изменения апелляционным определением Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда Российской Федерации от 15.09.2016 г. по делу № 45-АПГ16-15, которым отменена регистрация кандидата Б., являющегося депутатом представительного органа муниципального образования, в связи с неоднократным участием в проведении публичных мероприятий, организованных муниципальными органами, выступая с поздравительными речами, имеющими признаки предвыборной агитации.

Кроме последствий, не выходящих за рамки избирательного процесса, законодатель предусматривает также административную ответственность за злоупотребление административным ресурсом.

Так, статья 5.45 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях предусматривает ответственность за использование лицом, замещающим государственную или муниципальную должность, либо находящимся на государственной или муниципальной службе, либо являющимся членом органа управления организации независимо от формы собственности (в организации, высшим органом управления которой является собрание, - членом органа, осуществляющего руководство деятельностью этой организации), за исключением политической партии, преимуществ своего должностного или служебного положения в целях выдвижения и (или) избрания кандидата, списка кандидатов, выдвижения и (или) поддержки инициативы проведения референдума, получения того или иного ответа на вопрос (вопросы) референдума.

Совершение правонарушения карается наложением административного штрафа в размере от трех тысяч до пяти тысяч рублей.

Уголовный закон также предусматривает уголовную ответственность за воспрепятствование свободному осуществлению гражданином своих избирательных прав или права на участие в референдуме, нарушение тайны голосования, а также воспрепятствование работе избирательных комиссий, комиссий референдума либо деятельности члена избирательной комиссии, комиссии референдума, связанной с исполнением им своих обязанностей (часть 1 статьи 141 УК РФ). Пункт «б» части 2 указанной статьи предусматривает квалифицированный состав в виде того же деяния, совершенного лицом с использованием своего служебного положения. Это карается штрафом в размере от ста тысяч до трехсот тысяч рублей или в размере заработной платы или иного дохода осужденного за период от одного года до двух лет, либо обязательными работами на срок до четырехсот восьмидесяти часов, либо исправительными работами на срок до двух лет, либо принудительными работами на срок до пяти лет, либо арестом на срок до шести месяцев, либо лишением свободы на срок до пяти лет.

Таким образом, можно констатировать, что в Российской Федерации злоупотребление административным ресурсом в избирательном процессе влечет:

а) лишение возможности баллотироваться на выборах, в том числе после подведения итогов голосования (отказ в регистрации, отмена регистрации, отмена итогов голосования или результатов выборов);

б) административную ответственность в виде административного штрафа;

в) уголовную ответственность с серьезными санкциями, вплоть до лишения свободы на срок до пяти лет.

* * *

В Докладе Венецианской комиссии в качестве рекомендаций к борьбе со злоупотреблением административным ресурсом в избирательном процессе предлагаются шесть основных мер, в рамках которых сформулированы более конкретные рекомендации.

Рассмотрим законодательное регулирование и практику правоприменения в Российской Федерации, с точки зрения реализации рекомендаций Венецианской комиссии в сфере противодействия злоупотреблению административным ресурсом.

№ п/п	Рекомендуемые Венецианской комиссией меры	Применение / не применение мер в Российской Федерации
1	Во-первых, это саморегулирование, которое возможно в одной из двух альтернативных моделей: 1) неформальные договоренности между	Реализовано. Условно формальные договоренности между

	политическими партиями об этических соглашениях или соглашениях о недопустимости использования административного ресурса. При этом нарушение соглашений освещается публично, том числе в средствах массовой информации. Отмечается, что такая модель саморегулирования широко применяется в скандинавских странах.	политическими партиями регулярно принимаются и оформляются соглашениями, однако в настоящее время не выработан механизм ответственности за нарушение таких соглашений.
2	2) стратегия, при которой законодательство играет важную роль в регулировании политических партий.	Реализовано, законодательство регулирует деятельность политических партий.
3	Во-вторых, это законодательные санкции за взяточничество и коррупцию. Уголовные законы против использования административного ресурса действуют в большинстве стран. Вместе с тем обеспечения их эффективного выполнения в целом оставляет желать лучшего.	Реализовано. Санкции установлены, правоприменительная практика существует, однако наблюдаются проблемы со сбором и представлением доказательств нарушения правоприменительным органам (судам).
	В-третьих, это другие законодательные меры. Кроме уголовного закона правовой инструментарий борьбы со злоупотреблениями должен содержаться в других областях законодательства:	
4	- конституционные положения, закрепляющие разделение властей, верховенство закона, контроль правительства парламентом и парламентскими комитетами, а также конституционный суд (или аналогичный орган), избирательные суды или комиссии, омбудсмена и генерального аудитора, исполняющие свои обязанности в отношении равенства всех граждан перед законом, соблюдающие объективность и беспристрастность;	Реализовано. Соответствующие положения в законодательстве установлены, в ряде случаев возникают проблемы при правоприменении.
5	- различные виды несанкционированных акций перед выборами (неправомерные действия при голосовании и неправомерное вознаграждение за голосование и т.д.) следует рассматривать в качестве серьезных преступлений;	Реализовано. Уголовная ответственность предусмотрена.
6	- в публичном праве должны предусматриваться положения, устанавливающие четкие различия между политической активностью и должностными обязанностями государственных служащих;	Реализовано. Избирательным и иным законодательством установлены различные

		правовые условия указанных видов деятельности.
7	- государственные должностные лица, нарушающие соответствующие запреты, должны быть наказаны за преступления или за нарушение своих обязанностей в виде дисциплинарных санкций (вплоть до освобождения от должности, политического импичмента), налагаемых в результате независимого рассмотрения дел судами.	Реализовано. Законодательством установлена соответствующая ответственность, однако она применяется не во всех случаях нарушений.
8	В-четвертых, это правильная и эффективная реализация законодательства. Необходимы общее понимание и консенсус относительно важности конституционных ценностей – к примеру, разделение общего взгляда на роль оппозиции в обществе с четкой отсылкой к добросовестной практике. Независимая национальная счетная палата, суды и органы прокуроры должны нести полную ответственность за осуществление контроля и отправление правосудия по вопросам злоупотребления административными ресурсами во время избирательных процессов.	Частично реализовано. Существуют проблемы в правоприменении.
9	В-пятых, это требование прозрачности и свободы информации. Важна роль основных принципов прозрачности в избирательных процессах и свободы информации, которые являются обязательными условиями для предотвращения злоупотребления административным ресурсом. Поведение публичных личностей должно быть связано с ответственностью перед гражданами, с возможными последствиями в виде расследования и санкций против нарушителей (политических, гражданских или уголовных).	Реализовано. Принципы предусмотрены законодательством Российской Федерации.
10	В-шестых, это общественные гранты политических партий. Для обеспечения равенства партий необходима система финансовых общественных (или государственных) грантов, чтобы оппозиционные партии имели дополнительные средства по сравнению с правящими партиями. Система государственных грантов политическим партиям может стать хорошей отправной точной для определенного общественного контроля и аудита.	Реализовано. Законом предусмотрено государственное финансирование политических партий и публичная отчетность.

Таким образом, 5 из 6 рекомендаций Венецианской комиссии в Российской Федерации выполнены или выполнены с незначительными по масштабу проблемами; в то время как 1 из 6 рекомендаций может быть признана выполненной лишь частично в связи с существующими проблемами с правоприменением, в основном затрагивающими проблемы сбора и представления в суды и иные правоохранительные органы доказательств, позволяющих объективно установить факт правонарушения и применить установленные законодательством меры ответственности.

Сравнительный анализ имплементации рекомендаций Венецианской комиссии в крупнейших государствах-участниках ОБСЕ показывает следующее.

В представленной таблице используется следующая шкала оценок: 2 – реализовано, 1,5 – реализовано с определенными проблемами, 1 – частично реализовано, 0 – не реализовано.

Рекомендуемые ВК меры (№ п/п по таблице выше)	**Россия**	**США**	**Франция**	**Великобритания**	**Германия**	**Финляндия**
1	1,5	2	1,5	1	1,5	1,5
2	2	0	2	0	1	2
3	2	2	2	2	2	2
4	2	2	2	2	2	2
5	2	0	2	0	1,5	1,5
6	2	2	2	1	1,5	1
7	1,5	2	1,5	1,5	2	2
8	1	1,5	1,5	1,5	1,5	1,5
9	2	2	2	2	2	2
10	2	0	1,5	1	1,5	1,5
ИТОГО	**18**	**13,5**	**18**	**12**	**16,5**	**17**

Из представленной таблицы видно, что имплементация рекомендаций Венецианской комиссии в Российской Федерации является одной из самых полных среди крупнейших государств-участников ОБСЕ.

* * *

Проблема административного ресурса в избирательных кампаниях, использование которого подрывает один из основополагающих принципов проведения выборов – принцип равного избирательного права, является одной из главных и наиболее острых проблем избирательного процесса, характерной для различных государств, в том числе с разной степенью развития демократических институтов.

Это объясняется тем, что именно в абсолютном большинстве случаев в ходе избирательной кампании один субъект (кандидат, политическая партия, избирательный блок и т.п.) является одновременно и участником избирательного процесса, одним из участников политической борьбы за власть, а с другой стороны, субъектом, наделенным в период этой борьбы властными полномочиями, т.е. являющееся властью в широком смысле этого слова. В такой ситуации достижение абсолютного равенства между участниками избирательной кампании в практическом плане является нереальным.

Подобные действия характерны для представителей всех политических сил, обладающих в той или иной степенью доступом к административному ресурсу, в том числе представителей оппозиционных партий, являющихся депутатами или руководителями организаций.

Широкое распространение данной проблемы подтверждается, в частности, тем, что Европейская комиссия «За демократию через право» (Венецианская комиссия) 16 декабря 2013 г. выпустила специальный доклад «О злоупотреблении административным ресурсом в ходе избирательных процессов», в котором отметила, что практика использование административного ресурса является признанным и широко распространенным явлением во многих европейских странах, в том числе в странах с многолетней традицией демократических выборов; и является широко распространенной не только в Европе, но и, например (но не только), в Северной и Южной Америке и в Центральной Азии.

Анализ мировой практики правового регулирования недопущения применения административного ресурса в ходе избирательных кампаний позволяет выделить три основных модели такого регулирования, в частности:

- модель комплексного регулирования, которая характеризуется наличием правовых норм, направленных на противодействие применению как государственного и муниципального, так и корпоративного административного ресурса в различных видах (имущественного, людского и т.п.), норм, направленных на выравнивание возможностей участников избирательного процесса, адресованных как обладателям административного ресурса, так и третьим лицам (владельцам зданий, рекламных конструкций, редакциям СМИ, и т.п.), а также юридической ответственности за их нарушение. Такая модель применяется, в частности, в Российской Федерации, Украине;

- модель традиционного регулирования, характеризующаяся наличием правовых норм, направленных на противодействие государственному и муниципальному административному ресурсу, в отдельных видах, а также

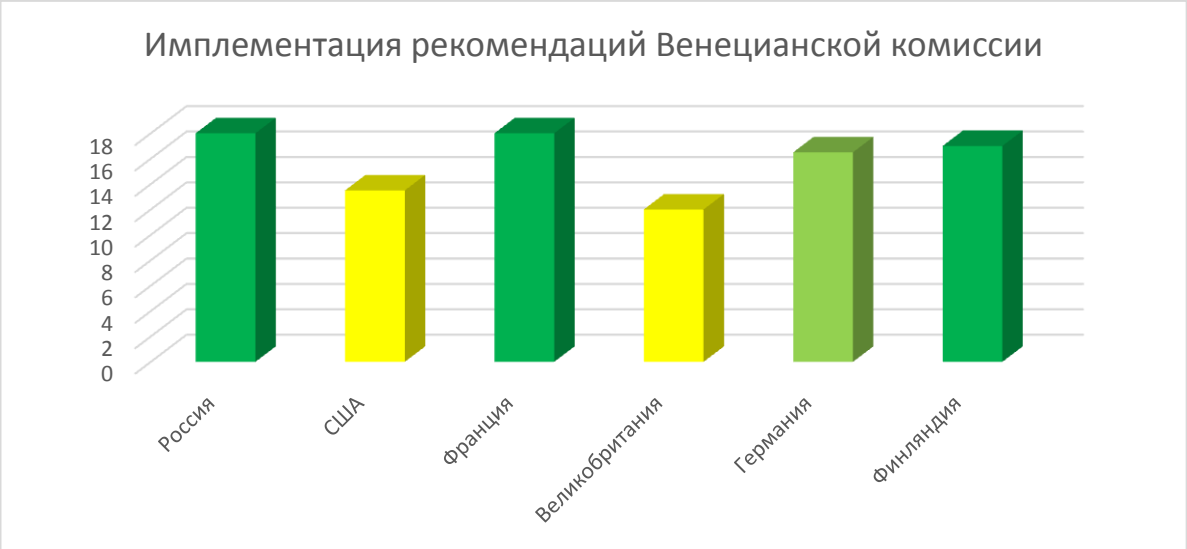
норм, адресованных, главным образом, обладателям административного ресурса. Такая модель применяется в большинстве государств-участников ОБСЕ, к которым, в частности, относятся Португалия, Франция, Бельгия, Казахстан, Киргизия;

- модель фрагментарного регулирования, характеризующаяся наличием отдельных правовых норм, направленных на пресечение применения административного ресурса в отдельных видах, и отсутствием специального правового регулирования рассматриваемых правоотношений. Такая модель применяется в таких государствах как Великобритания, Финляндия, Люксембург, Монако, США.

Модель комплексного регулирования	Модель традиционного регулирования	Модель фрагментарного регулирования
Россия, Украина	Португалия, Франция, Бельгия, Казахстан, Киргизия	Великобритания, Финляндия, Люксембург, Монако, США

Анализ имплементации рекомендаций Венецианской комиссии показывает, что 5 из 6 рекомендаций Венецианской комиссии в Российской Федерации выполнены или выполнены с незначительными по масштабу проблемами; в то время как 1 из 6 рекомендаций может быть признана выполненной лишь частично в связи с существующими проблемами с правоприменением, в основном затрагивающими проблемы сбора и представления в суды и иные правоохранительные органы доказательств, позволяющих объективно установить факт правонарушения и применить установленные законодательством меры ответственности.

В то же время, анализ имплементации тех же рекомендаций в зарубежных государствах показывает, что в Российской Федерации их имплементация в настоящее время находится на достаточно высоком уровне, по сравнению с другими демократическими государствами:



Развитие российского законодательства с учетом активно развивавшихся в этот же исторический период международных избирательных стандартов позволило обеспечить максимальную имплементацию стандартов и лучшей практики правового регулирования вопросов противодействия административному ресурсу на выборах.

Как следует из проведенного анализа, в Российской Федерации установлены наиболее жесткие правовые ограничения, распространяющиеся на один из наиболее значительных перечней возможных вариантов противоправного применения административного ресурса, установлена конституционно-правовая, административная и уголовная ответственность за нарушение законодательства. При этом, в отличие от большинства государств, в Российской Федерации запрещено использование административного ресурса не только представителям государственных и муниципальных органов, но и лицам, занимающим руководящие должности организациях в частной собственности, без государственного и муниципального участия, а также в средствах массовой информации.

Приоритетным направлением практической работы избирательных комиссий и, главным образом, Центральной избирательной комиссии Российской Федерации в последнее время стало корректировка правоприменения в сфере противодействия административному ресурсу, направленная на пресечение таких фактов и привлечение виновных в нарушении к установленной законом ответственности. Показателем устойчивости этой тенденции может быть, в частности, целый ряд кадровых решений в рамках системы избирательных комиссий.

Проблемы с применением соответствующих положений судебными органами связаны с недостаточностью доказательств нарушения кандидатами соответствующих положений закона. Вместе с тем, одним из последних примеров отмены регистрации кандидата за неоднократное использование преимуществ должностного (служебного) положения является решение Свердловского областного суда от 02.09.2016 г., оставленное без изменения апелляционным определением Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда Российской Федерации от 15.09.2016 г. по делу № 45-АПГ16-15, которым отменена регистрация кандидата Б., являющегося депутатом представительного органа муниципального образования, в связи с неоднократным участием в проведении публичных мероприятий, организованных муниципальными органами, выступая с поздравительными речами, имеющими признаки предвыборной агитации.

Таким образом, в Российской Федерации создана достаточная правовая база для противодействия противоправному применению административного ресурса на выборах, учитывающая рекомендации международных организаций и лучшие практики зарубежных государств, а Центральной избирательной комиссией Российской Федерации и другими государственными органами противодействие административному ресурсу фактически провозглашено приоритетным направлением деятельности, а продемонстрирована решимость в принятии мер реагирования на противоправные в этой сфере.

Приложение 24

Российский общественный институт избирательного права

Обзор

Голосование «мобильных избирателей»: российский и зарубежный опыт

РОИИП
Москва, 2018

Дискурс о демократических методах и способах волеизъявления избирателей, начавшийся сразу после первых попыток привлечения населения к принятию управленческих решений, не прекращается и сегодня. Одной из спорных точек этой дискуссии является определение места голосования избирателей и их соответствующего учета, которые по-разному определяются в государствах мира, опираясь на национальные особенности государства.

В исследовании Российского общественного института избирательного права «Голосование «мобильных избирателей»: российский и зарубежный опыт» проанализирован мировой опыт организации дополнительных процедур голосования для избирателей, голосующих не по месту своего постоянного проживания.

Авторы исследования пришли к выводу о том, что **созданный в России правовой механизм, апробированный на выборах 10 сентября 2017 г. и применяемый на выборах 18 марта 2018 г., позволяет обеспечить оптимальную реализацию активного избирательного права «мобильных избирателей», что, несомненно, приведет к повышению числа избирателей, принимающих участие в управлении делами государства посредством демократических выборов. Одновременно применяемая в России процедура голосования для «мобильных избирателей», в отличие от голосования по почте или применения открепительных удостоверений, активно используемых в ряде зарубежных стран, обеспечит более высокий уровень гарантий от злоупотреблений и подтасовок.**

* * *

Провозглашая принципы всеобщего и равного избирательного права, государства взяли на себя обязательства обеспечить возможность голосования всем своим гражданам, в том числе тем из них, которые в день будут находиться не по месту своего жительства. По мере увеличения численности и территории городов, появления агломераций, повышения общей мобильности населения и роста транспортной доступности территорий это обязательство приобрело особую актуальность. Оно стало безусловной гарантией реализации общепризнанных принципов организации и проведения электоральных процедур.

Сама же возможность проголосовать вне временных и/или пространственных рамок собственно дня голосования появилась только на определенном этапе развития политических систем, избирательного

процесса, стала по факту «завоеванием» и «данью» времени, дополнительным доказательством приоритета интересов личности. Очевидно, что в будущем количество «мобильных избирателей» будет только увеличиваться.

Между тем, организационно-правовые формы участия «мобильных избирателей» в голосовании, как в Российской Федерации, так и в зарубежных государствах, продолжают динамично развиваться, приобретая определенные особенности в зависимости от региональной специфики, уровня благосостояния граждан, степени укорененности демократических традиций, уровня доверия к политическим институтам, а также уровня «доверия» государства своему гражданину.

Проведенный анализ форм голосования «мобильных избирателей», используемых в России и зарубежных странах, позволяет сделать следующие выводы:

- Совокупная доля «мобильных избирателей» на федеральных выборах в Российской Федерации, вопреки распространяемому некоторыми экспертами заблуждению, являлась на сегодняшний день весьма незначительной, по сравнению с «западными демократиями», и колебалась от 1,04 % до 3,65 % от общего числа избирателей, тогда как в ряде зарубежных стран количество «мобильных избирателей» составляет до 20 % и более от общего числа избирателей, принявших участие в голосовании (например, в Нидерландах и Франции примерно такое количество избирателей голосуют по доверенностям; в Швейцарии 80% избирателей голосуют по почте).

- Применяемая на предстоящих 18.03.2018 года президентских выборах модель голосования «мобильных избирателей» по месту пребывания на любом удобном избирателю избирательном участке при совершении минимально необходимых действий практически не имеет аналогов в мире по своей доступности и удобству. В случае отсутствия технических сбоев в системе, ее следует признать оптимальной также и с точки зрения обеспечения гарантий от возможных злоупотреблений.

- Традиционно гарантируемое и предоставляемое в России право на участие в выборах граждан, не обладающих регистрацией по определенному месту жительства и/или пребывания, а также российских граждан, находящихся за рубежом, выгодно отличает применяемую отечественным законодателем организационно-правовую модель голосования «мобильных избирателей» от ряда зарубежных государств.

• Используемые в России такие формы голосования «мобильных избирателей» как досрочное голосование для отдельных категорий избирателей широко распространены и в ряде иностранных государств, причем в более широких формах (например, в Финляндии, Исландии, Швейцарии, Канаде, Норвегии, Дании, в 29 штатах США, Турции, Словении, Мальте, Дании, Португалии; голосование по открепительным – в частности, в ФРГ, Мексике, Болгарии).

• Применяемые в Российской Федерации модели голосования «мобильных избирателей» предполагают использование нескольких возможных механизмов и/или их сочетания (голосование по открепительным, досрочное голосование, голосование по месту пребывания, голосование зарубежных избирателей), что позволяет, с одной стороны, сделать такое голосование максимально доступным, а с другой – обеспечить соблюдение всех установленных гарантий (включая тайну голосования, свободу волеизъявления, подлинность итогов голосования и результатов выборов).

• Использование механизма голосования по месту нахождения с учетом существенного упрощения для избирателя данной процедуры будет способствовать увеличению явки за счет избирателей, проживающих не по месту регистрации (главным образом, в других регионах), которые, имея желание участвовать в выборах, ранее не находили возможность получить открепительное удостоверение. Получив возможность реализовать свое активное избирательное право без посещения избирательной комиссии по месту регистрации (дистанционно), они, безусловно, будут пользоваться им значительно активнее.

• Упрощение процедуры влечет существенное увеличение числа избирателей, голосующих не по месту своей регистрации, что согласуется с общемировой тенденцией, особенно характерной для государств с большой территорией.

В целом, проведенный анализ позволяет сделать вывод о создании в России правового механизма, позволяющего обеспечить реализацию активного избирательного права «мобильных избирателей» без лишних временных и (или) финансовых затрат с их стороны, в то же время создающего необходимые гарантии от злоупотреблений.

Введение

Принципы всеобщего и равного избирательного права, провозглашенные во всех международных актах, затрагивающих

проблемы демократических выборов, начиная с Всеобщей декларации прав человека 1948 года, нашли свое отражение и в конституциях практически всех современных демократических государств. Провозглашая эти принципы, государства взяли на себя обязательства обеспечить возможность голосования всем своим гражданам на равных основаниях, в том числе тем гражданам, которые в день голосования будут находиться не по месту своего жительства (или регистрации) и по этой причине не смогут прибыть на свой избирательный участок и реализовать там свое активное избирательное право. При этом государства обязаны создать надлежащие гарантии от злоупотреблений, связанных, в частности, с многократным голосованием, голосованием за избирателя другого лица и других, который очевидно подорвали бы реализацию тех же основных принципов проведения выборов.

По мере усложнения социальной и экономической реальности, повышения общей мобильности населения, роста транспортной доступности территорий, формирования устойчивой тенденции на построение государств по принципу агломераций, необходимость **предоставления избирателям, не обладающим возможностью проголосовать в день голосования на своем избирательном участке является безусловной гарантией реализации общепризнанных принципов организации и проведения электоральных процедур.**

Количество таких граждан последовательно увеличивается, причем прогнозируется дальнейший рост числа «мобильных избирателей». Сама возможность проголосовать вне временных и/или пространственных рамок собственно дня голосования появилась только на определенном этапе развития политических систем, избирательного процесса, стала по факту «завоеванием» и выражением принципа всеобщности избирательного права, своего рода – «данью» времени, дополнительным доказательством приоритета интересов личности.

Организационно-правовые формы участия «мобильных избирателей» в голосовании, как в Российской Федерации, так и в зарубежных государствах, продолжают динамично развиваться, приобретая определенные типологические особенности в зависимости от многих факторов, включая региональную специфику, уровень благосостояния граждан, степень укорененности демократических традиций, уровень доверия к политическим институтов, а также уровень «доверия»

государства своему гражданину, степень развития политической культуры граждан.

Исследование указанных организационно-правовых форм участия «мобильных избирателей» в голосовании было осложнено динамичностью отечественного и зарубежного законодательства о выборах и референдумах, не всегда очевидной правоприменительной практикой, складывающейся в процессе реализации законодательно предусмотренных организационно-правовых форм, выявлением значительного числа рисков правового характера, объективно находящихся во взаимной связи с использованием той либо иной формы.

Сам набор выявленных и описанных организационно-правовых форм голосования «мобильных избирателей», закрепляемых в национальных правовых системах, значительно отличается от государства к государству, и обусловлен, прежде всего, реалиями социально-экономической жизни, особенностями политических процессов, происходящих в соответствующих странах, уровнем развития электоральной культуры и потребностью в купировании возможных рисков использования той либо иной формы.

1. «Мобильные избиратели» в составе корпуса избирателей.

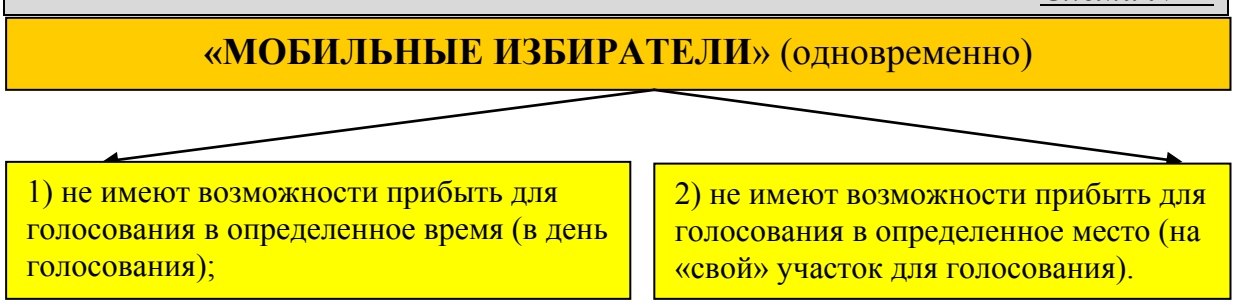
1.1. «Мобильные избиратели» – в самом общем виде – часть корпуса избирателей (участников референдума), не обладающих возможностью в день голосования прибыть для голосования на тот избирательный участок (участок референдума), на котором они внесены в список избирателей. Таким образом, указанная часть корпуса избирателей должна одновременно отвечать следующим признакам:

а) временному (хронологическому) – не иметь возможности прибыть для голосования в определенное время (*в день голосования*);

б) пространственному – не иметь возможности прибыть для голосования в определенное место (*на «свой» участок для голосования*).

Схематично определение представлено ниже.

Схема № 1



Приведенное выше определение является доктринальным (экспертным), нормативное определение понятия «мобильные избиратели» действующим российским и зарубежным законодательством не предусмотрено.

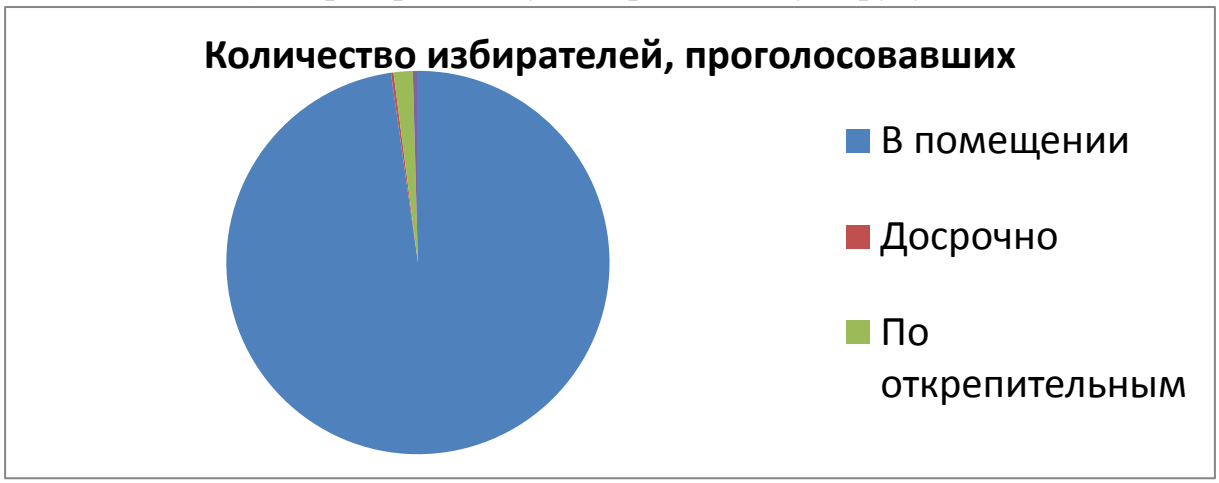
1.2. Количественный состав «мобильных избирателей».

Точное число «мобильных избирателей» определить не представляется возможным, поскольку количество «мобильных избирателей» не является величиной постоянной, меняется в зависимости от конкретных обстоятельств жизни каждого отдельного избирателя, уровня выборов, даты дня голосования и многих других обстоятельств.

Кроме того, число «мобильных избирателей», в значительной мере, остается латентным и в виду того, что не все избиратели, желающие принять участие в выборах (референдуме), в итоге пользуются той либо иной организационно-правовой формой участия в голосовании: иногда, например, «мобильные избиратели», столкнувшись с необходимостью соблюдения установленного порядка выдачи открепительного удостоверения или с «живой» и многочисленной очередью в процессе досрочного голосования, нехваткой избирательных бюллетеней или бланков открепительных удостоверений просто отказываются от участия в соответствующих выборах, их голос остается неучтенным, а значит, и они сами не отражаются в общем числе «мобильных избирателей».

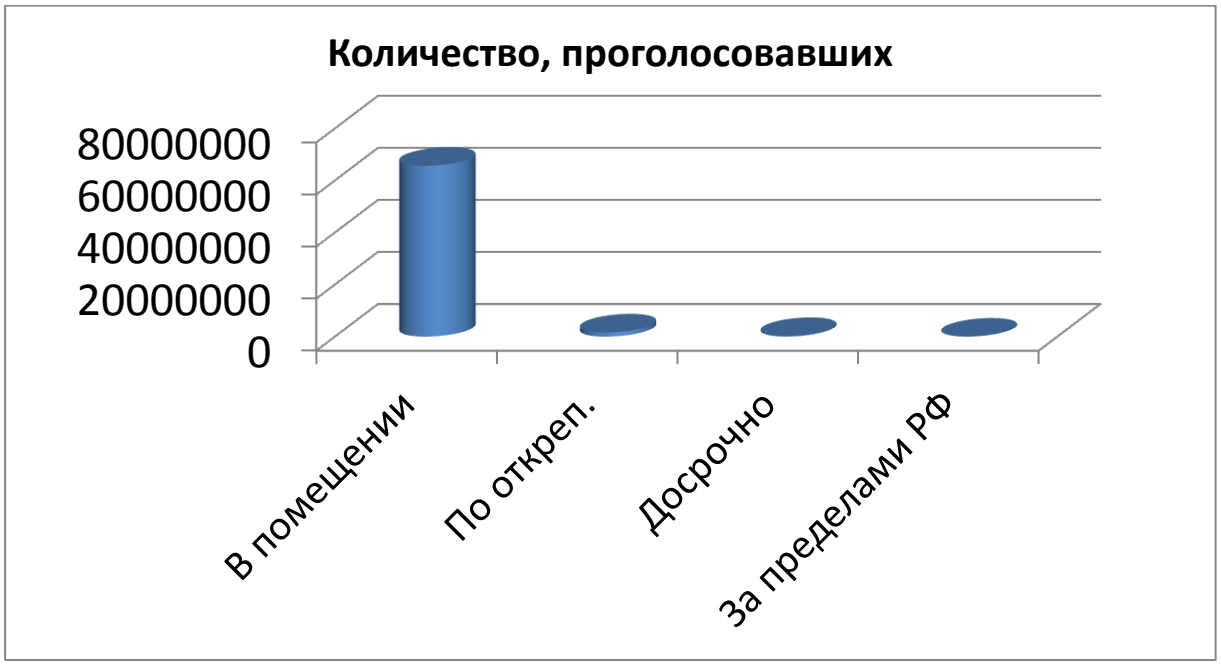
Имея в виду указанные выше замечания, можно попытаться определить примерную долю «мобильных избирателей» на конкретных выборах в определенный момент времени в составе корпуса избирателей, например:

а) на выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации седьмого созыва (день голосования – 18.09.2016 года) по федеральному избирательному округу:



Таким образом, **совокупная доля «мобильных избирателей» на указанных выборах составила менее 1, 04 % или 1 134 619 избирателей от общего числа избирателей** (сумма избирателей, проголосовавших досрочно (0,1 % или 109 868 избирателей) избирателей, проголосовавших по открепительным удостоверениям (0, 74 % или 809 157 избирателей), избирателей, проголосовавших за рубежом (0,2 % или 215 594 избирателя).[14]

б) на выборах Президента Российской Федерации (день голосования – 04.03.2012 года)[15]:



Таким образом, **совокупная доля «мобильных избирателей» на указанных выборах составила 3, 65 % или 2 281 901 избиратель** (239 569 (или 0,22%), проголосовавших досрочно, + 1 600 046 (или 3,02 %) избирателей, проголосовавших по открепительным удостоверениям[16]), избирателей, проголосовавших за рубежом (0, 41% или 442286 избирателей).[17]

Из приведенных данных электоральной статистики следует, что **на отечественных федеральных выборах совокупная доля «мобильных избирателей» является весьма незначительной**, колеблется от 1, 04 % до 3, 65 % от общего числа избирателей.

---

[14] Центральная избирательная комиссия Российской Федерации. [Электронный ресурс]. Режим доступа:http:// cikrf.ru/news/relevant/2017/04/04/01.html

[15] Там же.

[16] Центральная избирательная комиссия Российской Федерации. [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://cikrf.ru/banners/prezident_2012/otkrepit.html

[17] Центральная избирательная комиссия Российской Федерации. [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://cikrf.ru/news/relevant/2017/04/04/01.html

1.3. Качественный состав «мобильных избирателей».

Качественный состав «мобильных избирателей» может определяться многими факторами и их различными сочетаниями:

а) гендерными признаками (пол, возраст, состояние в браке, наличие детей и другие); например, по имеющимся наблюдениям, в России к числу мобильных избирателей чаще относятся люди трудоспособного возраста, тогда как в ряде зарубежных стран – это люди пенсионного возраста;

б) социально-экономическими признаками (сферы приложения труда (отрасли экономики), уровень дохода, образования); так, зачастую «мобильными избирателями» становятся избиратели, занятые на производствах с непрерывным циклом, в сфере услуг или бюджетной сфере, собственно организаторы выборов;

в) используемой организационно-правовой формой:

- голосующие по открепительным удостоверениям;
- голосующие досрочно;
- избиратели без определенного места жительства;
- избиратели, находящиеся за рубежом;
- избиратели, находящиеся в иных местах временного пребывания (вокзалы и аэропорты);
- избиратели, голосующие по доверенности;
- избиратели, голосующие посредством электронного голосования (в тех странах, в которых электронное голосование не является единственно возможной формой организации голосования);
- избиратели, голосующие по почте (в тех странах, в которых голосование по почте не является единственно возможной формой организации голосования).

К числу «мобильных избирателей» не относятся:

1) избиратели, которые в день голосования находятся на территории своего избирательного участка, но по уважительным причинам (болезнь, возраст, иное) не могут прибыть для голосования в собственно помещение для голосования (в Российской Федерации их активное избирательное право (право на участие в референдуме) реализуется посредством голосования вне помещения для голосования);

2) избиратели, отказавшиеся от участия в выборах.

Среди российских особенностей, выявленных в результате проведенного исследования, следует отменить относительно небольшое число «мобильных избирателей»; российские граждане в

целом предпочитают голосовать на штатных избирательных участках в день голосования.

2. Возможные организационно-правовые формы участия «мобильных избирателей» в голосовании: описание и правовые риски.

В самом общем виде известный в настоящее время «набор» организационно-правовых форм участия «мобильных избирателей» в голосовании может быть наглядно представлен ниже[18]:

Схема № 2



2.1. Голосование по открепительным удостоверениям

Выдача открепительных удостоверений происходит в целях обеспечения прав граждан, которые не смогут в день голосования проголосовать на своем избирательном участке.

[18] В настоящей обзоре за основу приняты графические изображения, размещенные в открытом доступе для свободного использования неограниченным кругом лиц: https://ru.freepik.com/

В России и преимущественно в странах, где предусмотрен институт открепительного удостоверения, наличие открепительного удостоверения позволяет принять участие в голосовании на любом избирательном участке, где будет находиться избиратель, но в пределах избирательного округа, где избиратель обладает активным избирательным правом.

Отличается порядок выдачи открепительного удостоверения, его содержания. Одним из аспектов является указание причины в заявлении о выдаче открепительного удостоверения, по которой избиратель не сможет прибыть на избирательный участок. Перечень причин не подразделяется на существенные и несущественные. Избирательные комиссии не наделены полномочиями оценивать основание неявки. Из комплексного толкования следует, что содержание причины должно препятствовать избирателю своевременно прийти на свой избирательный участок и проголосовать.

Такими причинами могут быть отпуск, командировка, режим трудовой и учебной деятельности, выполнение государственных и общественных обязанностей, состояние здоровья и иные уважительные причины.

Возможные риски.

Краткое описание риска	Пути его минимизации
1) безосновательное получение открепительного удостоверения	- обязательное указание причины, а также право соответствующей комиссии ее проверить;
2) возможность проголосовать несколько раз	- исключается внесением сведений о получении открепительного в список избирателей.

Голосование по открепительным удостоверениям является одной из традиционных для отечественной политической системы организационно-правовых форм участия «мобильных избирателей» в голосовании.

В разные электоральные периоды на выборах разных уровней отношение отечественного законодателя к данной форме периодически менялось, в результате чего институт открепительных удостоверений то вводился в действующее законодательство, то упразднялся:

Федеральные выборы	+/-	Региональные выборы	+/-	Муниципальные выборы	+/-
2007г. Выборы в ГД ФС РФ	+	2005г. Выборы в Мосгордуму	+	2008г. Муниц. Выборы в Москве	+

2011г. Выборы в ГД ФС РФ [19]	+	2009г. Выборы в Мосгордуму	+	2012г. Муниц. Выборы в Москве	+
2016г. Выборы в ГД ФС РФ [20]	+	2014г. Выборы в Мосгордуму[21]	-	2016г. Муниц. Выборы в Москве	+
2008 г. Выборы Президента РФ	+	2007г. Выборы в Мособлдуму[22]	+	2008г. Муниц. Выборы в МО	-
2012 г. Выборы Президента РФ	+	2011г. Выборы в Мособлдуму[23]	-	2012г. Муниц. Выборы в МО[24]	-
2018 г. Выборы Президента РФ [25]	-	2016г. Выборы в Мособлдуму	+	2016г. Муниц. Выборы в МО[26]	+

Соответственно изменялась и электоральная статистика использования данной организационно-правовой формы участия «мобильных избирателей» в голосовании (на примере последних трех прошедших электоральных циклов выборов Президента Российской Федерации (2004[27], 2008[28], 2012[29] годы)), с проявлением следующих тенденций:

1) открепительные удостоверения получают примерно 2-2,5 миллиона избирателей (на выборах Президента Российской Федерации 14.03.2004 года количество полученных избирателями открепительных удостоверений составляло 2 500 000 (или 77,76 % от общего числа изготовленных), на выборах Президента Российской Федерации, состоявшихся 02.03.2008 года, в целом избирателями было получено 1 954 303 открепительных удостоверения (или 75,16 % от числа изготовленных открепительных удостоверений). На выборах депутатов

[19] Федеральный закон от 18.05.2005 № 51-ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации»//[Электронный ресурс]. Режим доступа: http://www.consultant.html

[20] Федеральный закон от 22.02.2014 № 20-ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации»//[Электронный ресурс]. Режим доступа: http://www.consultant.html

[21] Закон г. Москвы от 06.07.2005 № 38 «Избирательный кодекс города Москвы»//[Электронный ресурс]. Режим доступа: http://www.consultant.html

[22] Закон Московской области от 26.10.2006 № 191/2006-ОЗ «О выборах депутатов Московской областной Думы» //[Электронный ресурс]. Режим доступа: http://www.consultant.html

[23] Закон Московской области от 06.06.2011 № 79/2011-ОЗ «О выборах депутатов Московской областной Думы»//[Электронный ресурс]. Режим доступа: http://www.consultant.html

[24] Закон Московской области от 11.07.2006 № 101/2006-ОЗ «О муниципальных выборах в Московской области»//[Электронный ресурс]. Режим доступа: http://www.consultant.html

[25] Федеральный закон от 10.01.2003 N 19-ФЗ «О выборах Президента Российской Федерации» //[Электронный ресурс]. Режим доступа: http://www.consultant.html

[26] Закон Московской области от 04.06.2013 № 46/2013-ОЗ «О муниципальных выборах в Московской области» //[Электронный ресурс]. Режим доступа: http://www.consultant.html

[27] Выборы Президента Российской Федерации. 2008: Сборник информационно-аналитических материалов / Центральная избирательная комиссия Российской Федерации. М., 2008. С. 119, 126.

[28] Там же. С. 120, 126.

[29] Центральная избирательная комиссия Российской Федерации. [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://cikrf.ru/banners/prezident_2012/otkrepit.html

Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации избирателями получено 2,4 млн. открепительный удостоверений (73,56 % от числа изготовленных); на выборах Президента Российской Федерации, состоявшихся 04.03.2012 года, избиратели получило 2 166 913 открепительных удостоверений (или 83,34 % от числа изготовленных));

2) все большее количество избирателей, получивших открепительные удостоверения «доходили» до избирательных участков (реализовывали свое право на голосование с использованием открепительных удостоверений) (если в 2004 году до избирательных участков дошли только 818 681 человек (32,75 % от числа, получивших открепительные удостоверения), что составило 1,18 % от количества избирателей, принявших участие в выборах, то в 2008 году по открепительным проголосовало 1 319 640 избирателей (67,52% от числа, получивших открепительные удостоверения), то есть 1,76 % от числа избирателей, принявших участие в голосовании, а в 2012 году – уже 1 600 046 избирателей (73,84% от числа, получивших открепительные удостоверения), то есть 3,02 % от числа избирателей, принявших участие в голосовании).

Таким образом, с каждым электоральным циклом все большее количество избирателей получало открепительные удостоверения на выборах Президента Российской Федерации[30]**, и все большее количество избирателей голосовало с использованием открепительных удостоверений.**

Действующая отечественная правовая модель «открепительных удостоверений» предполагает следующие **основные условия ее реализации**, призванные минимизировать возможные правовые риски данной организационно-правовой формы участия «мобильных избирателей» в голосовании:

- передача открепительных удостоверений осуществляется по актам, форма которых утверждается ЦИК России;

- наличие специальных элементов защиты открепительного удостоверения от подделок;

- отсутствие возможности избирателя прибыть в помещение для голосования того избирательного участка, на котором он включен в список избирателей;

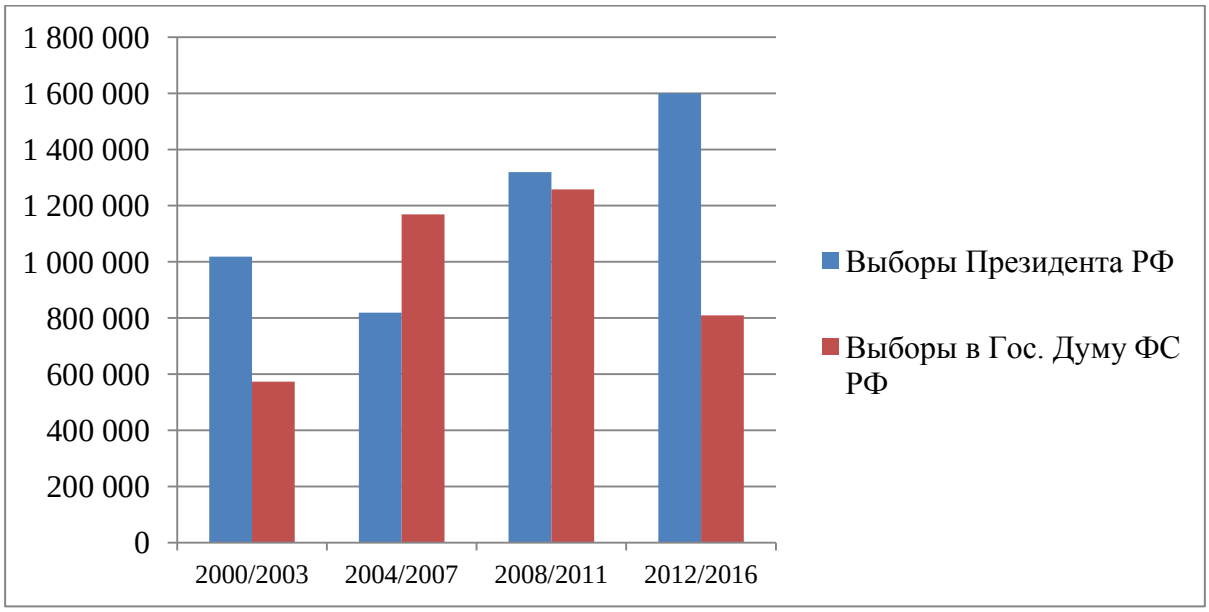
[30] В 2004 году открепительные были получены 0,97% избирателей от числа избирателей, включенных в списки избирателей, в 2008 году – уже 1,82 %, а в 2012 году – 1,97 %

- наличие личного заявления с указанием причины необходимости открепительного удостоверения;

- получение открепительного удостоверения производится либо лично избирателем, или по нотариальной доверенности.

На предстоящих выборах Президента Российской Федерации в 2018 году отечественным законодателем голосование по открепительным удостоверениям не предусмотрено в связи с предоставлением всем гражданам России безусловного права проголосовать на любом избирательном участке (если в 18.03.2018 года избиратель будет находиться не по месту регистрации, указанному в паспорте, или у гражданина Российской Федерации нет регистрации, такой гражданин может проголосовать на любом удобном избирательном участке).

Количество избирателей, проголосовавших по открепительным удостоверениям на федеральных выборах



В значительном числе зарубежных государств институт открепительных удостоверений законодательством о выборах не предусмотрен (**Коста-Рика, Гондурас, Никарагуа, Лихтенштейн, Люксембург, Сан-Марино, Исландия, Ирландия, Кипр, Хорватия, Словения, Черногория, Македония, Панама, Сальвадор, Гаити, Гайана, Доминика, Уругвай, Антигуа и Барбуда, Багамские Острова, Барбадос, Белиз, Гренада, Сент-Винсент и Гренадины, Сент-Китс и Невис, Сент Люсия, Ямайка, Куба** и ряд других).

В Азиатско-Тихоокеанском регионе открепительные удостоверения также не применяются. Законодательством **КНДР** даже предусмотрен запрет на само перемещение в период выборов. Открепительные

удостоверения отсутствуют при проведении голосования в **Китайской Народной Республике.**

Причины игнорирования данной организационно-правовой формы могут быть различными. Например, в **Бразилии** отсутствует сама необходимость в открепительных удостоверениях в связи с электронной формой голосования, при которой как само голосование, так и избирательный бюллетень представлены в электронной форме, то есть закрепление голосования по открепительным удостоверениям не является целесообразным.

В другой группе зарубежных государств открепительные удостоверения активно используются на выборах, но различается круг лиц, обладающих правом на их использование. Так, например, институт открепительных удостоверений в **Болгарии** распространяет свое действие только для сотрудников избирательных комиссий, наблюдателей и кандидатов.

В **ФРГ**, напротив, выдача избирательного бюллетеня происходит, в том числе при предъявлении открепительного удостоверения. Владелец открепительного удостоверения вместе с документом, удостоверяющим личность, передает открепительное удостоверение председателю правления избирательного участка. После проверки документов правление избирательного участка принимает решение о допуске или отказе в допуске предъявителя открепительного удостоверения. Открепительное удостоверение остается у председателя правления как в случае допуска к голосованию, так и в случае отказа в допуске.

Голосование по открепительным удостоверениям предусмотрено законодательством **Мексики**. Заявки избирателей относительно выдачи открепительных удостоверений принимаются секретарем избирательного округа.

2.2. Досрочное голосование

Досрочное голосование является также одним из способов, призванного гарантировать избирательное право граждан, которые в силу обстоятельств не могут явиться для голосования в установленные избирательные пункты в день голосования.

Досрочное голосование может проводиться в различных формах:

- в помещениях избирательных комиссий;

- организованное выездное голосование в отдаленных и труднодоступных местностях;

- организованное голосование на избирательных участках, расположенных в отдаленных и труднодоступных местностях.

Перечень оснований для участия в досрочном голосовании, если оно предусмотрено законом, остается открытым и в него входят отпуск, командировка, режим трудовой и учебной деятельности, выполнение государственных и общественных обязанностей, состояние здоровья, а также иные уважительные причины.

Количество мобильных избирателей, принимающих участие в досрочном голосовании зависит от многих факторов. Проводится досрочное голосование в отношении отдельных граждан, которые в силу состояния здоровья не могут проголосовать на своем избирательном участке, или проведение досрочного голосования обусловлено невозможностью голосования целой деревни, её местонахождением в горах и отсутствием там избирательного участка.

Порядок досрочного голосования практически не отличается от проведения голосования в назначенное время. Работа со списками избирателей, порядок выдачи бюллетеней, произведение голосования, упаковка бюллетеней и передача их в вышестоящую комиссию должны гарантировать законность и легитимность проводящихся досрочных выборов. В целях обеспечения соблюдения установленных норм проведения досрочного голосования допускается присутствия участников наблюдения за ходом избирательного процесса.

Возможные риски.

Краткое описание риска	Пути его минимизации
1) безосновательное досрочное голосование	- уважительность причины для досрочного голосования;
2) недостаточное количество бюллетеней	- возможность оперативного получения необходимого количества в вышестоящей комиссии
3) возможность нарушения тайны голосования и действительности волеизъявления	- минимизируется предоставлением полного набора гарантий (наблюдатели, представители СМИ), запечатывание в конверт и т.п.;
4) возможность проголосовать несколько раз	- исключается внесением сведений о досрочно проголосовавшем в список избирателей.

Досрочное голосование является еще одной традиционной для российского избирательного процесса организационно-правовой формой участия «мобильных избирателей» в голосовании. В разные электоральные периоды на выборах разных уровней отношение отечественного законодателя к данной форме также периодически менялось, в результате чего менялся и институт досрочного голосования:

Федеральные выборы	+/-	Региональные выборы	+/-	Муниципальные выборы	+/-
2007г. Выборы в ГД ФС РФ	+	2005г. Выборы в Мосгордуму	-	2008г. Муниц. Выборы в Москве	+
2011г. Выборы в ГД ФС РФ	+	2009г. Выборы в Мосгордуму	-	2012г. Муниц. Выборы в Москве	-
2016г. Выборы в ГД ФС РФ	+	2014г. Выборы в Мосгордуму	+	2016г. Муниц. Выборы в Москве	+
2008 г. Выборы Президента РФ	+	2007г. Выборы в Мособлдуму	-	2008г. Муниц. Выборы в МО	+
2012 г. Выборы Президента РФ	+	2011г. Выборы в Мособлдуму	-	2012г. Муниц. Выборы в МО	-
2018 г. Выборы Президента РФ	+	2016г. Выборы в Мособлдуму	-	2016г. Муниц. Выборы в МО	+

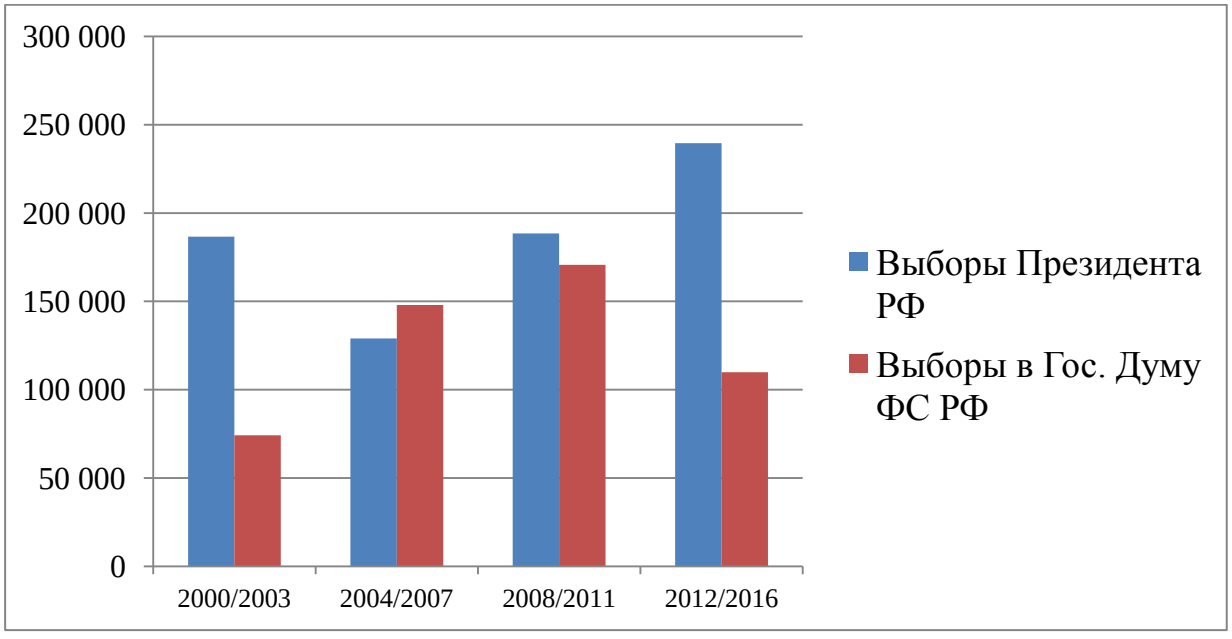
Таким образом, в настоящее время досрочное голосование в Российской Федерации:

1) на федеральном уровне: на выборах Президента Российской Федерации и Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации;

2) на региональном уровне: на муниципальных выборах, в частности, в Мосгордуму;

3) на муниципальном уровне: на муниципальных выборах, в частности, в Москве и Московской области.

Количество избирателей, проголосовавших досрочно на федеральных выборах



В достаточно обширной группе зарубежных государствах механизмы досрочного голосования отсутствуют в принципе (по различным причинам). Так, например, в **Аргентине** голосование проводится исключительно на избирательных участках (пунктах); институт досрочного голосования отсутствует. Не предусмотрено законодательством о выборах досрочное голосование, в частности, в **Боливии, Парагвае, Чили, Эквадоре, Гаити, Гайане, Доминике, Уругвае, Белизе, Мексике, Кубе**, **Азербайджане**.

Некоторые страны обратились к механизму досрочного голосования относительно недавно. Принятый 29 июля 2009 года Избирательный кодекс **Коста-Рики** закрепил досрочное голосование при проведении очередных парламентских выборов в 2014 году.

Не менее многочисленна группа иностранных государств, в которой досрочное голосование активно используется. Одним из рекордсменов по досрочному голосованию является **Финляндия**. Удельный вес избирателей, принимающих участие в досрочном голосовании в Финляндии составляет 40 % от общего числа избирателей. Для сравнения, при проведении досрочных выборов в **Исландии** количество избирателей, принявших участие в досрочном голосовании составило 38 140 человек или 16,14%.

Различны условия и порядок организации и проведения досрочного голосования в зарубежных странах. Так, например, досрочное голосование в **Финляндии** проводится на специальных избирательных участках, а также в местах временного пребывания избирателей, в 250 пунктах за пределами Финляндии. Единичные случаи досрочного голосования – по месту жительства. Период проведения досрочного голосования на территории Финляндии составляет 7 дней (начало течения срока: 11 дней до дня голосования; конец – 5 дней до дня голосования). За пределами территории Финляндии период составляет 4 дня (между 11-м и 8-м днем до дня голосования). Избиратель вправе принять участие на любом избирательном участке, предназначенном для проведения досрочного голосования. При осуществлении досрочного голосования избиратель заполненный бюллетень вкладывает в специальный конверт, после, специальный конверт и персональное приглашение избирателю вкладывается в другой конверт. Последний конверт запечатывается, на котором указывается адрес муниципалитета. Досрочное голосование за

рубежом сопровождается маркировкой пальца избирателя специальными чернилами во избежание множественного голосования.

Период досрочного голосования в **Швейцарии** проводится в течение двух из четырех дней до дня голосования.Согласно законодательству **Багамских Островов** полицейские и военнослужащие в день голосования, находящиеся при исполнении служебного на территории другого избирательного округа, вправе проголосовать на избирательных участках, определенных парламентским комиссаром по выборам. Списки лиц представляются руководителями ведомств в адрес парламентского комиссара по выборам в срок не позднее 14 дней до дня проведения досрочного голосования. Избирательные бюллетени проголосовавших данных категории лиц сортируются и упаковываются председателем участковой комиссии согласно принадлежности к соответствующему избирательному округу. Подсчет голосов (бюллетеней) производится по соответствующему избирательному округу.

Правом на досрочное голосование наделены избиратели в **Канаде**. Досрочное голосование производится в помещении руководителя избирательного округа. Избиратель вправе до окончания срока выдвижения кандидатов проголосовать за кандидата, указав данные о выбранной им кандидатуре, и направляет избирательный бюллетень руководителю избирательного округа. Досрочное голосование предусмотрено **в 29 штатах США** в помещении избирательных комиссий. В более чем половине штатов отсутствует необходимость обоснования причины для досрочного голосования.

Право на досрочное голосование предусмотрено законодательством **Турции** при пересечении избирателем государственной границы. При таком голосовании результат учитывается не применительно к конкретному избирательному округу, а в целом по стране.

Дополнительными отличиями законодательного регулирования досрочного голосования могут быть: юридические последствия для кандидатов (**Норвегия**), продолжительностью проведения досрочного голосования (**Андорра** – 20 дней, **Дания, Мальта** – 7 дней) и кругом лиц, обладающих правом на участие в досрочном голосовании (**Словения** – допускается участие всех избирателей; **Португалия** – военнослужащие, работники избирательных комиссий, заключенные, лица с ограниченными физическими возможностями).

Выявленные особенности нормативного закрепления вышеуказанной организационно-правовой модели свидетельствуют об очевидной потребности учета в национальных правовых системах специфики организации досрочного голосования применительно к особенностям каждого конкретного государства.

2.3. Голосование лиц без определенного места жительства

Формирование списков избирателей основывается на данных о гражданах, имеющих постоянное место жительство, что позволяет отнести избирателя к конкретному избирательному округу и участку.

Под лицами без определенного места жительства в настоящем Докладе понимаются не только лица, не имеющей регистрации по месту жительства, жилья, вынужденные вести асоциальный образ жизни. Участие лиц без определенного места жительства в выборах осложнено невозможностью «прикрепить» такого человека к избирательному участку. Учитывая перманентное перемещение данной категории лиц внутри одного населенного пункта, представляется сложным организация избирательного процесса для данной категории граждан. При решении вопроса об участии органов государственной власти данной категории граждан ключевым условием являются определение нахождения «постоянных мест проживания данной категории граждан» (ночлежки, приюты и прочее). Количество данной категории избирателей варьируется от социально-экономических условий государства. Высокий уровень экономического развития и социальной защищенности населения существенно понижает количество данных лиц, и соответственно, как мобильных избирателей. Одним из рисков, связанных с их голосованием, является возможность для манипуляции их волеизъявлением. Естественные потребности (в еде, безопасности) для многих являются приоритетнее социальных (избрание своего представителя в орган власти). Горячий обед для большинства лиц без определенного места жительства жизненно важнее определения кандидата.

Возможные риски. Указанная категория избирателей является одним из главных объектов для подкупа, манипуляций со стороны недобросовестных политтехнологов, кандидатов. В этой связи оперативное пресечение противоправных действий со стороны организаторов выборов и правоохранительных органов является лучшим способом минимизации риска.

Как уже было указано, организация голосования для граждан, не имеющих регистрации по месту жительства, требует отдельного учета. Для определения приблизительного количества граждан, которые примут участие в выборах, избирательная комиссия направляет запросы в органы социальной защиты об уточнении количества лиц без определенного места жительства. Рекомендуется размещать избирательные участки в учреждениях социальной помощи для лиц без определенного места жительства либо в иных местах пребывания избирателей, не имеющих регистрации по месту жительства. Таким образом, обеспечивается наибольшее участие данной категории граждан в проводящихся выборах. Основанием для включения в список избирателей является письменное заявление лица о включении в список избирателей. Порядок голосования проводится в соответствии с требованиями законодательства Российской Федерации о выборах.

Первым крупным голосованием стало участие данной категории лиц на выборах в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации в 2007 году. Образовано было 15 отдельных участков на всей территории Российской Федерации.

Среди минусов отмечалась невозможность конкретизировать количество граждан, которые должны были прийти голосовать на специальные участки. Нельзя исключать также и упрощенное воздействие на волеизъявление граждан без определенного места жительства. В большинстве случаев требования социально-политического плана для таких лиц находятся на уровень ниже требований естественно-бытовых, чем не без успеха пользуются недобросовестные политтехнологи.

Государственные органы иностранных государств аналогичным образом сталкиваются с проблемами организации голосования лиц, не имеющих постоянного места жительств, но при этом различаются условия такого голосования.

США. Распространение повсеместного голосования по почте в США становится объектом критики со стороны правозащитников. В голосовании по почте не могут проголосовать именно бездомные: отсутствует постоянный адрес места жительства для завершения надлежащим образом голосования избирателем по почте, а также голосование по почте имеет более сложный порядок в сравнении с голосованием в помещении. По мнению американских юристов, эти обстоятельства ограничивают политические права бездомных.

Великобритания. В целом поддерживая избирательные права лиц, без постоянного места жительства, власти Великобритании разрешили бездомным при проведении выборов закрепляться в местах их преимущественного нахождения. Активное содействие в данных мероприятиях оказывают благотворительные и общественные организации.

Голосование бездомным также разрешено в **Канаде**. Для участия в голосовании избирателю необходимо подтвердить свою личность и адрес соответствующим документом, который можно получить в местах социальной помощи.

Значительное число иностранные государств вообще не предусматривают специальных правовых механизмов и гарантий для обеспечения избирательных прав вышеуказанной категории «мобильных избирателей», что может свидетельствовать о недостаточной зрелости соответствующей политической системы.

2.4. Голосование лиц, находящихся за рубежом

Право на голосование за рубежом признается во многих государствах в отношении граждан, которые проживают за рубежом или временно выехали из страны. Исключение составляют те страны, в которых исторически сложилась многочисленная диаспора, не всегда лояльная установленному конституционному строю (КНР, Куба).

Организация голосования, избирателями которого являются лица, находящиеся за рубежом требует особого контроля. Для включения в список избирателя гражданин, находящийся за рубежом, пишет заявление. В отдельных странах уполномоченными органами ведется список лиц, которые проживают за границей и которые являются избирателями. Дополнительными требованиям для данных избирателей может быть обязательное включение в соответствующий реестр населения, который ведется дипломатическими миссиями или иметь карточку избирателя, которая выдается только в государстве, где проводятся выборы.

По общему правилу, заявления подаются в консульские учреждения. Эти же организации, принявшие заявления, составляют списки избирателей и организуют проведение выборов согласно требованиям действующего законодательства и избирательной комиссии, ответственной за проведение выборов.

Избиратели, находящиеся за рубежом, могут принимать участие только в тех выборах, в случаях прямо предусмотренных законом. Это

может быть общегосударственные и(или) региональные и (или) местные выборы.

При голосовании граждан находящихся за рубежом традиционными формами голосования являются личное участие, голосование по почте. В отдельных случаях допускается голосование по доверенности, досрочное голосование, голосование электронное. Соответственно, риски голосования лиц, находящихся за рубежом, зависит от конкретной формы проведения голосования. К примеру, электронное голосование допускает злонамеренный контроль за выбором избирателя путем компьютерного вмешательства в работу систем подсчета голосов. Голосование по почте практически исключает контроль за отсутствием воздействия на избирателя в процессе выбора кандидата, которому он отдаст свой голос (тайны голосования).

Доля граждан, проживающих вне своей страны, может быть самой разной, в зависимости от страны.

Возможные риски. Противники голосования граждан, находящихся за рубежом, настаивают на тезисе, что на результат в небольшом избирательном округе могут повлиять граждане, проживающие за рубежом. По мнению Европейского суда по правам человека, данные граждане не связаны с повседневными проблемами страны, а избираемые кандидаты не могут в полной мере изложить свою программу для более обоснованного выбора.

В Конституции Российской Федерации в соответствии с положениями Всеобщей декларации прав человека, принятой Генеральной Ассамблеей Организации Объединенных Наций 10 декабря 1948 года закреплены положения о праве на избрание в органы государственной власти. При этом гарантируется равенство прав независимо от места жительства. Провозглашается, что граждане Российской Федерации, постоянно проживающие за рубежом либо временно находящиеся в период подготовки и проведения выборов, например, депутатов Государственной Думы в командировках, в туристических поездках и по другим основаниям за пределами России, вправе избирать и быть избранными в Государственную Думу и совершать иные избирательные действия в том же порядке, что и граждане Российской Федерации, проживающие на территории Российской Федерации.

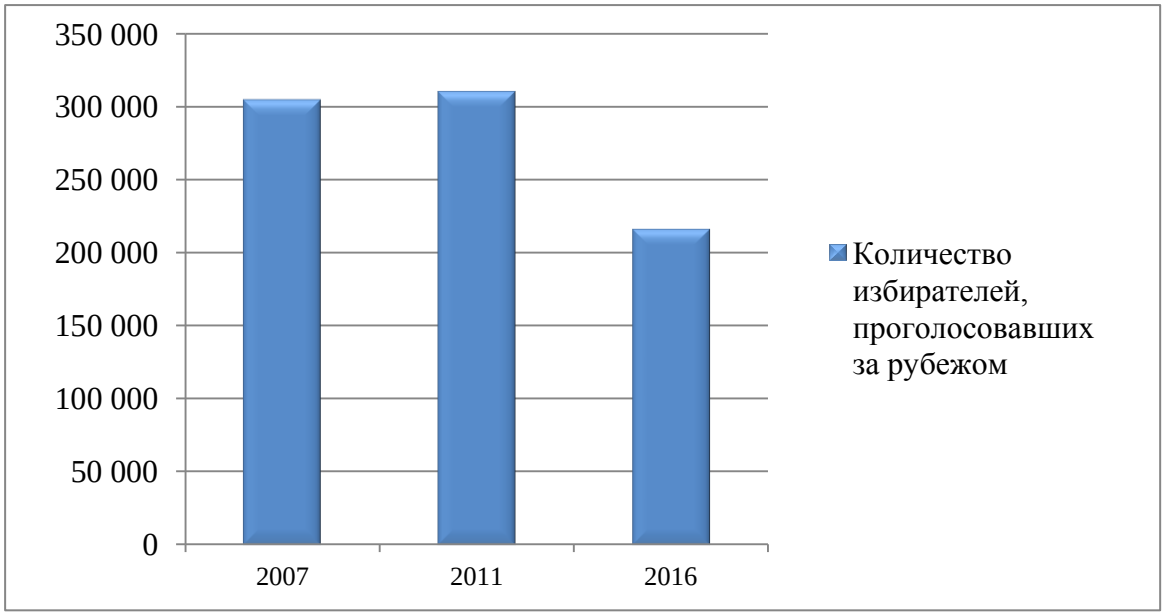
По состоянию на 01.01.2018 года численность избирателей, участников референдума за пределами территории Российской Федерации составляла 1 875 408 человек[31].

Организация голосования российских избирателей за рубежом требует дополнительных организационных мер. Избирательные участки формируются дипломатическими представительствами и консульскими учреждениями, исходя из местных условий иностранного государства.

Порядок проведения голосования включает основные обязательные аспекты, касающиеся составления списков избирателей, выдачи бюллетеней, контролем за голосованием. Допускается также участие наблюдателей, в том числе международных. Предусматривается при необходимости досрочное голосование и голосование вне помещения для голосования. Передача сведений протокола участковой избирательной комиссии, расположенной за пределами Российской Федерации по техническим каналам связи передается в вышестоящую комиссию.

Первый экземпляр итогового протокола об итогах голосования передается в вышестоящую избирательную комиссию непосредственно либо через дипломатические представительства и консульские учреждения Российской Федерации. Конкретные сроки передачи протокола не устанавливаются.

Количество избирателей, проголосовавших за рубежом на выборах в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации четвертого, пятого и шестого созывов



[31] [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://cikrf.ru/izbiratel/quantity/20180101.php

Иностранные государства принципиально расходятся во мнении о самой возможности такого голосования. Во многих зарубежных странах голосование избирателей, находящихся за рубежом, не допускается / законодательством не предусмотрено (**Эстония, Афганистан**). Граждане **Китайской Народной Республики** (самая многочисленная диаспора в мире), находящиеся в день выборов за границей, не могут реализовать активное избирательное право.

Более того, отдельные страны (**Гаити, Чили**) на законодательном уровне устанавливают запреты на участие в выборах граждан-избирателей, находящихся за рубежом. Согласно законодательству **Канады**, лицо, которое находится за пределами территории Канады более пяти лет, утрачивает активное избирательное право.

В других иностранных государствах голосование избирателей, находящихся за рубежом, ставится под определенными условиями. Так, например, правовую гарантию наделения правом голоса граждан, находящихся за рубежом, принял и Национальный конгресс **Мексики** в 2005 году. Однако, организационная форма (нахождение за рубежом) была осложнена другой формой голосованием по почте. Мексиканцы, которые находятся за пределами территории Мексики, наделены правом принимать участие в президентских выборах только в форме голосования по почте. Из 4 млн. граждан Мексики, которым было предоставлено право участвовать в выборах в 2006 году за рубежом, только 32632 действительных бюллетеня было направлено в адрес уполномоченного органа (Федерального избирательного института Мексики) до 1 июля 2006 года – последний день для отправки бюллетеней для голосования по почте на выборах Президента Мексики.

Различны и механизмы организации голосования вышеуказанной группы «мобильных избирателей». Для голосования избирателей, находящихся за рубежом могут образовываться отдельные избирательные округа как в **Македонии, Португалии, Румынии, Хорватии**. Или зарубежные избиратели закрепляются к одному из округов, образованному на территории национального государства (**Венгрия, Чехия**).

Гарантия предоставления права голоса для граждан **Боливии**, проживающих за рубежом, определено Политической конституции Боливии. По распоряжению Национального электорального суда Боливии, на выборах 6 декабря 2009 г. избирательные участки сформировались в 10 городах четырех стран – Аргентины, Бразилии, Испании и США. В данных

городах были открыты пункты регистрации избирателей для включения в биометрический список избирателей. Из 169 тыс. избирателей, проживавших в вышеуказанных стран и включенных в список избирателей, 125 тыс. приняли участие в голосовании 6 декабря 2009 г.

В **США** согласно Акту о голосовании зарубежных избирателей 1986 года Министерство обороны США наделено компетенцией по обеспечению избирательных прав военнослужащих США, находящихся за пределами США и имеющих активное избирательное право, при проведении выборов федерального значения. Формой реализации избирателей-военнослужащих США является создание во всех 50 штатах и пяти территориях единого офиса для оказания содействия в голосовании зарубежным избирателям. Свой избирательный бюллетень избиратель получает по специальному кодированному каналу (сайту). В случае, если избиратель по тем или иным причинам не получил бюллетень, он вправе вписать в установленной формы бюллетень выбранных им кандидатов, а затем отправить заполненный бланк в офис своего штата. Отмечается, что такие штаты как Мэрилэнд, Невада, Северная Каролина, Орегон и Вайоминг не соблюдают принципы тайны голосования, поскольку допускают направление избирательных бюллетеней по факсу. Тем не менее, только граждане штатов имеют право избирать членов Конгресса США. Таким образом, жители американских территорий лишены права принимать участие в федеральных выборах.

Граждане **Аргентины**, которые находятся за пределами территории Аргентины, с 1997 года наделены правом принимать участие в национальных выборах при условии включения в список избирателей. Порядок регулирования голосования эквадорцев, находящихся за рубежом, определено также Политической Конституцией **Эквадора**. Данная категория граждан имеет право избирать Президента и Вице - Президента Эквадора по месту своей регистрации или жительства. Правом на голосование за пределами своих государств наделены также граждане **Никарагуа и Перу**.

По общему правилу, участие зарубежных избирателей ограничивается голосованием в общенациональных выборах (**Австрия, Венгрия**).

2.5. Голосование лиц, находящихся в иных местах временного пребывания (вокзалы, аэропорты)

Применение мест временного пребывания (вокзалы, аэропорты и т.п.) в качестве мест для голосования приобретает свою актуальность

одновременно с увеличением городов, повышения численности и мобильности населения. Уклад жизни современных городов требует постоянного «движения». Учитывая особенности транспортной инфраструктуры, человек за день может преодолеть несколько тысяч километров. Не представляется необычным, что в день голосования он может оказаться вдалеке от своего избирательного участка. Для таких случаев избирательный процесс организуется на железнодорожных вокзалах, аэропортах. Голосование в местах может быть предусмотрена, как дополнительная форма для избирателей, которые не смогли воспользоваться иными способами голосования (по открепительному, досрочно, с помощью доверенности или почты). В иных случаях, голосование на вокзалах организовано для удобства работающего населения в крупных мегаполисах, чтобы облегчить возможность участия в голосовании на местах.

Требования для участия в голосовании на таком участке могут быть разными. Предварительное включение в список избирателей через соответствующее заявление в избирательную комиссию по месту регистрации. В иных случаях, достаточно заявления в сам временный избирательный участок, расположенный в аэропорту или железнодорожном вокзале, в исключительных случаях (внезапная командировка, иная уважительная причина внезапного отъезда с закрепленного избирательного участка).

Возможные риски. Обеспечение тайны голосования и свободы волеизъявления, что достигается предоставлением того же объема гарантий, что и на «стационарном» избирательном участке.

Голосование избирателей по месту пребывания без использования открепительных удостоверений впервые будет применено на выборах Президента Российской Федерации 18 марта 2018 года.

Во время выборов Президента России в 2018 году порядок голосования по месту нахождения будет применен по всей стране. Это означает, что **любой избиратель, где бы он ни находился, сможет проголосовать на удобном для него избирательном участке вне зависимости от места своей регистрации.**

Принципиальным отличием является отсутствие открепительных удостоверений с существующей возможностью голосования практически на любом избирательном участке, на котором окажется избиратель в день голосования. Избирательные участки создаются в аэропортах и вокзалах.

При известном маршруте избиратель может прикрепиться к формально-определенному избирательному участку. Однако, возможность проголосовать может сохраниться за избирателем даже в тех случаях, когда в силу экстренных обстоятельств избирателю нужно покинуть на период проведения дня голосования место нахождения своего избирательного участка. С 4-го по 1-й день до дня голосования возможна подача заявления в соответствующую избирательную комиссию. Обязательно указание уважительной причины отсутствия гражданина. При предъявлении заявления избиратель включается в список избирателей на указанном в специальном заявлении избирательном участке. На заявление прикрепится специальная марка. Одна часть марки будет отклеена и будет прикреплена напротив фамилии избирателя на участке, куда он придет голосовать. Марки являются документами строгой отчетности и имеют единую нумерацию на всей территории Российской Федерации

Количество мобильных избирателей, которые воспользуется правом на голосование в соответствии с вышеописанным порядком на сегодняшний момент не известно. Более того, система отрывных талонов и включение избирателя по месту его фактического нахождения, к примеру, аэропортах, вокзалах, установить достоверно невозможно. Точное определение показателей участие данных избирателей в грядущих выборах станет известным только исходя из опубликованных Центральной избирательной комиссией Российской Федерации сведений. ЦИК РФ разместит на официальном сайте сведения о заявителях, чей избирательный участок известен заранее, а также заявителях, которые оформили специальные заявление в связи с экстренными обстоятельствами.

Является достаточно традиционным способом голосования мобильных групп избирателей во многих странах, постоянно совершенствуемым.

Так, в 2016 году в **Японии** было расширено количество мест для голосования. Наряду с местами голосования на избирательных участках и в библиотеках, перечень которых устанавливался избирательными комиссиями, дополнилось голосование на железнодорожных вокзалах и магазинах. Изменение в законодательстве осуществлено с целью предоставления дополнительных гарантии избирательных прав японцам, которые в силу определенных причин не могут реализовать на закрепленном избирательном участке свои политические права. По одной

из версий, причиной появления мест для голосования в магазинах послужили большие заторы на автомобильных дорогах, парализовывавшие в период выборов движение в связи с массовым перемещением населения из одной части города в другую. Голосование в торговых центрах в некоторых муниципалитетах Японии проводится не в официальный день голосования.

Великобритания. Временные участки для голосования были также образованы в период минувших в 2017 году выборов в английский парламент. Для удобства граждан, которые в общенациональный день голосования прибыли на железнодорожную станцию, были организованы избирательные участки (на примере города Борнмут, графство Дорсет) на вокзалах.

Голосование в аэропортах применяется и в **Нидерландах**. В 2017 году впервые в аэропорту Эйндховена на парламентских выборах избиратели, минуя аэропорт, могли отдать свои голоса. Организация данного избирательного участка была сделана и для удобства сотрудников аэропорта, представителей служб безопасности. При сотрудничестве местных органов власти Нидерландов и железнодорожных компаний открыто свыше 60 избирательных участков на железнодорожных станциях по путям массового движения граждан на места работы. Многие, особенно жители крупных городов, отметили удобство расположения таких участков.

Избирательные участки для голосования открывались в местах временного пребывания граждан и на общенациональных выборах в **Финляндии** и **Австралии**.

2.6. Голосование по доверенности

Одним из средств не допустить ограничения права избирать ввиду отсутствия избирателя на избирательном участке в день голосования считается также голосование по доверенности.

Как следует из практики, оно может быть выражено в двух формах:

А) наделение представителя полномочиями поставить знак в бюллетене;

Б) наделение представителя полномочиями на передачу заполненных документов в уполномоченный орган.

Первый вариант является наиболее критикуемым.

Возможные риски.

Во-первых, очевидно нарушается право на тайну голосования, поскольку избиратель вынужден сообщить третьему лицу (хоть и доверенному) свой выбор.

Во-вторых, безусловно, сохраняется возможность различия между выбором избирателя – доверителя и выбором представителя, отраженным в бюллетене.

В-третьих, существует угроза «скупки голосов», формально опосредуемая выдачей доверенностей от многих избирателей одному доверенному лицу.

Иностранные государства по-разному пытаются минимизировать выявленные риски:

- вводят условие, что для включения в список граждан, имеющих намерение проголосовать через представителя, необходимо заполнить соответствующее заявление с указанием причины;

- определяют форму доверенности;

- ограничивают количество представляемых одним доверенным лицом;

- маркируется палец представителя избирателя по доверенности, дабы исключить множественность голосования.

Действующим российским законодательством собственно голосование по доверенности, по почте, электронное голосование не предусмотрено в связи с применением иных форм голосования «мобильных избирателей».

Вместе с тем, нормами пункта 6 статьи 62 Федерального закона от 12.06.2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдумах граждан Российской Федерации» **допускается выдача открепительного удостоверения представителю избирателя или участника референдума на основании нотариально удостоверенной доверенности** (также доверенность может быть удостоверена также администрацией стационарного лечебно-профилактического учреждения (если избиратель, участник референдума находится в этом учреждении на излечении), руководителем органа социальной защиты населения (если избиратель, участник референдума является инвалидом), администрацией учреждения, в котором содержатся под стражей подозреваемые или обвиняемые (если избиратель, участник референдума содержится в этом учреждении в качестве подозреваемого или обвиняемого)).

Голосование по доверенности является одной из старейших организационно-правовых форм участия «мобильных избирателей» в выборах в некоторых зарубежных государствах.

Так, например, согласно действующему законодательству **Суринама** правом на голосование по доверенности наделены всего две категории граждан (члены избирательных комиссий, которые в день голосования находятся за пределами избирательных участков и полицейские при исполнении служебных обязанностей), поскольку обе категории объективно не могут проголосовать ввиду рабочей занятости.

Законодательством **Белиза** также предусмотрена возможность голосования по доверенности для отдельных категорий избирателей. Учет избирателей, принимающих участие в голосовании по доверенности ведется в отдельном реестре.

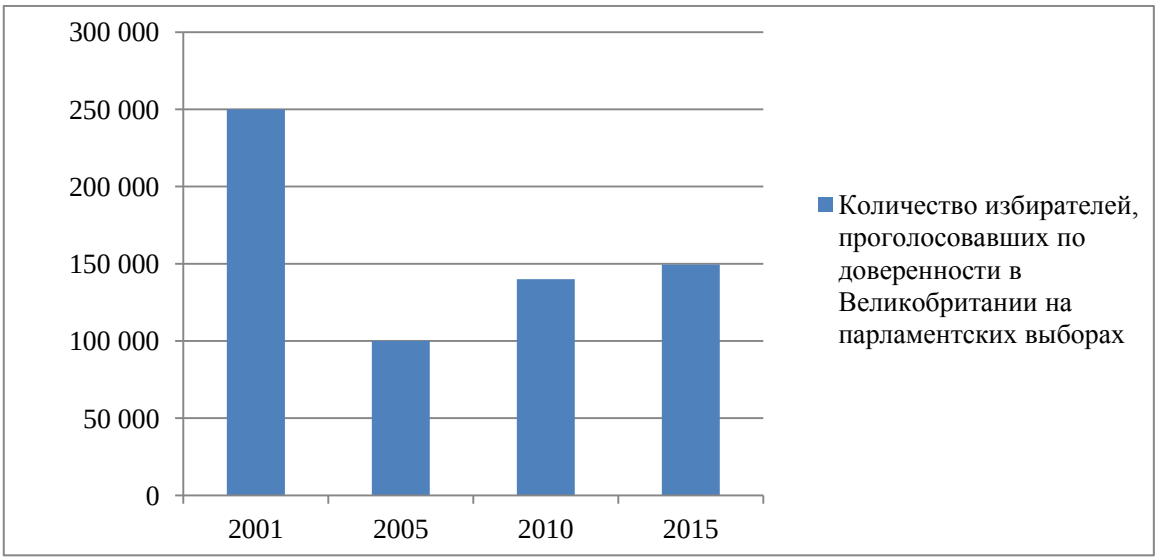
Голосование по доверенности допускается в **Грузии, Монако, Нидерландах, Франции**, но при этом различаются его условия, призванные минимизировать возможные риски.

Так, во **Франции** одно лицо не может получить полномочия более чем от двух избирателей. Количество представляемых в **Нидерландах** также ограничено двумя избирателями. Ограничение по количеству представляемых присутствует и **Великобритании** (одно лицо не может получить более двух доверенностей от других избирателей) и **Бельгии** (не более одной доверенности).

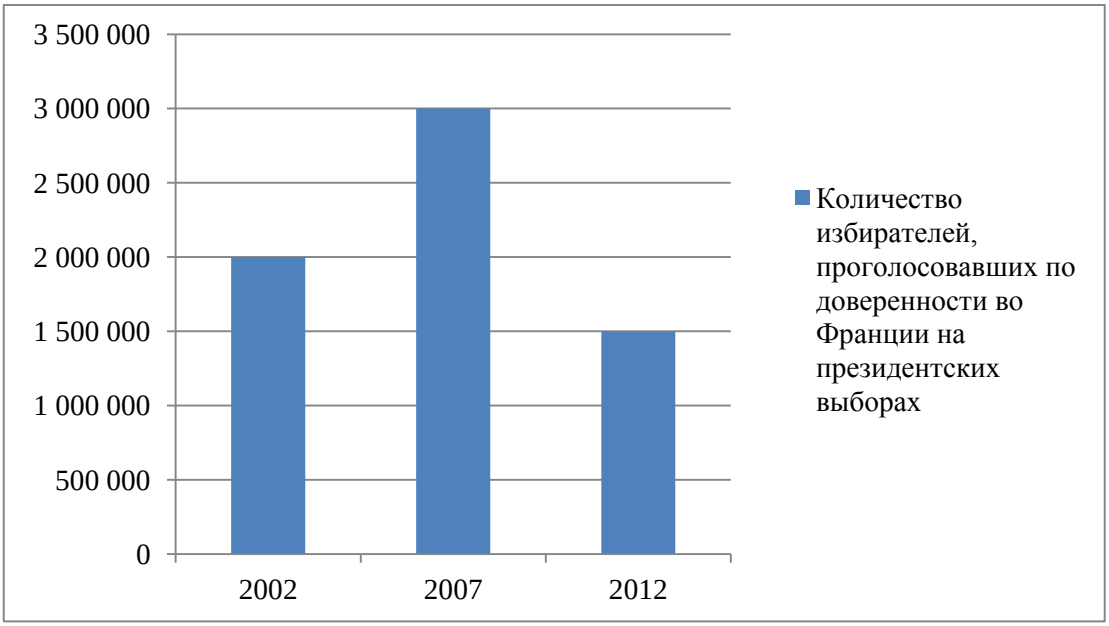
Количество проголосовавших избирателей по доверенности не является единичным. Удельный вес голосования по доверенности составляет 10-20% от общего числа избирателей в Нидерландах. Количество проголосовавших избирателей по доверенности во время президентских выборов во Франции в 2002 и 2007 годах увеличилось с 2 млн. до 3 млн. избирателей.

Для голосования по доверенности избирателю необходимо обратиться в уполномоченный орган с подтверждением соответствия требованиям голосования по доверенности. Как правило, это военнослужащие, заключенные и больные, поскольку на территории их местонахождения избирательные участки не открываются, выездное голосование в отношении них не используется.

Количество избирателей, проголосовавших по доверенности в Великобритании на парламентских выборах[32]



Количество избирателей, проголосовавших по доверенности во Франции на президентских выборах[33]



Формой реализации активного избирательного права граждан **Монако**, находящихся в больницах, является голосование по доверенности. Законодательство Монако не предусматривает переносные ящики для голосования, поэтому в данной стране применяется такая

[32] http://www.electoralcommission.org.uk/__data/assets/pdf_file/0008/191861/Plymouth-UKPGE-electoral-data-report-final-WEB.pdf.html
[33] http://www.osce.org/odihr/elections/france/27768?download=true.html

организационно-правовая форма голосования «мобильных избирателей», как голосование по доверенности.

Закрепление голосования по доверенности закреплено также в законодательстве **Грузии**. При этом, один из пальцев руки избирателя помечается несмываемой краской для недопущения многократного голосования.

Допускается уполномочивание другого избирателя в случае отсутствия избирателя – доверителя в день проведения выборов в **КНР**. Полномочие должно быть выражено в письменной форме и не может быть получено более чем от трех человек. Условием является получение согласия избирательной комиссии.

В некоторых государствах голосование по доверенности запрещается (**Финляндия**) или не предусмотрено вовсе.

Голосование по доверенности сопряжено со значительными рисками фальсификации результатов выборов, что признают даже в европейских странах (например, на муниципальных выборах в **Нидерландах** отмечены фальсификации с использованием доверенностей при голосовании).

2.7. Голосование по почте

Голосование с использованием почты применяется во многих зарубежных государствах со второй половины XX века.

Голосование по почте представляет собой голосование путем отправления избирательного бюллетеня с помощью почтовой службы.

Голосование по почте выступает гарантией для избирателей реализовать свое избирательное право, которые в силу обстоятельств не могут присутствовать в установленное время на соответствующем избирательном участке. Перечень обстоятельств, по которым невозможна явка избирателя может быть открытым или закрытым, как в ФРГ (переезд на новое место жительство и отсутствие полученного открепительного удостоверения; нахождение на рабочем месте;- физиологические препятствия). Уважительность причины может также требовать подтверждения третьих лиц (Северная Ирландия, свидетельские показания).

Тем не менее, законодательством может быть установлено, что голосование по почте является основной (общей) формой для голосования (штат Орегон, США).

Наряду с бюллетенем, направляемым по почте, в установленных законом случаях направляется и удостоверение, предоставляющее право

на голосование по почте. Отправка бюллетеней происходит в адрес избирательных комиссий, которые вскрывают конверты при подсчете голосов. Доля «мобильных избирателей», участвующих в голосовании по почте также не может быть четко установлена, поскольку данный вид голосования может быть установлен не только для избирателей, которые в силу объективных обстоятельств не могут прибыть на избирательный участок, но и быть установленным как основная форма голосования.

Среди «плюсов» голосования по почте выделяют удобство при подсчете голосов.

Возможные риски.

Самым критикуемым аспектом голосования по почте является отсутствие объективной возможности убедиться, что выбор избиратель сделал сам (нет гарантий как тайны голосования, так и свободы волеизъявления). Выборы проводятся на основе прямого волеизъявления. Никто не вправе оказывать воздействия на избирателя с целью вмешательства в его свободное волеизъявления.

Условия проведения голосования по почте не представляют возможным достоверно убедиться представителям избирательных комиссий и наблюдения, что выбор избиратель сделал самостоятельно на основе внутреннего убеждения. В некоторых государствах на избирательном бюллетене проставляется отметка, что «выбор обусловлен волей избирателя». Однако, эффективных гарантий контроля, обеспечивающих прозрачность проведения голосования по почте, обеспечивающих полное невмешательство в волеизъявление избирателя не существует.

Не известно, при каких условиях заполнялся избирательный бюллетень, который впоследствии был направлен по почте. Поэтому голосование по почте является одной из самых критикуемых форм голосования.

Одной из распространенных форм участия «мобильных избирателей» в выборах в зарубежных странах является голосование по почте.

Так, например, в **Мексике** в период проведения президентских выборов мексиканцы, находящиеся за рубежом, имеют право принимать участие в выборах только посредством голосования по почте.

Институт голосования по почте предусмотрен законодательством **всех штатов в США**, в соответствии с которым установлены избирательные бюллетени, использующие при голосовании по почте. Правом на

голосование по почте наделены все граждане, находящиеся в день голосования вне своих избирательных округов.

В **штате Орегон**, законодательством которого предусмотрено, что все избиратели голосуют исключительно по почте, в 2004 году в голосовании приняло участие 30% избирателей, а в 2008 году – более 25 % избирателей. Кто не смог проголосовать по почте, могут до 20.00 по местному времени проголосовать в публичных библиотеках.

Закрепление голосования по почте предусмотрено также законодательством **Канады**. Данные о выбранной кандидатуре могут быть направлены избирателем руководителю избирательного округа в форме заполненного специального избирательного бюллетеня.

С 1970 года избиратели национальных выборов в **Финляндии** имеют право голосовать по почте. Лица, имеющие желание проголосовать по почте, за месяц получают удостоверение на право голосования. Избирательный бюллетень запечатывается в избирательный конверт и опускается в специальную урну. Данные урну впоследствии отправляются на избирательные участки. Избиратели, не опустившие в урну конверт, могут лично явиться на избирательный участок. Отмечается, что голосование по почте позволило быстрее подсчитывать бюллетени на избирательных участках.

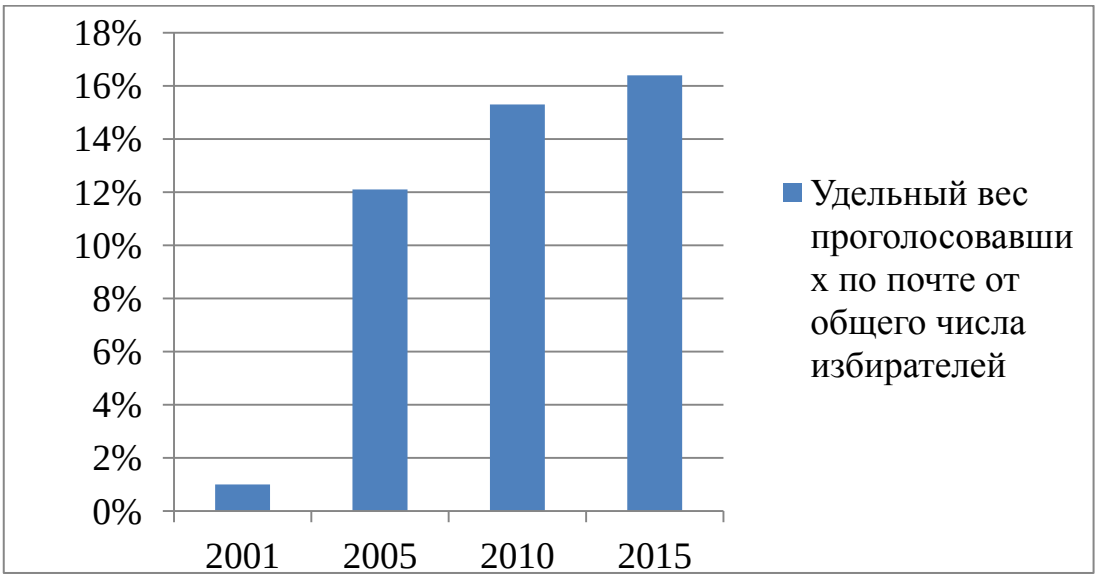
Количество избирателей, голосующих по почте в **Швейцарии** оценивается в 80% от общего числа избирателей. В Швейцарии голосование по почте проводится в резиденции кантонального канцлера. После – сбор избирательной документацией производится почтовой службой. Результаты голосования по почте учитываются при подсчете на участковых избирательных комиссиях.

Голосование по почте применяется в **Великобритании**. Для голосования по почте в Великобритании возможно по письменному требованию избирателя не позднее чем за шесть дней до дня проведения голосования. Избирательный бюллетень, направленный по почте, должен быть получен председателем участковой избирательной комиссии не позднее 22.00 по местному времени. Обоснование голосования по почте не является обязательным.

Более жесткие критерии предъявляются в **Северной Ирландии.** Обязательным является не только указание причины голосования по почте, а также представление свидетельства другого избирателя и некоторых

данных о себе, которые подлежат проверке. Наблюдается увеличение количества избирателей, осуществляющих голосование по почте.

Удельный вес проголосовавших по почте в Великобритании на парламентских выборах



В некоторых иностранных государствах голосование по почте не предусмотрено (**Монако**).

В других зарубежных странах возможность голосования по почте ставится в зависимость от ряда условий. Так, например, условием для голосования **в ФРГ** по почте является:

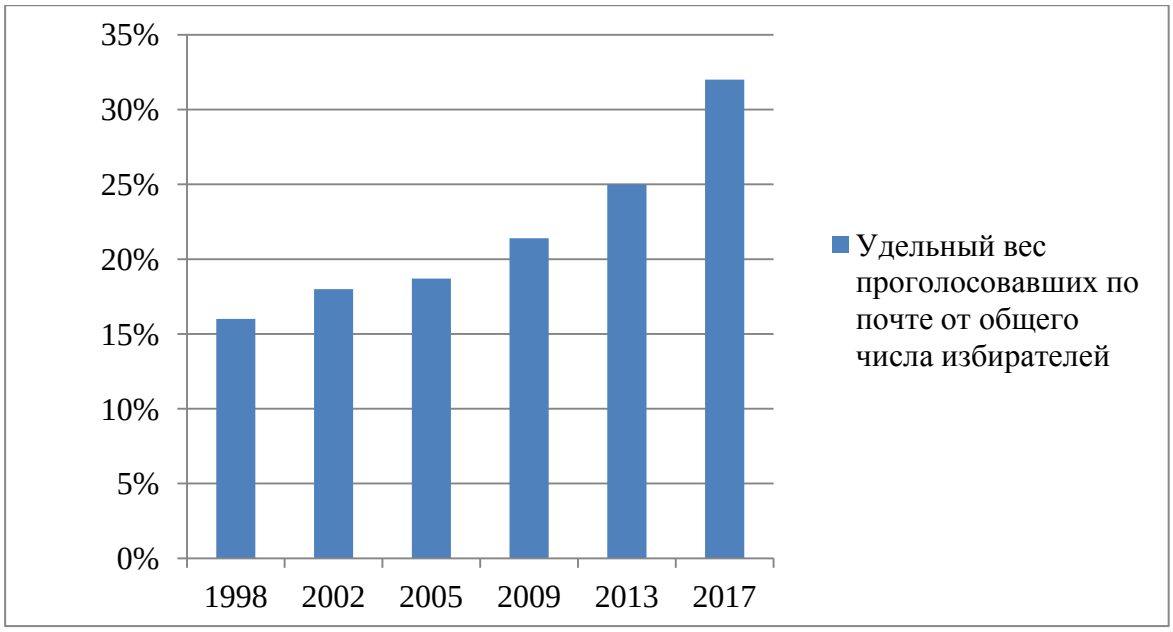
- отсутствие в день выборов вне своего избирательного участка по уважительной причине (например, по причине отпуска);
- переезд на новое место жительство и отсутствие полученного открепительного удостоверения;
- нахождение на рабочем месте;
- физиологические препятствия (преклонный возраст, болезнь, увечья, иные физические недостатки, препятствующие посещения место голосования).

Письменный или устный запрос для голосования по почте должен быть сделан заблаговременно в адрес ответственного за учет избирателей органа общины. Избирателю, который голосует по почте в ФРГ, выдаются следующие документы:

- удостоверение на право голосование по почте;
- избирательный бюллетень;
- официальный конверт для избирательного бюллетеня;
- памятка о порядке голосования по почте.

Избиратель собственноручно делает отметку в избирательном бюллетене, Далее – избирателем проставляется отметка о заверении, что выбор избирателя обусловлен собственной волей избирателя. Избирательный бюллетень помещается в избирательный конверт. Избирательный конверт вместе с удостоверением о праве голосование вкладываются в почтовый конверт. Направленный почтовый конверт должен прийти окружному руководителю по проведению выборов в том избирательном округе, в котором направлено удостоверение о праве на голосование по почте, не позднее 18.00 дня проведения выборов. Рассылка избирательной документации для голосования по почте является бесплатным и осуществляется федеральной почтой ФРГ.

Удельный вес проголосовавших по почте в ФРГ на парламентских выборах в Бундестаг



Голосование по почте в **Швеции** осуществляется путем получения избирателем конвертов на почте, в которые вкладываются избирательные бюллетени с волеизъявлением избирателя. Избиратель получает четыре конверта на почте. Три небольших по размеру и один большой, в который упаковываются остальные конверты и удостоверение на право голосования. В трех конвертах, что поменьше, располагаются окошки для проверки правильности голосования избирателя. Учитывая, что подсчет голосов производится отдельно после вскрытия конвертов, указанные обстоятельства представляют риск фальсификация результатов голосования по почте. Передать конверт возможно несколькими способами: самому избирателю, через почтальона или доверенное лицо, за

границей – в посольство или консульское учреждение; морякам, а также иным сотрудникам корабля - передать конверт капитану судна.

Голосование по почте установлено законодательством **Андорры, Болгарии, Боснии и Герцеговины, Венгрии, Исландии, Латвии, Лихтенштейна, Люксембурга, Словакии**. Андорра и Венгрия предоставила гражданам голосовать по почте только тем избирателям, которые находятся за рубежом. Голосование по почте может быть ограничено категорией избирателя (**Бутан** – государственные служащие), уровнем выборов (**Сингапур** – президентские выборы), местонахождением избирателя (в **Палау** – для избирателей, находящихся в медицинских учреждениях, а на **Фиджи** при удаленности избирателя на 20 км от помещения для голосования). В **Люксембурге** избирателем может проголосовать по почте, если он старше 75 лет, или находится за границей. Избирателям **Лихтенштейна** для голосования по почте не требуется указывать причину или обращаться с заявлением в соответствующий орган. Таким образом, избиратели голосуют в общем порядке в течение двух недель до дня проведения выборов.

Удельный вес голосования по почте в некоторых странах

№ п	Наименование страны и выборов	Год	Удельный вес избирателей, проголосовавших по почте
1.	**ФРГ**. Бундестаг	1998	16 %
		2002	18 %
		2005	18,7 %
		2009	21,4 %
		2013	25 %
		2017	32 %
2.	**США** (**штат Орегон**). Президентские выборы	2004	30 %
		2008	25%
3.	**Лихтенштейн** (Парламентские выборы)	2005	50 %
4.	**Мексика** (Парламентские выборы)	2006	1 %
5.	**Великобритания** (Парламентские выборы)	2001	1 %
		2005	12,1 %[34]
		2010	15,3 %
		2015	16,4 %[35]

[34] http://www.electoralcommission.org.uk/__data/assets/pdf_file/0005/167891/UK-Parliament-elections-2005-Electoral-data-Report.pdf.html

[35] http://www.electoralcommission.org.uk/__data/assets/pdf_file/0008/191861/Plymouth-UKPGE-electoral-data-report-final-WEB.pdf.html

2.8. Электронное голосование

Учет мнения избирателя может быть выражен в электронной форме в ряде государств (дистанционно).

Возможно электронная форма проставления выбора избирателя на избирательном участке, в специальном публичном месте (библиотеках школах торговом центре). Соответственно, учитывается волеизъявление граждан, допускается использование «электронных урн». Участие избирателей может быть выражено в голосовании на избирательном участке путем использования электронных устройств на избирательном участке или дома с использованием персонального компьютера. Указанная форма продолжает оставаться предметом политико-правовых дискуссий. Во-первых, электронное голосование не обладает достаточной степенью технической защиты в целях предотвращения компьютерного вмешательства. Во-вторых, избиратели, не обладающие навыками пользования электронными средствами голосования, лишены реализовать свои избирательные права. Наконец, авторизация избирателя под конкретной учетной записью, использование индивидуальной электронно-цифровой подписи позволяет определить отдельного избирателя и сделанный им выбор. Нарушается основополагающий принцип тайны голосования.

Такие проблемы не позволяют вывести электронное голосование в статус основного способа голосования. Приемлемым вариантом остается использование электронных урн. Впервые в 2002 году система электронного голосования с использованием электронных урн применена в 2002 году в Бразилии на выборах главы Бразилии. За ходом проведения голосования наблюдали представители из государств США, Японии, Мексики, Венесуэлы. Действительно, к концу ночи дня, следующего за днем проведения выборов, было обработано более 90% протоколов. Тем не менее, нельзя не согласиться с критикой в отношении использования электронных урн, поскольку даже вышеуказанный пример не исключает вмешательства в работу электронных систем подсчета голосов. Компьютерные системы на сегодняшний момент ввиду несовершенства останутся уязвимыми для хакерских атак, воздействию на искажение реальных результатов выборов.

При таких обстоятельствах, **основной риск** заключается в том, как обеспечить доверие граждан к системе волеизъявления и в то же время к его процедуре (т.е. обеспечить свободу и тайну голосования).

Данный риск, на практике дистанционного электронного голосования, например в Швейцарии, **минимизируется комплексом мер:**

а) технической возможностью такого голосования (необходимо связать компьютер избирателя, канал связи и официальный сайт для голосования; для защиты данных система создает специальный защищенный туннель связи между компьютером избирателя и сайтом для голосования, который накладывает дополнительный слой шифрования на канал связи, а также препятствует проникновению вредоносных программ, которые могут находиться в компьютере избирателя, на сайт для голосования и наконец в урну для голосования) и соответствующим уровнем технологической грамотности граждан – **«ДОВЕРИЕ К СИСТЕМЕ»**;

б) необходимостью достоверной идентификации избирателя (вводятся индивидуально неповторимые персональные данные, которые может знать только избиратель) и исключения возможности многократного голосования (ведется единый электронный реестр) – **«ДОВЕРИЕ К ИЗБИРАТЕЛЮ»**;

в) обеспечение соответствия результатов голосования воле избирателя (соответствие результатов голосования воле избирателей гарантировано «архитектурой» системы, с одной стороны, и настройкой машин и программного обеспечения, с другой; эта настройка имеет своей целью помешать любому действию, которое не вписывается в процедуру голосования) – **«ДОВЕРИЕ К ОРГАНИЗАТОРАМ ВЫБОРОВ»**.

В полной мере указанные риски до настоящего времени не нивелированы.

Также в отечественной практике организации и проведения выборов и референдумов известны опыты с внедрением **электронного голосования**[36].

Работы по внедрению интернет-голосования в России начались с проведения экспериментов в виде электронных опросов уже проголосовавших избирателей (первый эксперимент был проведен в городе Новомосковске Тульской области в 2008 году, когда "избирателям после традиционного голосования на выходе из участка раздавали компакт-диски со специальной программой; придя домой, гражданин

[36] См. подробнее об этом: Шульга-Морская Т.В. Электронное голосование: опыт и перспективы Швейцарии и России // Адвокат. 2013. № 3. С. 57 - 72.

запускал программу на своем компьютере, заполнял электронный бюллетень и отправлял его на головной сервер ЦИК России").

Эксперименты по электронному опросу сопровождались проведением социологических опросов, направленных на проверку готовности избирателей к введению интернет-голосования и степени доверия к нему. По данным ВЦИОМ в сентябре - октябре 2008 года по федеральной выборке, треть россиян (34%) в целом положительно относятся к идее интернет-голосования (из них 24% - "скорее положительно", 10% - "безусловно положительно"). Половина сограждан (48%) негативно относится к такому нововведению: 23% заявляют "скорее нет", 25% - "безусловно нет"[37].

01.03.2009 года эксперимент по дистанционному электронному голосованию был проведен сразу в пяти регионах России. В Волгоградской и Томской областях, городе Вологде применялись диски для электронного голосования, в городе Радужный Владимирской области - технология удаленного электронного опроса с использованием сетей мобильной связи стандарта GSM 900/1800, в городе Нижневартовске Ханты-Мансийского автономного округа - Югры - электронная социальная карта. Эксперимент по электронному опросу избирателей с использованием средств мобильной связи проводился также в октябре 2009 года в городе Кингисеппе Ленинградской области.

Среди препятствий на пути введения дистанционного электронного голосования в российскую электоральную практику большинство избирателей видело вопросы, связанные с технической сложностью и ненадежностью систем, - 31,4% респондентов; на втором месте - возможность искажения результатов голосования - 27,6%; на третьем - высокие затраты на организацию и проведение голосования - 22,1%. Что интересно, после проведения эксперимента количество респондентов, предполагающих искажение итогов голосования в результате введения дистанционных электронных процедур, возросло на 10,6%.

Относительно новой организационно-правовой формой участия «мобильных избирателей» в выборах является электронное голосование. Электронное голосование в **Бразилии** представлено следующим образом: в кабине для тайного голосования избиратель набирает соответствующие номера кандидатов, за которых он намерен проголосовать.

[37] Цит. по: Там же.

Электронное голосование представлено также законодательством **штатов США**, при котором используются электронные формы избирательного бюллетеня в случаях, когда зарубежные избиратели не получили вовремя по Интернету избирательный бюллетень. В данном случае избиратель заполняет присланный избирательный бюллетень путем вписывания выбранных им кандидатов и отправляет в свой штат. Электронное голосование применяется во всех штатах, за исключением тех, где применяется исключительно голосование по почте (Орегон). Избирательные участки оборудуются бумажными принтерами в целях сохранения результатов голосования.

Применение электронных систем голосования в **Великобритании** было прекращено в 2008 году в связи с нарушением избирательных прав граждан (тайна голосования). Серьезные общественный резонанс по поводу соблюдения принципа тайны голосования вызвала работа технических средств голосования в **ФРГ.**

Во **Франции и Финляндии** электронные средства подсчета голосов применяются без использования бумажного носителя. Однако, как признано, посредством использования данного метода отсутствует организационная возможность для пересчета голосов. Законодательством Франции разрешается использовать на избирательном участке только один избирательный ящик или один КЭГ. На президентских выборах 2007 года во Франции в электронном голосовании приняло участие 3 % избирателей.

В **Бельгии** – этот показатель составляет 44%, при проведении парламентских выборов в **Нидерландах** – 90%, в США – 93%. Основными тезисами критики неправительственных организаций указанных стран принципов работы электронной системы голосования является отсутствие прозрачности и безопасности при подсчете голосов избирателей. Техническим подразделением государственной службы по безопасности Нидерландов было подтверждено вмешательство в работу избирательных комиссий, поскольку зафиксированы случаи с использованием специального оборудования не только выявления выбора избирателя, но и изменения голоса избирателя в период между голосованием избирателя и до распечатки протокола об итоговом голосовании. Учитывая рост недовольства к электронному голосованию в некоторых штатах вернулись к использованию бумажных избирательных бюллетеней и увеличилось использование КЭГ, считывающих отметки избирателей в избирательном бюллетене.

В 2014 году впервые в рамках европейского парламентского избирательного процесса проведено электронное голосование 24-25 мая 2014 года выборов депутатов Европейского парламента от Болгарии. Применялись сенсорные мониторы для голосования и технические средства подсчета голосов. Электронное голосование носило экспериментальный характер, юридических последствий не имело, требовался ручной пересчет бумажных бюллетеней для голосования. Технические средства не проходили сертификацию.

Первое успешное применение автоматизированной системы голосования избирателей, закрепленной на законодательном уровне, зафиксировано в **Монголии**. На парламентских выборах в 2012 году использовалось 2446 технических средств для подсчета голосов, прошедших сертификацию. В ходе местных выборов в 2012 году впервые использовался механизм регистрации избирателей по отпечаткам пальцев.

Парламентское голосование в **Эстонии** в 2007 году впервые проведено с использованием сети Интернет. Участие в электронном голосовании приняли 24,3% избирателей (140 846), используя в том числе и мобильный телефон. В последующем, доля избирателей увеличилась до 31,3 %. Принцип и порядок голосования законодательно закреплен, обязательно тестирование технических средств перед началом голосования. Интернет-голосование основывается на электронной верификации избирателя по его уникальному коду.

В ходе проведения парламентских выборов в **Латвии** в 2014 году применялись электронные средства подсчета голосов. Автоматизированная система считывала отметки, сделанные на избирательном бюллетене. На основе указанных данных участковыми избирательными комиссиями составлялись электронные протоколы об итогах голосования и по техническим каналам связи передавались в вышестоящие комиссии.

Часть государств допускает использование технических средств только на определенных этапах избирательного процесса. В **Венгрии** компьютерная система проверяет контрольные соотношения итоговых протоколов о голосовании. Специальные программы, разработанные в **Греции и Словении**, позволяли установить предварительные результаты выборов на основе выборки избирательных участков. Результаты парламентских выборов в **Лихтенштейне** определялись с использованием также компьютерной системы. Электронная система подсчета в Словении

отличалась предварительным перекрестным подсчетом перед официальным опубликованием итогов голосования.

После неудачных попыток ввести электронное голосование от их использования отказалась **Норвегия**. Программные сбои и общественное недоверие привели к отказу от внедрения электронных систем в избирательный процесс. **Дания** находится среди стран, которые планируют внедрение данных систем в выборы.

Новые электронные формы голосования внедряются в Азиатско-Тихоокеанском регионе. В **Микронезии и Соломоновых островах** регистрация избирателей осуществляется на постоянной основе, а в **Новой Зеландии и Папуа-Новой Гвинее** является обязательной.

Закон, принятый на **Филиппинах** в 2007 году, закрепивший обязательное участие в электронном голосовании на национальных, региональных и местных выборах, имел своей целью обеспечить большую степень достоверности результатов выборов и сократить временные рамки подсчета голосов.

Споры, возникшие в **Индии** относительно правомерности использования компьютерных технологий во время выборов, окончились решением Верховного суда Индии, вставшего на сторону применения автоматизированных систем. В **Бутане** допускается голосование с использованием бумажных избирательных бюллетеней или технических средств подсчета.

Ввиду опасности электронного вмешательства на результат выборов некоторые государства автоматизация выборов ограничивается размещением информации о деятельности избирательной комиссии в сети Интернет (**Маршалловы Острова, Камбоджа, Республика Южная Корея, Новая Зеландия).**

2.9. Голосование избирателей по месту нахождения

Впервые на федеральных выборах в Российской Федерации введен новый механизм обеспечения активного избирательного права граждан, которые в день голосования будут находиться вне места своего жительства – голосование по месту нахождения.

Суть механизма заключается в том, что избирателю за достаточно большой промежуток времени предоставляется возможность подать заявление о включении его в список избирателей по месту нахождения, после чего он исключается из списка избирателей по месту регистрации и включается в список избирателей конкретного указанного избирателем

избирательного участка по месту его нахождения. Заявление может быть подано в период за 45-5 дней до дня голосования в любой территориальной избирательной комиссии, многофункциональном центре государственных и муниципальных услуг (МФЦ), через единый портал государственных и муниципальных услуг, а в период за 25-5 дней до дня голосования также в любой участковой избирательной комиссии. Такой избиратель будет включен в список избирателей при его составлении, предъявления какого-либо документа, подтверждающего включение в список, в день голосования не требуется, достаточно лишь явиться в выбранную участковую избирательную комиссию и предъявить паспорт. В период за 4-1 день до дня голосования избирателем может быть оформлено специальное заявление в участковой избирательной комиссии по месту своей регистрации, которое необходимо предъявить в УИК выбранного избирательного участка с паспортом.

Введение данного механизма преследовало две основные цели: устранение рисков, связанных с применением открепительных удостоверений, и создание избирателем более удобных условий «открепления» от избирательного участка по месту регистрации (по новому механизму для этого не требуется личная явка в соответствующий УИК либо направление туда представителя с нотариально удостоверенной доверенностью, что во многих случаях требовало временных и (или) финансовых затрат). Реализовать такое право, кроме традиционных для этого избирательных комиссий, избиратели могут в МФЦ, обладающих достаточно разветвленной сетью и ставшими привычным для многих граждан местом получения различных государственных и муниципальных услуг, а также в он-лайн режиме через единый портал государственных и муниципальных услуг с доступом через компьютер или через мобильное приложение. С другой стороны, заблаговременный выбор избирателем избирательного участка, на котором он планирует голосовать, и включение его в изготавливаемый с помощью средств автоматизации ГАС «Выборы» список, повышает прозрачность этой процедуры и исключает даже теоретическую возможность многократного голосования.

Данные о количестве поданных заявлений на текущий момент позволяют сделать вывод о популярности этого механизма у избирателей. Его работоспособность продемонстрирована на предшествующих федеральной избирательной кампании выборах в органы государственной власти субъектов Российской Федерации 10 сентября 2017 г.



Заключение

Проведенный анализ форм голосования «мобильных избирателей», используемых в Российской Федерации и зарубежных государствах, позволяет сделать следующие выводы:

Регулярное совершенствование законодательства Российской Федерации в части правового регулирования голосования «мобильных избирателей» обусловлено поиском федеральным законодателем оптимального варианта регулирования, обеспечивающего реализацию активного избирательного права и соблюдение основополагающих принципов всеобщего и равного избирательного права, гарантированных Конституцией Российской Федерации, с учетом гарантированной свободы передвижения в условиях повышающейся миграции, с одной стороны, и гарантирующего исключение возможных злоупотреблений при голосовании вне места жительства, в том числе обеспечение однократного голосования, с другой стороны.

В Российской Федерации не используются и не использовались механизмы голосования «мобильных избирателей», ставящие под угрозу сам смысл конституционного активного избирательного права, создающие возможность голосования другого лица за избирателя (например, голосование по доверенности, через интернет и др.).

Совокупная доля «мобильных избирателей» на федеральных выборах в Российской Федерации, вопреки распространяемому некоторыми экспертами заблуждению, является весьма незначительной, колеблется от 1,04 % до 3,65 % от общего числа избирателей, тогда как в ряде зарубежных стран количество «мобильных избирателей» составляет до 20 % и более от общего числа избирателей, принявших участие в голосовании

(например, в Нидерландах и Франции примерно такое количество избирателей голосуют по доверенностям; в Швейцарии 80% избирателей голосуют по почте).

Применяемая на предстоящих выборах Президента Российской Федерации 18.03.2018 г. модель голосования «мобильных избирателей» по месту пребывания на любом удобном избирателю избирательном участке при совершении минимально необходимых действий (подача заявления в письменной форме или в форме электронного документа через портал «Госуслуг») практически не имеет аналогов в мире по своей доступности и удобству. В случае отсутствия технических сбоев в системе, ее следует признать оптимальной также и с точки зрения обеспечения гарантий от возможных злоупотреблений.

Традиционно гарантируемое и предоставляемое в Российской Федерации право на участие в выборах граждан, не обладающих регистрацией по определенному месту жительства и/или пребывания, а также граждан Российской Федерации, находящихся за рубежом, выгодно отличает применяемую отечественным законодателем организационно-правовую модель голосования «мобильных избирателей» от ряда зарубежных государств.

Используемые в России такие формы голосования «мобильных избирателей» как досрочное голосование для отдельных категорий избирателей широко распространены и в ряде иностранных государств, причем в более широких формах, предоставляющих такую возможность любому желающему избирателю, вне зависимости от оснований: досрочное голосование – например, в Финляндии, Исландии, Швейцарии, Канаде, Норвегии, Дании, в 29 штатах США, Турции, Словении, Мальте, Дании, Португалии; голосование по открепительным – в частности, в ФРГ, Мексике, Болгарии.

Вместе с тем, отсутствующие в отечественном законодательстве, но применяемые в ряде зарубежных государств формы голосования «мобильных избирателей» (голосование по почте, голосование по доверенности) в самих этих государствах являются причинами серьезных дискуссий в виду периодически выявляемых рисков: голосование по доверенностям, например, во Франции, Великобритании, Нидерландах, Бельгии идет по пути установления ограничений по количеству представляемых лиц (не более двух, в Бельгии – одного); голосование по почте, распространенное, например, во всех штатах США, Канаде,

Финляндии, Швейцарии, Швеции, Великобритании, также сталкивается с выявляемыми рисками (возможность неправомерной агитации, искажение действительного волеизъявления избирателей).

В целом, применяемые в Российской Федерации организационно-правовые модели голосования «мобильных избирателей» предполагают использование нескольких возможных механизмов и/или их сочетания (голосование по открепительным, досрочное голосование, голосование по месту пребывания, голосование зарубежных избирателей), что позволяет, с одной стороны, сделать такое голосование максимально доступным, а с другой – обеспечить соблюдение всех установленных гарантий (включая тайну голосования, свободу волеизъявления, подлинность итогов голосования и результатов выборов).

Сопоставимый высокий уровень организация голосования «мобильных избирателей» в Российской Федерации и в ряде зарубежных стран при этом сочетается со значительно меньшим количеством самих «мобильных избирателей» в России: подавляющие большинство наших сограждан традиционно предпочитают голосовать на «своих» избирательных участках собственно в день голосования.

Использование механизма голосования по месту нахождения с учетом существенного упрощения для избирателя данной процедуры будет способствовать увеличению явки за счет избирателей, проживающих не по месту регистрации (главным образом, в других регионах), которые, имея желание участвовать в выборах, не находили возможность получить открепительное удостоверение. Получив возможность реализовать свое активное избирательное право без посещения избирательной комиссии по месту регистрации, они, безусловно, будут пользоваться им значительно активнее. Кроме того, упрощение процедуры повлечет существенное увеличение числа избирателей, голосующих не по месту своей регистрации, что, как следует из проанализированной практики зарубежных государств, согласуется с общемировой тенденцией, особенно характерной для государств с большой территорией.

В целом, проведенный анализ позволяет сделать вывод о создании в России правового механизма, позволяющего обеспечить реализацию активного избирательного права «мобильных избирателей» без лишних временных и (или) финансовых затрат с их стороны, в то же время создающего необходимые гарантии от злоупотреблений.

Приложение 25

Российский общественный институт избирательного права

Обзор

Участие избирателей в выборах: российская и зарубежная практика

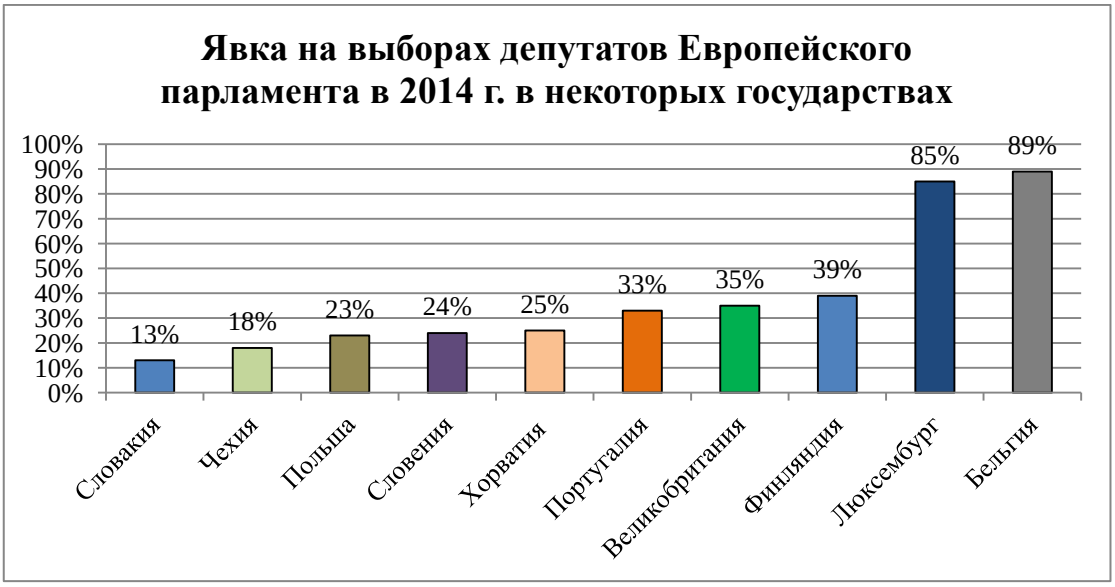
РОИИП
Москва, 2018

Основные выводы

Участие в выборах наряду с референдумом, как основных форм выражение власти народа, является в Российской Федерации и в большинстве других государств современного мира конституционным правом, но не обязанностью гражданина.

Вместе с тем, выборы, результат которых складывается из голосов избирателей, традиционно оцениваются в политико-правовом плане, в том числе с позиций активности избирателей, т.е. показателя явки. Очевидно, что при проведении действительно свободных выборов, при отсутствии законодательно установленной обязанности или административного или иного незаконного воздействия на избирателей с целью их принуждения к участию/не участию в выборах, явку связывают с легитимностью избранной власти: чем больше избирателей проголосовало за избранного кандидата (партию), тем выше его (ее) легитимность.

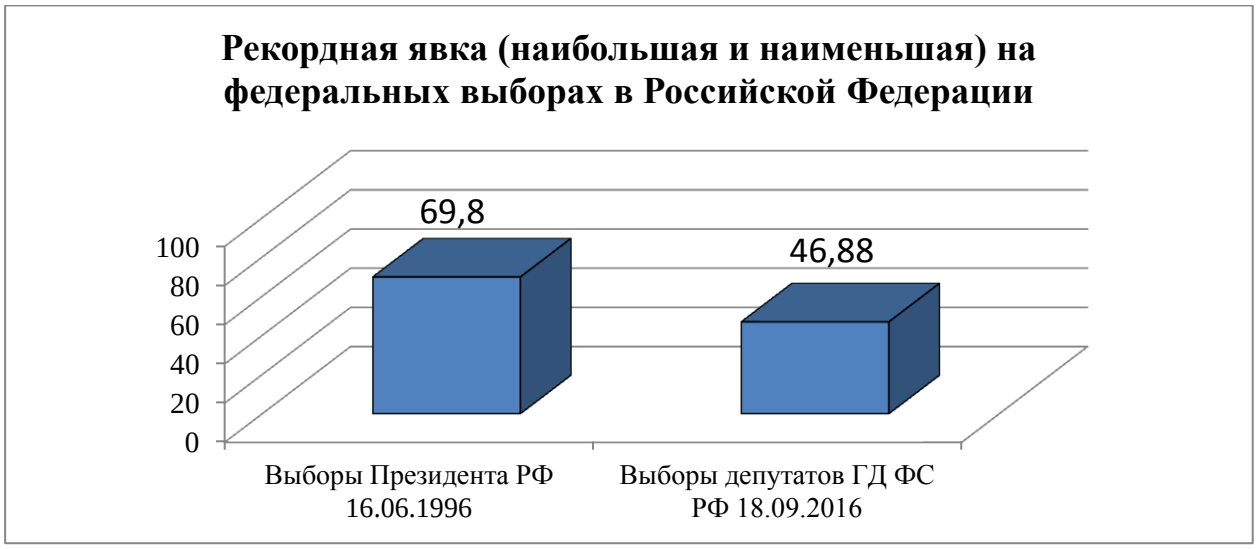
Однако, как показало исследование, такой прямой зависимости между явкой и легитимностью выборов нет. Современной истории выборов известны случаи легитимных выборов при явке избирателей на уровне 10 процентов и не легитимных - при явке в 90 и выше процентов. Поэтому нельзя говорить о строгой зависимости от явки легитимности выборов, их законности и справедливости.



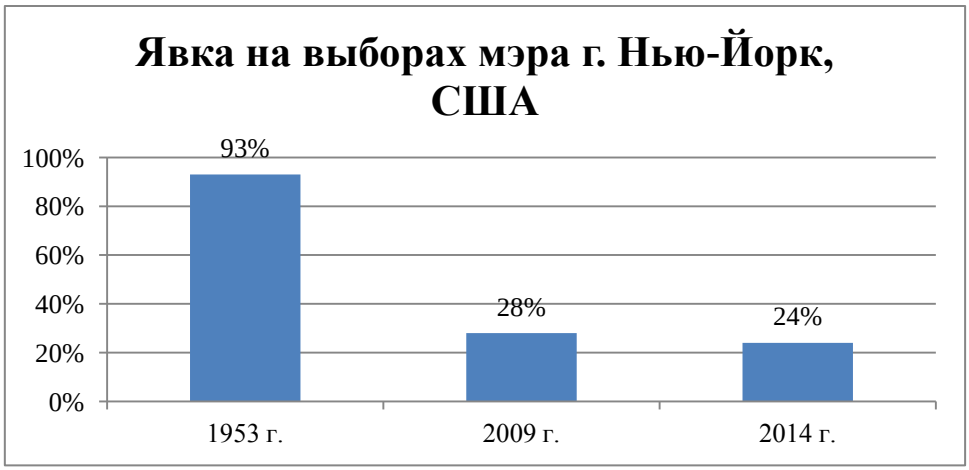
Несмотря на то, что явка избирателей уже 10 лет не является юридически значимым показателем выборов в Российской Федерации и прямо не отражается в протоколе об итогах голосования, она традиционно представляет особый интерес для журналистов, аналитиков, участников выборов и самих избирателей.

Решение об отмене юридического значения явки как условия признания выборов состоявшимися было принято в Российской Федерации после рекомендации, содержащейся в итоговом отчете миссии БДИПЧ ОБСЕ по наблюдению за выборами Президента Российской Федерации в 2004 году и являлось реализацией этой рекомендации.

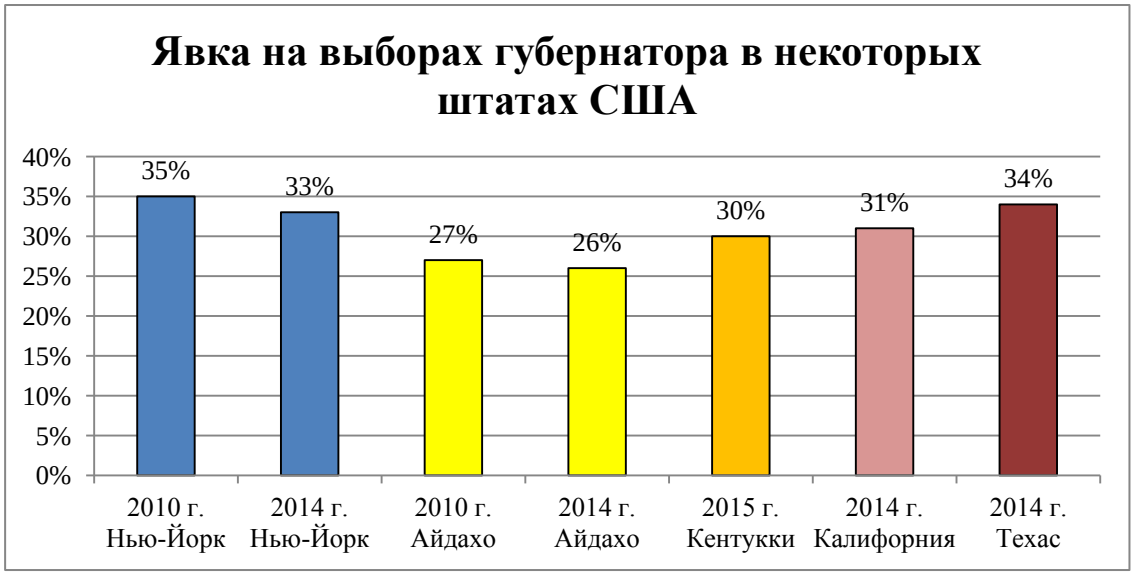
В Российской Федерации укоренились следующие тенденции: явка на выборах органов власти более высокого уровня выше, чем более низкого; и явка на выборах должностного лица выше, чем депутатов представительного органа того же уровня, что никак не может свидетельствовать, что легитимность одного выборного органа выше другого в рамках их законных прав и полномочий.



Явка на выборах в зарубежных государствах находиться в тех же пределах, как на выборах в России, и также не отличается стабильностью ни в хронологическом, ни в территориальном разрезе. Ее количественному показателю СМИ и эксперты уделяют значительно меньшее внимание, чем в Российской Федерации, и поэтому она не используется в качестве инструмента манипуляции легитимации выборов за рубежом.



Явка на выборах как показатель числа избирателей, выбравших «активное» участие в процессе свободного волеизъявления, нередко неоправданно используется как механизм оценки легитимности выборов, и даже представляется чуть ли не основным ее показателем, поскольку, по мнению сторонников этой точки зрения, своим участием в выборах избиратели подтверждают доверие к ним и к избирательной системе страны в целом. Такой подход не является обоснованным и не подтверждается электоральной практикой проведения выборов ни в России, ни за ее пределами, а показатели явки зачастую становятся инструментом манипуляции легитимностью выборов.



Как показало исследование на явку влияет целый ряд достаточно субъективных факторов: содержательный контекст выборов, степень актуальности затрагиваемых кандидатами тем, перспектива решения которых зависит от результатов выборов; уровень напряженности избирательной кампании; активность и привлекательность кандидатов; яркость избирательной кампании, наглядность агитационных материалов; активность информационно-разъяснительной деятельности избирательной комиссии; степень конкурентности избирательной кампании, наличие реальных альтернатив либо референдумный характер выборов; частота выборов на соответствующей территории; уровень доверия к избираемому органу; погода в день голосования; и другие.

В большинстве зарубежных государств, объединенных с Российской Федерации общими обязательствами в сфере демократических выборов различного правового статуса, также не установлен минимальный порог явки как условие признания выборов состоявшимися. Так, например, в

США, Великобритании, Франции, Германии и других порог явки не установлен.

Подходы государств к политико-юридическому значению явки избирателей позволяют классифицировать все государства на три группы: установившие обязательную явку на выборы и ответственность за невыполнение обязанностей, установившие юридически значимый показатель явки как условие признания выборов состоявшимися и не установившие юридическое значение явки.

Анализ показателей явки избирателей на выборы в России и зарубежных государствах показывает, что явка на российских выборах находится в разумных по «общемировым стандартам» пределах. Нормальным явлением мировой практики является и существенное различие показателей в различных регионах страны и муниципалитетах.

Непосредственное влияние на явку избирателей оказывает комплекс факторов, зачастую не связанных между собой, часть которых не имеет отношения к избирательному процессу и его оценке избирателями.

В современных государствах используются различные подходы к обеспечению участия избирателей в выборах, при этом в ряде государств работа в этом направлении полностью предоставлена участникам избирательной кампании (кандидатам, партиям), в некоторых предпринимаются целенаправленные действия государства в лице избирательных органов и иных органов по информированию избирателей о выборах, приглашению их принять участие в выборах, которое может быть разной по степени активности и формам (например, размещение информационных материалов с разной степенью интенсивности либо активное информирование посредством поквартирного обхода с адресным вручением приглашений и информационных материалов избирателям). В последнем случае крайне важно осуществление такого информирования с соблюдением принципа нейтральности, не подменяя информирование о выборах фактической агитацией за одного из участников выборов.

Анализ информационной деятельности избирательных комиссий в рамках избирательной кампании по выборам Президента Российской Федерации свидетельствует об активном информировании избирателей, в том числе с использованием такой забытой для избирательных комиссий технологии как поквартирный обход избирателей, направленной на адресное информирование всех избирателей о выборах.

Вместе с тем, наряду с информированием избирателей существенное значение для обеспечения явки имеет и активность предвыборной агитации самих участников избирательного процесса, которая должна повысить интерес избирателей и внести необходимую интригу в ход кампании.

Чем выше явка, тем более определенные выводы можно сделать о реальной поддержке народом победивших кандидата и политических партий и определить реальную, а не декларированную поддержку у населения других участников избирательной гонки.

В отношении же избирателей, не пришедших на выборы, вывод может быть сделан лишь вероятностный — такие граждане могли не явиться на выборы как из-за того, что не поддерживают участников избирательной гонки, так и из-за того, что поддерживают, но настолько уверены в победе «своего» кандидата или партии, что не считают нужным тратить личное время на голосование.

Бесспорно, высокая явка на выборах есть ключевое звено механизма легитимации власти, но не выборов.

Поддержка народа, в свою очередь, позволяет сформировать «кредит доверия» власти для проведения необходимых преобразований в государственной сфере, экономике, внешней политике и т. д. Хотя высокую явку не следует считать обязательным условием для последнего в том случае, если значительная доля не пришедших на выборы граждан также разделяет этот «кредит доверия».

Понятие явки избирателей на выборы, ее значение для избирательного процесса в целом и механизма легитимации власти

Понятие явки избирателей на выборах является одним из центральных при анализе политических и социальных аспектов избирательного процесса, осмыслении реальных механизмов народовластия и реализации воли избирателей. Понятие «явка избирателей» с формально юридической точки зрения представляет собой показатель соотношения числа избирателей, принявших участие в выборах, т.е. получивших избирательные бюллетени, к общему числу избирателей, внесенных в список избирателей. Явка, как правило, определяется в процентах. При этом в протоколе об итогах голосования показатель явки отдельно не указывается.

В научной литературе отмечается, что «явка избирателей – это доля зарегистрированных избирателей, проголосовавших на данных выборах»,

при этом подчеркивается, что «явка – важный показатель, однако его трудно определить там, где сама регистрация является дорогостоящим процессом, в частности в США. С другой стороны, в государствах с обязательным голосованием (например, в Австралии) явка избирателей значительно меньше 100%»[38].

Несмотря на то, что явка избирателей уже 10 лет не является юридически значимым показателем выборов в Российской Федерации и прямо не отражается в протоколе об итогах голосования, она традиционно представляет особый интерес для журналистов, аналитиков, участников выборов и самих избирателей.

С понятием явки тесно связано другое ключевое понятие — «абсентеизм». Можно сказать, что между двумя этими понятиями существует обратно пропорциональная зависимость — чем выше явка на выборах, тем ниже абсентеизм, и наоборот, чем ниже явка, тем о большей степени выраженности абсентеизма в обществе это свидетельствует.

Считается, что абсентеизм — это «неучастие избирателей в голосовании при выборах депутатов и должностных ли, а также в голосовании на референдумах, т. е. неявка в помещение для голосования. … Для преодоления абсентеизма кто-то предлагает использовать метод «кнута» — установить штрафные санкции или иную юридическую ответственность избирателей (в отдельных странах применяются; остается под вопросом эффективность таких мер, но демократизма выборам они не прибавляют); кто-то полагает, что более полезен метод «пряника» — какие-то выплаты избирателям за участие в голосовании из бюджета государства или прибавление дня выборов к ежегодному отпуску (что также вызывает сомнения)»[39].

Тесная связь абсентеизма и явки на выборах проявляется, в том числе в общих причинах и факторах, которыми можно объяснить фактический уровень и того, и другого. Соответственно, научные исследования и разработки в сфере проблемы абсентеизма могут быть использованы для построения объяснительных и прогностических моделей изучения явки на выборах. Например, оценивая значение показателей явки для механизма легитимации власти, можно согласиться со следующим выводом: «для оценки абсентеизма очень сложно вывести общепринятые зависимости

[38] *Морозова О.С.* К вопросу о введении порога явки на выборах // Выборы: теория и практика. 2014. № 1. С. 6.
[39] *Авакьян С.А.* Конституционный лексикон. Государственно-правовой терминологический словарь. М.: Юстицинформ, 2015. С. 24.

между индивидуальными причинами и институциональными стимулами. Каковы бы ни были причины абсентеизма, игнорирование гражданами выборов снижает демократический потенциал общества. Именно сознательное участие широких слоев населения в выборах обеспечивает преобразование демократии формальной в реальную»[40].

В целом можно сделать вывод, что **значение явки избирателей в избирательном процессе и механизмах легитимации власти** складывается из следующих основных аспектов.

1. В тех странах, где установлен порог явки, показатели явки избирателей на выборах напрямую влияют на то, признаются ли выборы состоявшимися, или нет. При наличии законодательно установленного порога явки выборы признаются несостоявшимися, если этот порог не достигнут. Соответственно, если порог явки не установлен, то показатели явки никак не влияют на признание выборов состоявшимися.

Например, в Китайской Народной Республике выборы признаются состоявшимися, если в них приняли участие более половины избирателей. В Аргентине, Бельгии, Великобритании, Испании, Италии, Нидерландах, США, Федеративной Республике Германия, Финляндии, Французской Республике, Республике Польша, Бразилии, Венесуэле, Канаде, Мексике, Парагвае, Перу, Чили, Эквадоре, Кубе порог явки не установлен.

Необходимо отметить, что в связи с общей тенденцией снижения явки в различных странах возникали угрозы срыва выборов, в связи с чем неоднократно в таких странах законодательно установленные пороги явки впоследствии отменялись. Показателен пример Молдавии, где порог явки изначально составлял 33%, но правительство страны предложило отменить порог явки на выборах всех уровней. Толчком для этой инициативы послужил провал из-за низкой явки на референдуме о форме избрания президента. В нем приняли участие около 31% избирателей, в результате чего референдум был признан несостоявшимся. Украина, например, отменила обязательный уровень явки избирателей в 1998 году, после того как несколько раз повторяемые дополнительные выборы в 1994 году так и не обеспечили повышения явки до необходимого уровня. Минимальный порог явки в России был отменен в 2006 году, до тех пор выборы признавались состоявшимися, только если на участки приходили минимум

[40] *Морозова О.С.* К вопросу о введении порога явки на выборах // Выборы: теория и практика. 2014. № 1. С. 8.

20% избирателей на региональных выборах, 25% – на думских и 50% – на президентских41.

Отмена порога явки объяснялась в прессе того времени следующим образом: «В большинстве стран, в том числе демократических, минимальной явки вообще не существует. Что касается России, то у нас, подчеркивает председатель ЦИК Александр Вешняков, особой проблемы с явкой нет. По крайней мере, на федеральных выборах. Избрание президента никогда не проходило с явкой ниже 60 процентов. А интерес населения к думским выборам всегда позволял преодолеть планку в 50 %. Что до региональных выборов, то здесь граждан будут привлекать другими методами. В частности, выборами только по партийным спискам, с последующим выдвижением кандидатуры губернатора победившей партией»[42].

Отметим, что и в научном сообществе еще до отмены пороги явки высказывались сомнения в целесообразности сохранения данного института в российской избирательной системе. Например, Ю.А. Дмитриев и В.Б. Исраелян писали в 2004 году: «если участие в выборах является добровольным, то можно ли их юридическую результативность связывать с обязательной явкой установленного числа избирателей. Представляется, что требование участия в выборах не менее четверти избирателей для того, чтобы они были признаны состоявшимися, закрепленное в законах большинства субъектов Российской Федерации, вряд ли в полной мере согласуется с добровольностью участия в выборах. Кроме того, на практике оно нередко приводит к тому, что формирование представительных органов государственной власти и местного самоуправления затягивается на неопределенный срок»[43]. Авторы также отстаивали точку зрения, согласно которой «не убеждают в необходимости существования обязательной явки на выборы установленного минимума избирателей в качестве условия их результативности и ссылки на то, что этим гарантируются права избирателей, не принявших участие в голосовании. С тем чтобы они не оказались в положении, когда меньшинство решает за большинство. Но и в этом случае не совсем ясно, почему избирательные права граждан, проявляющих пассивность и

[41] *Морозова О.С.* К вопросу о введении порога явки на выборах // Выборы: теория и практика. 2014. № 1. С. 9.
[42] *Кузьмин В.* Не явки ради // Российская газета. 2006. 7 декабря.
[43] *Дмитриев Ю.А. Исраелян В.Б.* Избирательное право и процесс в Российской Федерации. Ростов-на-Дону: Изд-во «Феникс», 2004. С. 147.

безразличие на выборах, должны приниматься во внимание за счет безразличного (если не сказать неуважительного) отношения к тем, кто проявил гражданскую активность и сделал все для того, чтобы выборные органы были сформированы в установленные сроки и в соответствии с законодательством»[44].

2. Показатели явки являются важнейшей эмпирической характеристикой электоральной и политической в целом активности граждан, свидетельствуют о наличии общественного консенсуса по тем или иным общезначимым вопросам. Например, исследователи отмечают, что «при уменьшении количества голосующих уменьшается и степень легитимации новой власти, получившей мандат на управление по итогам выборов; выборы перестают быть средством нахождения консенсуса в обществе»[45].

3. Чем выше явка, тем более определенные выводы можно сделать о реальной поддержке народом победивших кандидатов и политических партий. В отношении же избирателей, не пришедших на выборы, такой вывод может быть сделан лишь вероятностный — такие граждане могли не явиться на выборы как из-за того, что не поддерживают участников избирательной гонки, так и из-за того, что поддерживают, но настолько уверены в победе «своего» кандидата или партии, что не считают нужным тратить личное время на голосование. Соответственно, высокая явка на выборах есть ключевое звено механизма легитимации власти. Поддержка народа, в свою очередь, позволяет сформировать «кредит доверия» власти для проведения необходимых преобразований в государственной сфере, экономике, внешней политике и т. д. Хотя высокую явку не следует считать обязательным условием для последнего в том случае, если значительная доля не пришедших на выборы граждан также разделяет этот «кредит доверия».

В связи с последним следует признать некорректными имеющиеся попытки «приклеить» на те или иные парламенты ярлыки «полулегитимный» или даже «нелегитимный» в зависимости от показателей явки, в том случае, если были соблюдены в целом демократические процедуры при проведении выборов.

Так, некоторые исследователи, опираясь на данные ACE Electoral Knowledge Network о выборах в парламенты европейских стран, делают

---

[44] Там же. С. 148.

[45] Представительная демократия и электорально-правовая культура / под общ. ред. *Ю.А. Веденеева* и *В.В. Смирнова.* - М.: Издательство «Весь Мир», 1997. С. 160.

выводы о том, насколько реально итоги голосования отражают волеизъявление всей совокупности избирателей. При этом предлагается считать, что «абсолютно демократически избранные, легитимные депутаты, которые получили более 50% голосов избирателей, и смело могут называться победителями были избраны только в Германии, Кипре, Люксембурге и на Мальте. Близки к ним полулегитимные депутаты, т.е. те, за которых проголосовали от 40 до 50% избирателей. Это парламентарии таких государств как Италия, Эстония, Швеция, Латвия, Австрия, Бельгия и Нидерланды. Нелегитимные депутаты – победители набрали от 25 до 40% голосов, однако существуют примеры и абсолютно нелегитимных (получивших мандат доверия только от 11 до 25% избирателей) депутатов парламентов таких государств как Чехия, Польша, Франция, Великобритания и Литва. Все это указывает на делегитимизацию процесса выборов в таких, казалось бы, обладающих большими демократическими традициями в этих вопросах странах Европы»[46].

Тем самым подобные авторы обесценивают голоса тех избирателей, что пришли на выборы и проголосовали. Забывая, что демократия заключается в том, что решения принимаются неравнодушными ответственными гражданами, делающими свой сознательный выбор.

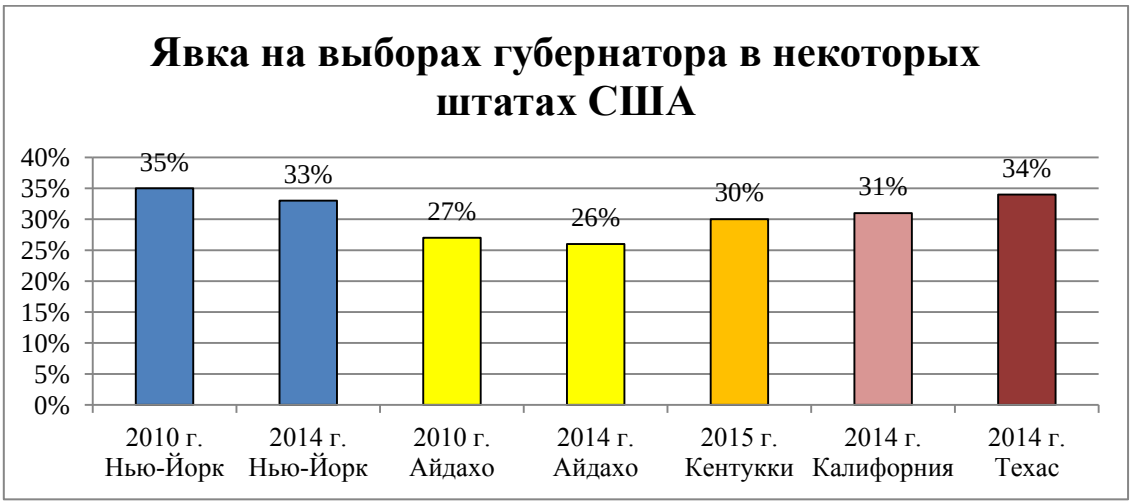
Явка избирателей на выборы за рубежом и используемые методы ее повышения

Картина явки на выборах в зарубежных странах является неоднородной и зависит от множества разнообразных факторов. Даже в пределах одного государства явка на различных выборах может значительно отличаться, скажем, в разных субъектах федерации. Тем самым подтверждается, что явка — один из наиболее изменчивых электорально-статистических показателей, подобно барометру четко реагирующих на всю совокупность объективных и субъективных факторов, так или иначе оказывающих влияние на избирательный процесс.

Например, в августе 2017 года в ТАСС прошла пресс-конференция «Явка избирателей на выборах губернаторов: международная и российская практика», на которой был представлен доклад Фонда исследования проблем демократии по одноименной теме. В докладе было отмечено, что в мировой практике наиболее показательным примером выстроенной системы прямых губернаторских выборов являются Соединенные Штаты

[46] *Морозова О.С.* К вопросу о введении порога явки на выборах // Выборы: теория и практика. 2014. № 1. С. 8.

Америки, где «показатели явки в конкретном штате в значительной степени зависят от исторических традиций голосования его избирателей и особенностей конкретной территории». Что касается, конкретных показателей от штата к штату, то в докладе был приведен следующий ряд примеров. В частности, «на выборах губернатора штата Нью-Йорк в 2014 году явка составила 33%, а в 2010 году была 35%; в Айдахо в 2014 году явка составила 26%, а в 2010 была 27%; на выборах губернатора штата Кентукки в 2015 году - 30%, на выборах губернатора штата Калифорния в 2014 году - 31%, на выборах губернатора штата Техас в 2014 году — 34%.

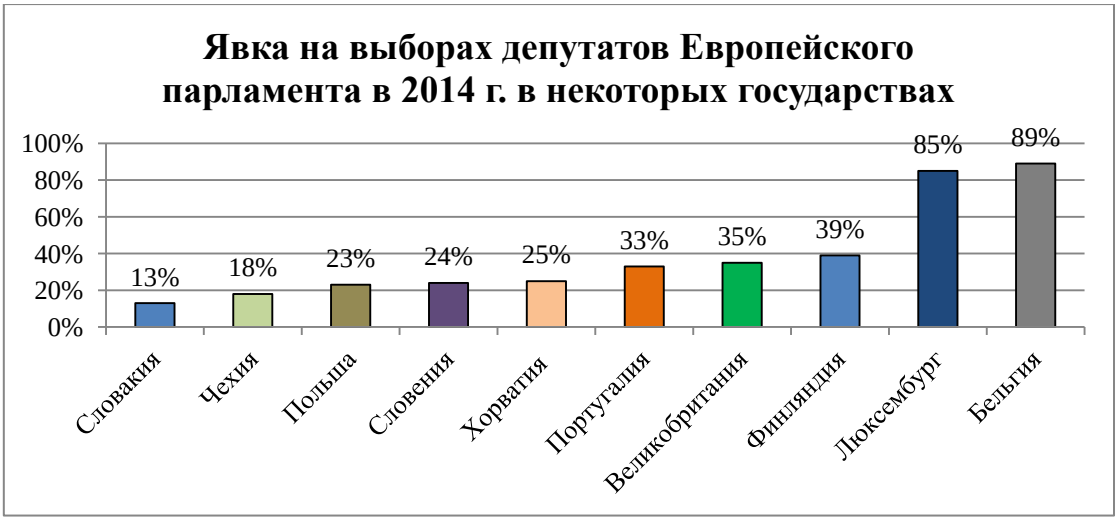


Явка на выборах мэра города Нью-Йорк: в 2009 - 28%, а в 2014 году уже только 24% (в 1953 году явка составляла рекордные 93%)». Исходя из этих данных, был сделан вывод о тенденции уменьшения активности избирателей: «в целом ряде штатов есть явная тенденция на уменьшение явки на выборах. Впрочем, есть и пример выборов губернатора штата Юта в 2016 году с аномальной явкой в 82%, что практически соответствует 83% явке на выборах руководителя Мордовии в 2003 году».



Эксперт отметил, что «практика современных выборов во многих западных странах показывает, что уровень явки находится на значительно

меньшем уровне, чем ранее». По данным в представленном докладе, «в 1968 году явка избирателей на выборах в Палату представителей США доходила почти до 90%. Сейчас средняя явка на выборах в Палату представителей (речь идет о выборах 435 конгрессменов) за последние 15 лет колебалась от 42% до 48%. Разница с 70-ми годами практически в два раза». Похожая картина происходит и в Европе, где «В 2014 году на выборах в Европейский парламент средняя явка составила 43%. Причем даже таких показателей удалось достичь только за счет Бельгии, Люксембурга и Мальты, а 16 стран, включая Великобританию, Францию, Польшу, Испанию, показали явку меньше 43%. Например, в выборах в Европарламент в Словакии приняло участие 13%, в Чешской Республике - 18%, в Польше - 23%, в Словении - 24%, в Хорватии — 25%». Эти тенденции докладчик объяснил следующим: «явка в существенной степени зависит как от исторических традиций голосования, так и от особенностей избирателей, проживающих на конкретной территории»[47].



В целом для стран западной демократии характерно неуклонное снижение явки на выборах. Так, по мнению некоторых политологов, в Европе граждане все меньше ходят на избирательные участки в силу естественного развития демократии и общего снижения интереса общества к политическому процессу[48].

Явка на выборах зарубежных государствах, где ее освещению уделяется значительно меньшее внимание, чем в Российской Федерации, также не отличается стабильностью ни в хронологическом, ни в

---

[47] Опубликовано сенсационное сравнение выборов в США и России // 25 августа 2017 г., http://www.politonline.ru/interpretation/22891466.html.

См. также полный текст доклада, размещенный на Интернет-сайте http://democracyfund.ru.

[48] *Карягин М.* Явка как самоцель // Портал «Актуальные комментарии», 24 августа 2017 г. http://actualcomment.ru/yavka-kak-samotsel-1708241341.html.

территориальном разрезе. Например, на муниципальных выборах в Великобритании 4 мая 2017 г., не совмещенных с парламентскими выборами, показатели явки составляли: на выборах совета графства Кэмбридшир явка колебалась от 22,62 % в районе Литтлпорт до 26,9 % в районе Висбетч Вест; совета графства Камбрия – от 19,9 % в районе Олд Барроу до 25,2 % в районе Ормсгилл; графства Дорсет – от 27,95 % в районе Буртон Грандже до 32,2 % в районе Портланд Тофилл; графства Лестершир – от 26,72 % до 29,91 %. На выборах мэра Ливерпуля явка составила 26 %.

На последних выборах мэров городов США явка составила: Далас – 6%, Форт-Уэрт – 6 %, Лас-Вегас – 9 %, Сан-Антонио – 11%, Оклахома сити – 12 %, Нью-Йорк – 14 %, Лос-Анджелес – 19 %, Вашингтон – 20 %, Дэнвер – 23 %, Филадельфия – 24 %, Портленд – 59 %[49]. В 15 из 30 самых населенных городов США явка на выборах мэра составляет менее 20 %[50].



Явка на региональных выборах во Франции 2015 г. в среднем составила 58,41 %. Выборы в Европейский парламент 2014 года: Словакия – 13,05 %, Чехия – 18,2 %, Польша – 23,83 %, Португалия – 33,67%, Великобритания – 35,6 %, Финляндия – 39,1 %, Люксембург – 85,55 %, Бельгия – 89,64 %.

А. Братерский отмечает, что **США** сегодня переживают не лучшие времена с явкой избирателей. Для того чтобы принять участие в голосовании, американцу необходимо самому предварительно

[49] Who votes for mayors? Portland State University Project 2016. [Электронный ресурс] http://www.whovotesformayor.org/compare (дата обращения: 25.08.2017).
[50] In the U.S., Almost No One Votes in Local Elections. Kriston Capps. Nov. 1, 2014. [Электронный ресурс] https://www.citylab.com/equity/2016/11/in-the-us-almost-no-one-votes-in-local-elections/505766/ (дата обращения: 25.08.2017).

зарегистрироваться в списке избирателей. Сейчас это можно сделать во многих государственных учреждениях, таких как школа, больница, отдел выдачи водительского удостоверения или библиотека. В некоторых штатах зарегистрированному избирателю разрешается сообщать и о своих партийных предпочтениях. То есть американец может быть «зарегистрированным демократом» или «зарегистрированным республиканцем». Всего в США имеют право голоса чуть меньше 190 млн человек. Согласно исследованию Центра изучения американского электората, зарегистрированных избирателей в стране 122,8 млн, а в выборах различного уровня в среднем принимает участие 18,2 млн человек[51]. Но тут надо принять во внимание, что учитываются все кампании, включая праймериз в конгресс.

Неуклонно снижается число участников именно праймериз, на которых определяется кандидат, который будет представлять партию на выборах в конгресс. В 2010 году на предварительных выборах в конгресс в 15 из 25 штатов был самый низкий уровень явки за всю историю, и только в трех он существенно подрос. Причины связаны как с общим разочарованием «политиками в Вашингтоне», так и с определенными трудностями, возникающими при голосовании, отмечает американский медиааналитик Джозеф Борис. Одна из главных, по его словам, — это «логистика»: как и во многих странах Европы, выборы в США происходят в будний день и «многие просто не хотят стоять в длинной очереди на избирательный участок». Организованного «голосования бюджетников за Обаму» в США нет, но есть другие политические трудности, объясняет эксперт. К примеру, в южных штатах, где местные законодательные органы контролируют республиканцы, власти могут чинить препятствия для избирателей демократов, как правило, из числа афроамериканцев или латиноамериканцев. Самое типичное из них — требование предъявить удостоверение личности, которого у такого избирателя может не быть. Дело в том, что в повседневной жизни американцам, как правило, достаточно водительских прав, охотничьего или военного билета или же паспорта — в США это аналог нашего заграничного. А власти, к примеру, штата Техаса согласны исключительно на полноценное удостоверение личности. «Задача в том, чтобы уменьшить количество избирателей, которые, скорее всего, будут голосовать за оппозиционную партию», — объясняет эксперт. В сентябре 2014 года Белый дом потребовал от

[51] Данные по состоянию на 2014 год.

правительства штата Техас облегчить допуск к выборам, который, как считают в Вашингтоне, нарушает федеральное законодательство. Удостоверение личности нужно будет предъявлять, только если у избирателя нет иного документа. Власти штата Техас отвергают обвинения, уверяя, что проголосовать можно вообще без документов: необходимо лишь предъявить удостоверение личности в течение шести дней, иначе голос будет аннулирован. Однако в связи с трудностями при голосовании, отмечает Борис, у американцев все большей популярностью пользуется голосование в интернете: при этом в электронном бюллетене также нужно заполнить личные данные, которые затем проверяются. Для облегчения участия в выборах уже четыре штата позволили избирателям регистрироваться прямо в день голосования: правда, как отмечают в Центре изучения американского электората, это не очень помогает. Тем не менее уже в президентских выборах в 2008 году приняло рекордное количество избирателей — 130 млн человек[52].

Согласно докладу британской общественной организации Audit of Political Engagement от 2013 года, избирательная активность подданных **Великобритании** также снижается. Намерение прийти на выборы выразили 41%, это на семь пунктов меньше, чем в предыдущем году. При этом 20% респондентов заявили, что они не хотят голосовать вообще ни при каких обстоятельствах. Эксперты констатируют, что среди молодежи картина еще хуже: только 12% собираются идти на выборы, по сравнению с 30%, что собирались голосовать год назад. При этом уровень знаний граждан об избирательной системе показывает тот факт, что 29% уверены, что голосовать можно с 16 лет, хотя по закону минимальный возраст для голосования — 18 лет. На момент проведения исследования только две трети граждан были в курсе, что члены палаты лордов не избираются, и только 43% граждан знали, что британцы на тот момент могли голосовать на выборах в парламент ЕС. В декабре 2013 года треть молодых избирателей в возрасте от 18 до 25 лет, опрошенных Guardian, заявили, что «обозлены» на политиков, а 64% опрошенных в разных возрастных группах заявили, что политики сегодня не держат свои обещания. В то же время обозреватели отмечали, что в референдуме о независимости Шотландии собирались принять участие достаточно большое количество

[52] *Братерский А. Имена, фамилии, низкие явки. Чем объясняется невысокий процент граждан, пришедших на выборы, в разных странах мира // 16.09.2014, https://www.gazeta.ru/politics/2014/09/16_a_6216605.shtml. Дата актуального посещения — 1 ноября 2017 г.*

людей: многие из них раньше никогда не голосовали, но это вопрос, который их действительно волнует[53].

Стоит отметить, что Британская избирательная комиссия в 2013 году опубликовала свои рекомендации по поводу того, как повысить явку избирателей. В них есть пункт, который у россиян давно является неотъемлемой привычкой, — голосование в выходной день. И действительно, многие иностранные журналисты это считают положительным фактором: в выходной голосовать лучше, чем ехать на избирательный участок после работы или в обеденный перерыв. Эксперты также предлагают увеличить количество избирательных участков, а кроме того, разрешить голосование по почте и, наконец, досрочное голосование, которое применяется в России[54].

Явка избирателей в первом туре президентских выборов во **Франции** в 2017 году по данным на 17.00 (18.00 мск) составляла 69,42%, свидетельствуют данные министерства внутренних дел, которое отвечает за организацию голосования и подведение его итогов. В 2012 году эта цифра составила 70,59%, в 2007 — 73,87%, а в 2002 — 58,45%[55].



Председатель Федеральной избирательной комиссии Дитер Заррайтер сообщил, что итоговая явка на выборах в **Германии** в Бундестаг в 2017 году составила 76,2%. Самая высокая активность избирателей

[53] *Там же.*

[54] *Братерский А. Имена, фамилии, низкие явки. Чем объясняется невысокий процент граждан, пришедших на выборы, в разных странах мира // 16.09.2014, https://www.gazeta.ru/politics/2014/09/16_a_6216605.shtml. Дата актуального посещения — 1 ноября 2017 г.*

[55] Явка на президентских выборах во Франции превысила 69% // Сообщение РИА Новости от 23 апреля 2017 г., https://ria.ru/world/20170423/1492913316.html. Дата актуального посещения — 1 ноября 2017 г.

зарегистрирована на юге страны. Наибольшая явка (91,1%) на выборах в бундестаг была зафиксирована в 1972 году – на досрочных выборах, во время острого соперничества между СДПГ (при федеральном канцлере социал-демократе Вилли Брандте) и ХДС. На парламентских выборах в 2013 году явка избирателей составила 71,5%[56].

Выборы в сентябре 2017 года в региональные парламенты земель Саксония, Бранденбург и Тюрингия обнажили болезненную для современной Германии проблему – низкую явку избирателей. Цифры 48, 49 и 54% соответственно вызвали серьезную обеспокоенность, в том числе у самих партий, заговоривших о необходимости принятия контрмер. Падение активности избирателей – известная в Германии, особенно восточной, тенденция. Однако нежелание почти половины населения участвовать в судьбе региона подняло проблему на новый уровень[57].

Интерес представляют методы, с использованием которых в Германии пытаются влиять на явку. Так, еще на уроках обществознания немецкие школьники знакомятся с деталями парламентской системы – Конституцией, процессом выборов, задачами и обязанностями депутатов. Атмосфера выбора и политической ангажированности активно поддерживается и в университетах, где каждый год среди учащихся проводятся выборы студенческого парламента. Причем подобный парламент – не фикция, а действенный орган самоуправления вуза. Все это дает молодежи дополнительный стимул создавать свои партии и программы, пробовать себя в кресле «депутата». Правда, и при этом, согласно статистике, избирательная активность молодого поколения в Германии продолжает падать с 80-х годов. Как же все-таки привлечь тех, кто вырос в эпоху потребления, на избирательные участки? Здесь кроется вторая особенность немецкой политической культуры – креативность. Так, сразу после региональных выборов в Бранденбурге и Тюрингии генеральный секретарь социал-демократической партии Германии Ясмин Фахими предложила, дабы впредь повысить явку, устанавливать избирательные урны в супермаркетах. Или же проводить голосование в течение не одного дня, а всей недели. Также при помощи специальных исследовательских проектов по поручению немецкого правительства с

[56] ЦИК Германии огласил результаты выборов в Бундестаг // Деловая газета «Взгляд», 25 сентября 2017 г., https://vz.ru/news/2017/9/25/888371.html. Дата актуального обращения — 1 ноября 2017 г.
[57] Там же.

начала 2000-х прорабатывается возможность проведения голосования по Интернету[58].

В повышении внимания к своей работе заинтересован и бундестаг. С 1990 года по его поручению по просторам Германии колесит специальный инфомобиль. Фургон с эмблемой немецкого парламента можно часто увидеть на оживленных площадях во время праздников и фестивалей. «Сначала проект был рассчитан на информационную работу в новых федеральных землях, – рассказала пресс-секретарь управления бундестага Анна Рубинович-Грюндлер. – Однако с 2000 года инфомобиль посещает выборные округа и крупные мероприятия по всей Германии, а также основные туристические места во время школьных каникул». В инфомобиле можно получить флаеры и брошюры, рассказывающие о работе депутатов и специфике парламентаризма, послушать лекции и даже наглядно разобраться во всех деталях избирательной системы при помощи компьютерных презентаций[59].

В Греции на парламентских выборах в октябре 2009 года для обеспечения явки избирателей МВД Греции вернуло всем нарушителям правил дорожного движения их водительские удостоверения. «Может быть, поэтому некоторые греки воспринимают выборы как счастливое событие в их жизни, дарующее не только право выбора, но и право на управление своим авто», - отмечали эксперты60. При этом необходимо иметь в виду, что по законодательству Греции голосование – не только право, но и обязанность гражданина (не путать с «гражданским долгом»). По закону за уклонение от голосования можно получить до одного года лишения свободы, хотя эта норма никогда не применялась на практике. Лицо, не проголосовавшее на выборах, получает повестку в суд. Суд принимает во внимание обстоятельства неявки лица на избирательный участок в день голосования и на основании данных обстоятельств выносит решение о санкции. Непроголосовавшие избиратели не могут занимать должность государственного служащего, а также подвергаются ограничениям при получении заграничного паспорта. При всем при этом явка на выборах составила чуть более 60 процентов61.

---

[58] *Казаков Г.* Явочный непорядок // Московская Немецкая Газета, http://ru.mdz-moskau.eu/yavochnyj-neporyadok/. Дата актуального обращения — 1 ноября 2017 г.

[59] *Казаков Г.* Явочный непорядок // Московская Немецкая Газета, http://ru.mdz-moskau.eu/yavochnyj-neporyadok/. Дата актуального обращения — 1 ноября 2017 г.

[60] Греческий антураж выборов (российские наблюдатели в Афинах) // Журнал о выборах. 2009. № 4/5. С. 59.

[61] Там же.

Интересный опыт принятия мер, направленных, в том числе, на повышение явки, имеется в такой латиноамериканской стране, как Перу. В частности, в Республике Перу в 2014 г. отмечался ряд ограничений на время проведения выборов. За два дня до выборов запрещены манифестации. За день до выборов запрещена политическая агитация. С 8:00 предшествующего выборам дня до 8:00 последующего запрещено употреблять алкогольные напитки, носить с собой оружие. За день и в день голосования запрещено арестовывать избирателей, кроме особо тяжких случаев. Такая же защита от ареста распространяется на членов участковых комиссий, включая день после выборов. В день выборов на время проведения голосования запрещено проведение общественно-развлекательных мероприятий, включая театральные представления. Также стоит учитывать, что Голосование в Перу обязательно для граждан от 18 до 70 лет. Для нарушителей предусматривается административное наказание в виде штрафа, размеры которого зависят от уровня жизни района, где зарегистрирован избиратель. Размер штрафа колеблется от 19 до 76 солей (6–27 долларов США). Участие в работе участковых избирательных комиссий для граждан Перу также обязательно. Не привлекаются лишь лица неграмотные либо неспособные выполнять эти функции по состоянию здоровья или преклонного возраста. Для лиц, уклоняющихся от работы в избирательных комиссиях, предусмотрены штрафы в размере 190 солей (67 долларов США). В результате в местных и региональных выборах 5 октября 2014 года в Перу приняли участие 17 858 310 граждан. Явка составила 83,84 процента[62].

Явка избирателей на выборы в современной российской электоральной практике

В настоящее время с 2007 года на выборах всех уровней в Российской Федерации показатель явки не имеет юридического значения и не является условием признания выборов состоявшимися. Т.е. выборы признаются состоявшимися при любой явке, в том числе при явке к ящикам для голосования одного избирателя. Явка сохраняет юридическое значение при проведении референдума, который признается не состоявшимся в случае, если в нем приняло участие не более половины участников референдума.

[62] *Даниленко С.* Делегация ЦИК России в Республике Перу и Многонациональном Государстве Боливия // Журнал о выборах. 2014. № 6. С. 14-19.

Международные обязательства Российской Федерации в сфере демократических выборов и международные избирательные стандарты, включая рекомендации авторитетных международных организаций, не содержат каких-либо положений, связанных с явкой избирателей как юридически значимым показателем. Решение данного вопроса, таким образом, осуществляют национальные законодатели исходя из внутригосударственных правовых, исторических, социальных и иных условий и традиций.

Более того, целый ряд международных обязательств Российской Федерации включают в понятие принципа свободных выборов, наряду с возможностью свободного выбора между кандидатами и политическими партиями, участвующими в выборах, также и свободу участия в выборах.

Так, статьей 8 Конвенции о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах – участниках Содружества Независимых Государств, подписанной в Кишиневе 7 октября 2002 года, ратифицированной Российской Федерации и являющейся в силу части 4 статьи 15 Конституции Российской Федерации составной частью правовой системы Российской Федерации и имеющей приоритет над положениями федеральных законов, определено содержание принципа свободных выборов. В частности, частью 1 статьи 8 Конвенции установлено, что верховенство конституции является основой для проведения свободных выборов и обеспечения гражданам и иным участникам избирательного процесса возможности без какого бы то ни было влияния, насилия, угрозы применения насилия или иного противоправного воздействия сделать выбор относительно своего участия или неучастия в выборах в допускаемых законом формах и законными методами, не опасаясь наказания либо воздействия, какими бы ни были итоги голосования и результаты выборов; а частью 2 статьи 8 Конвенции установлено, что участие гражданина в выборах является свободным и добровольным; никто не вправе оказывать воздействие на гражданина с целью побудить принудить его к участию или неучастию в выборах.

Такой подход корреспондирует положениям практически всех международных актов, затрагивающих вопросы демократических выборов, провозглашающих именно право гражданина на участие в выборах, управление делами государства и обязанность государства обеспечить реализацию этого права. Так, например, статья 21 Всеобщей декларации прав человека провозглашает, что каждый человек имеет право принимать

участие в управлении своей страной непосредственно или через посредство свободно избранных представителей. Статьей 25 Международного пакта о гражданских и политических правах предусмотрено, что каждый гражданин должен иметь … право и возможность голосовать и быть избранным на подлинных периодических выборах; пунктом 7.3 Документа Копенгагенского совещания СБСЕ по вопросам человеческого измерения (Копенгагенского документа ОБСЕ) предусмотрено, что государства-участники гарантируют взрослым гражданам всеобщее и равное избирательное право.

Более того, решение об отмене порога явки как условия признания выборов состоявшимися, было принято в Российской Федерации после рекомендации, содержащейся в итоговом отчете миссии Бюро по демократическим институтам и правам человека Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе (БДИПЧ ОБСЕ) по наблюдению за выборами Президента Российской Федерации в 2004 году, где было отмечено что «представляется целесообразным для органов государственной власти Российской Федерации пересмотреть необходимость наличия данных положений, в особенности требований по уровню явки в сочетании с необходимостью организации повторных выборов в том случае, если явка оказывается ниже требуемого уровня»[63].

Конституция Российской Федерации также устанавливает право граждан избирать и быть избранными в органы государственной власти и органы местного самоуправления (часть 2 статьи 32), не предусматривая обязанности граждан участвовать в каких-либо избирательных процедурах, в том числе непосредственно в выборах, и не ставя в зависимость формирование органов публичной власти от числа граждан, реализовавших указанное право. При этом, как следует из указанного положения, Конституция Российской Федерации в один ряд ставит как право избирать, так и право быть избранным, предполагая, безусловно, их добровольное осуществление каждым гражданином. При этом как участие определенного числа граждан в выборах в качестве кандидата не является обязательным условием признания их состоявшимися (в большинстве случаев выборы могут быть проведены даже в случае наличия одного кандидата, который признается избранным в случае, если за него проголосовало больше избирателей, чем против него), так и участие

[63] Отчет Миссии по наблюдению за выборами ОБСЕ/БДИПЧ. Выборы президента 14 марта 2004. Бюро по демократическим институтам и правам человека ОБСЕ. 2 июня 2004, Варшава. С. 5.// [Электронный ресурс] http://www.osce.org/ru/odihr/elections/russia/33101?download=true. (Дата обращения: 25.08.2017).

определенного числа граждан в выборах в качестве избирателей не является обязательным условием признания их состоявшимися.

Гарантируя право каждого гражданина избирать, Конституция Российской Федерации также устанавливает, что высшим непосредственным выражением власти народа являются, в частности, свободные выборы (часть 3 статьи 3), и определяет, какие федеральные органы государственной власти избираются на прямых выборах.

С учетом положения части 3 статьи 17 Конституции Российской Федерации о том, что осуществление прав и свобод человека и гражданина не должно нарушать права и свободы других лиц, отказ гражданина от реализации своего права не должен нарушать права других граждан, реализовавших свое право посредством участия в выборах.

Как справедливо отмечают электоральные эксперты, «пассивная позиция любого числа избирателей не должна препятствовать активным избирателям выражать свою волю на выборах. Каков бы ни был показатель явки, у нас нет основания считать, что неявившиеся избиратели пожелали, чтобы выборы не состоялись»[64].

В большинстве зарубежных государств, объединенных с Российской Федерации общими обязательствами в сфере демократических выборов различного правового статуса, также не установлен минимальный порог явки как условие признания выборов состоявшимися. Кроме того, в абсолютном большинстве стран мира участие в голосовании признается конституционным правом граждан и является добровольным; в нескольких государствах оно провозглашено патриотическим или гражданским долгом, небольшая часть государств прописывает обязанность голосования как конституционный долг, за неисполнение которого в некоторых странах предусматриваются административные или уголовные санкции, однако даже в большинстве тех государств, в которых установлено наказание за неучастие в выборах, на практике они традиционно по тем или иным причинам не применяются.

В постсоветский период в России законодательная регламентация порога явки на выборах неоднократно менялась. В тот период, когда порог явки был установлен, показатели явки оказывали непосредственное влияние на результаты выборов. Например, во Владивостоке с 1994 года

[64] Любарев А.Е. Избирательные системы: российский и мировой опыт. М., 2016. С. 362-363.

по 2001 год в условиях существования порога явки выборы в городскую думу срывались 25 раз[65].

Как отмечают исследователи, «абсентеизм, как правило, приводит к снижению численности избирателей, при явке которых выборы считаются состоявшимися. Например, в России новейшего времени сначала устанавливалось общее требование, что выборы признаются состоявшимися при явке на избирательные участки минимум 20 процентов зарегистрированных избирателей, т. е. внесенных в избирательные списки. Это требование — как общее содержалось в статье 70 Федерального закона от 12 июня 2002 г. «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации». На отдельных выборах порог явки был повыше — так, на выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания РФ требовалась явка минимум 25 процентов (ст. 82 Федерального закона 2005 г. о выборах депутатов Государственной Думы), на выборах Президента РФ — 50 процентов (ст. 76 Федерального закона 2003 г. о выборах Президента РФ). Однако 5 декабря 2006 г. требование о пороге явки было исключено из Закона об основных гарантиях, 26 апреля 2007 г. - соответственно из Законов о выборах депутатов Государственной Думы и о выборах Президента РФ. Таким образом, выборы считаются состоявшимися при любой явке избирателей, абсентеизм не оказывает влияния на результаты»[66].

Приведем данные, систематизированные экспертами, относительно показателей явки на выборах в России (цифры по явке округлены)[67].

Явка избирателей на выборах Президента Российской Федерации с 1991 по 2012 год:

№	Год выборов Президента России	Явка избирателей, в %
1	1991 (Президент РСФСР)	77
2	1996	70
3	2000	69
4	2004	64
5	2008	70
6	2012	65

[65] *Морозова О.С.* К вопросу о введении порога явки на выборах // Выборы: теория и практика. 2014. № 1. С. 11.

[66] *Авакьян С.А.* Конституционный лексикон. Государственно-правовой терминологический словарь. М.: Юстицинформ, 2015. С. 24.

[67] *Щемелинин К.* Прогноз на выборы-2018 // Информационно-аналитическое сетевое издание «Сегодня», 10.08.2017, http://www.segodnia.ru/content/190852. Дата актуального посещения — 1 ноября 2017.

Разница между % явки избирателей на выборах Президента РФ и % явки избирателей на выборах в Государственную Думу Федерального Собрания РФ в предыдущем году с 1995 по 2012 год

№	Год выборов Президента РФ и процент явки избирателей	Год выборов в Госдуму РФ и процент явки избирателей	Разница, в %
	А	Б	А-Б
1	1996 год и 70%	1995 год и 65%	5
2	2000 год и 69%	1999 год и 62%	7
3	2004 год и 64%	2003 год и 56%	8
4	2008 год и 70%	2007 год и 66%	4
5	2012 год и 65%	2011 год и 60%	5

Вывод, который делают эксперты: явка избирателей на выборах Президента России примерно на 5-8% выше, чем на выборах в Госдуму РФ или, в среднем, выше на (5+7+8+4+5)/5=5,8%≈6%[68].

В современной электоральной практике, несмотря на отмену порога явки, исследования уровня и качественной характеристики явки на выборах продолжают оставаться в центре внимания аналитиков.

Например, по мнению экспертов, региональные выборы в единый день голосования 10 сентября 2017 года соответствовали основным требованиям к организации избирательного процесса, которые предъявляет Бюро по демократическим институтам и правам человека ОБСЕ (БДИПЧ ОБСЕ). Такой вывод содержится в докладе Экспертного института социальных исследований (ЭИСИ). Авторы доклада отмечают, что цифровизация избирательного процесса — видеонаблюдение на участках, использование КОИБов для подсчета голосов, применение QR-кодов на итоговых протоколах — резко сокращает возможность для фальсификации итогов выборов, и вводят понятия положительной и негативной явки. Положительная — это активность избирателей в результате формирования гражданского общества, негативная — административно организованное голосование или незаконное повышение явки за счет «приписок», «вбросов» и «каруселей». Доклад ЭИСИ «Единый день голосования. Предварительные подходы к качественному анализу» посвящен анализу параметров, применяемых БДИПЧ для оценки

[68] *Щемелинин К.* Прогноз на выборы-2018 // Информационно-аналитическое сетевое издание «Сегодня», 10.08.2017, **http://www.segodnia.ru/content/190852**. Дата актуального посещения — 1 ноября 2017.

выборов в разных странах. ...Авторы уделили внимание и анализу явки, меры по ее повышению должны быть разумны, отмечается в докладе[69].

По мнению экспертов, бороться следует только за повышение положительной явки. Негативная явка не повышает легитимность власти, скорее наоборот. Член совета директоров ЭИСИ Г. Кузнецов, комментируя содержание доклада для «Известий», пояснил, что в России выстроена «вполне современная политическая система», а доработки ее будут связаны прежде всего с облегчением участия в выборах для граждан и борьбой за соблюдение норм закона. — Очень важно, чтобы нормы, прописанные законодателем, были имплементированы без нарушений, потому что только абсолютная законность выборов может придать твердую легитимность сформированной на них власти. На это направлены сегодня усилия и законодателей, и Центризбиркома, и администрации президента, — пояснил он. Эксперт также отметил, что России необходимо уйти от «советской» традиции, когда «хорошей» признавалась только высокая явка, и уделять больше внимания ее качеству. Ради этой хорошей большой явки кое-где велико желание подтолкнуть людей на избирательный участок административными методами. Надо понимать, что это нарушает закон и, следовательно, вредит легитимности власти. Такие практики должны считаться недопустимыми, — отметил эксперт. — Кроме того, универсальной хорошей явки не существует. Явка зависит от политической культуры и традиции региона, а также от хода избирательной кампании, уровня выборов и даже погоды в день голосования. Поэтому нет смысла оценивать «среднюю температуру по больнице». Каждые выборы в каждом субъекте уникальны[70].

Также следует отметить, что в настоящее время продолжаются обсуждения плюсов и минусов отсутствия порога явки на выборах в России. На портале «Российская общественная инициатива» даже была размещена инициатива № 77Ф1660 (уровень инициативы: федеральный) со следующим названием: «Возврат порога явки избирателей на выборах». Содержание предложенной инициативы следующее: «Необходимо вернуть понятие пороги явки на выборах всех уровней. Видя голосования, в которых побеждают кандидаты с явкой 8-15%, мнения о легитимности

---

[69] ***Рожкова Н.*** **Российские выборы уложились в стандарты ОБСЕ. Эксперты ЭИСИ в своем докладе призвали повышать только положительную явку // ИЗВЕСТИЯ, 06.09.17,** http://mosgorizbirkom.ru/web/guest/6-sentabra-2017-goda. Дата актуального обращения — 1 ноября 2017 г.

[70] ***Рожкова Н.*** **Российские выборы уложились в стандарты ОБСЕ. Эксперты ЭИСИ в своем докладе призвали повышать только положительную явку // ИЗВЕСТИЯ, 06.09.17,** http://mosgorizbirkom.ru/web/guest/6-sentabra-2017-goda. Дата актуального обращения — 1 ноября 2017 г.

данных персон в данных городах, регионах не появляется. Фактически во многих регионах жители, кроме тех, кого обошел на дому собес, даже не подозревают о готовящихся выборах, а у властей нет стимула оповещать все слои населения, и они работают с нужным им электоратом. Размер порога явки должен учитывать уровень выборов – муниципальный, региональный, федеральный и устанавливать прогрессивную шкалу. Например, для обсуждения экспертным сообществом может быть предложена следующая: 25%, 30% и 35% соответственно. Это обусловлено тем, что бюджеты небольших поселков, городов могут страдать от слишком дорогих рекламных компаний, несмотря на декларируемое богатство нашей сверхдержавы»[71]. Авторы инициативы полагали, что практический результат реализации подобной инициативы будет заключаться в следующем[72]:

- повышение легитимности выборов на всех уровнях;
- рост гражданской ответственности при участии в выборном процессе;
- расширение социальных групп, с которыми придется работать кандидатам для успешного избрания, а, значит, повышения вероятности решения проблем более широких слоев общества.

Голосование по данной инициативе закончилось 25 апреля 2014 г. За инициативу подано 1 822 голоса, против инициативы подано: 42 голоса.

В соответствии с Правилами рассмотрения общественных инициатив размещенная на портале инициатива по возвращению порога явки не получила должной поддержки граждан и не была передана на рассмотрение экспертной рабочей группы.

При этом показатели явки различаются как в зависимости от уровня выборов, так и в зависимости от региона проведения выборов.

В новейшей электоральной истории России наблюдались и показатели 13,1 % на выборах депутатов представительного органа г. Владивостока до 99,6 % на выборах Президента Российской Федерации в г. Грозном; при этом наблюдались как достаточно стабильный показатель явки на различных выборах (например, на выборах законодательного органа Владимирской области в г. Владимире 01.03.2009 г. и представительного органа г. Владимира 13.03.2011 г. – 31,9 % и 32,9 % соответственно), так и

[71] Российская общественная инициатива // https://www.roi.ru/1660. Дата актуального обращения — 1 ноября 2017 г.
[72] Российская общественная инициатива // https://www.roi.ru/1660. Дата актуального обращения — 1 ноября 2017 г.

резкие изменение явки (например, на выборах представительного органа г. Владикавказа 26.04.2009 г. и законодательного органа Республики Северная Осетия – Алания 14.10.2012 г. – 63,0 % и 41,8 % соответственно, на выборах представительного органа г. Оренбурга 10.10.2010 г. и законодательного органа Оренбургской области на территории г. Оренбурга 13.03.2011 г. – 30,7 % и 47,0 % соответственно).



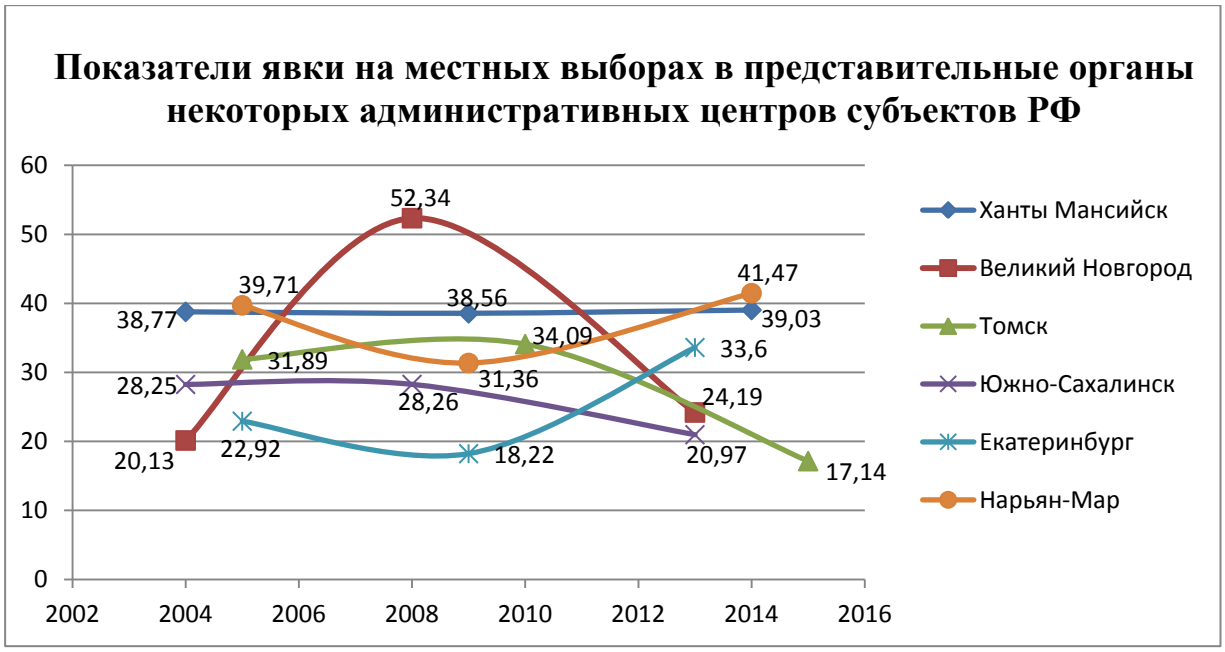
Анализ показателей явки избирателей на выборах одного уровня (для примера взят уровень депутатов представительного органа муниципального образования – городского округа, являющегося административным центром субъекта Российской Федерации) позволяет выявить несколько моделей изменения явки. Так, например, стабильный показатель явки наблюдался на выборах депутатов Думы Ханты-Мансийска 4-6 созывов 12.03.2006, 13.03.2011 и 18.09.2016 г., когда составлял 38,77 %, 38,56 % и 39,03 % соответственно.

Ярко выраженные «пиковые» показатели в одном избирательном цикле на фоне относительно стабильных на других выборах наблюдались, например, на выборах депутатов Тульской областной Думы 3-5 созывов 30.10.2005, 14.03.2010 и 14.09.2014 г. – 34,82 %, 50,51 %, 31,89 % соответственно, и на выборах депутатов Думы Великого Новгорода 3-5 созывов 26.09.2004, 02.03.2008, 08.09.2013 г. – 20,13 %, 52,34 %, 24,19 %. При этом если в случае с Великим Новгородом пик очевидно обусловлен

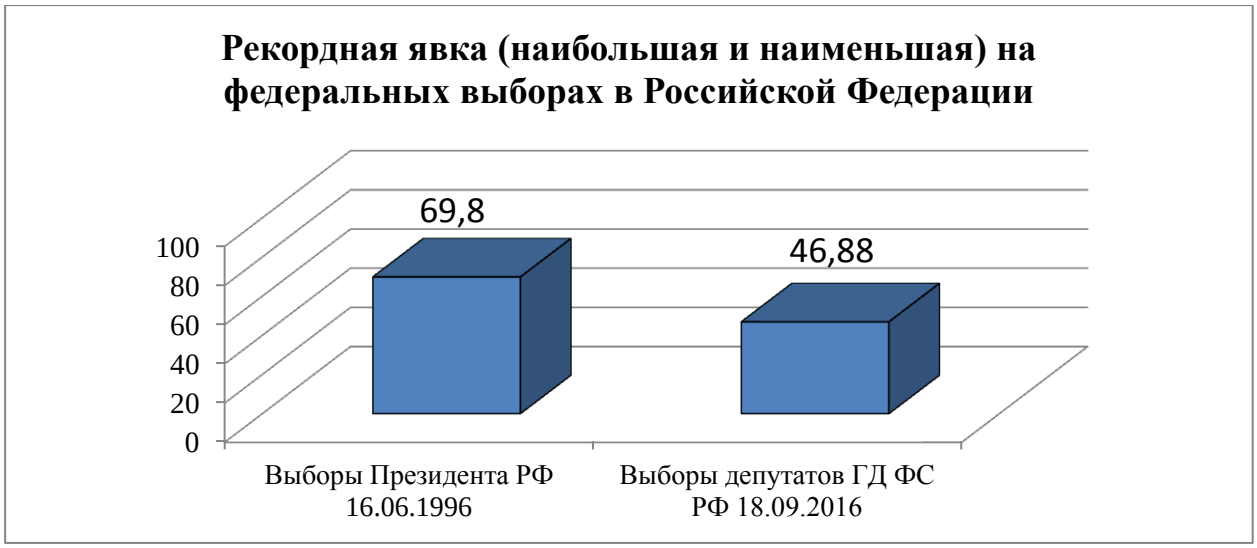
совмещением выборов с выборами Президента Российской Федерации, то в Туле в 2010 г. федеральные избирательные кампании не проходили, следовательно, пик имеет другую причину.

Также пиковое значение в обратном смысле наблюдалось, например, на выборах депутатов Думы города Томска 4-6 созывов 09.10.2005, 10.10.2010, 13.09.2015 г. – 31,89 %, 34,09 % и 17,14 %, на выборах депутатов городского Собрания Южно-Сахалинска 3-5 созывов 02.10.2005, 11.10.2009, 14.09.2014 г. – 28,25 %, 28,26 % и 20,97 %.

Существенные разнонаправленные колебания явки наблюдались, например, на выборах депутатов Екатеринбургской городской Думы 4-6 созывов 20.03.2005, 01.03.2009, 08.09.2013 – 22,92 %, 18,22 %, 33,60 %, и менее значительные – на выборах депутатов Совета города Нарьян-Мар 1-3 созывов 18.09.2005, 11.10.2009, 14.09.2014 – 39,71 %, 31,36 %, 41,47 %.



Рекорды по явке на федеральных выборах: наибольшая явка была на выборах Президента Российской Федерации 16.06.1996 г. (первый тур), в которых приняло участие 69,8 % избирателей, наименьшая – на выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации 18.09.2016 г. – 47,88 %.



Средняя явка на выборах губернаторов в 2013 г. составила 34,37 %, в 2014 – 46,25 %, в 2015 – 51,37 %.[73]



Анализ показателей явки на выборах губернаторов субъектов Российской Федерации до их отмены в 2005 году и после восстановления в 2012 году не позволяет установить какую-либо ярко выраженную закономерность, отличающуюся от общей тенденции на незначительное снижение явки на всех выборах на современном историческом этапе как в Российской Федерации, так и в зарубежных государствах.

Для примера можно сравнить показатели явки по следующим регионам:

На выборах Губернатора Тверской области:

- 12.12.1999 г. – 65,45 % (совмещены с выборами в Государственную Думу),
- 09.01.2000 г. – 53,03 % (повторное голосование),
- 18.09.2016 г. – 45,5 %.

[73]Средняя явка на губернаторских выборах в России превысила 50%. Риа Новости. 14.09.2015// [Электронный ресурс] https://ria.ru/politics/20150914/1250247908.html (дата обращения: 25.08.2017).

На выборах Губернатора Тульской области:

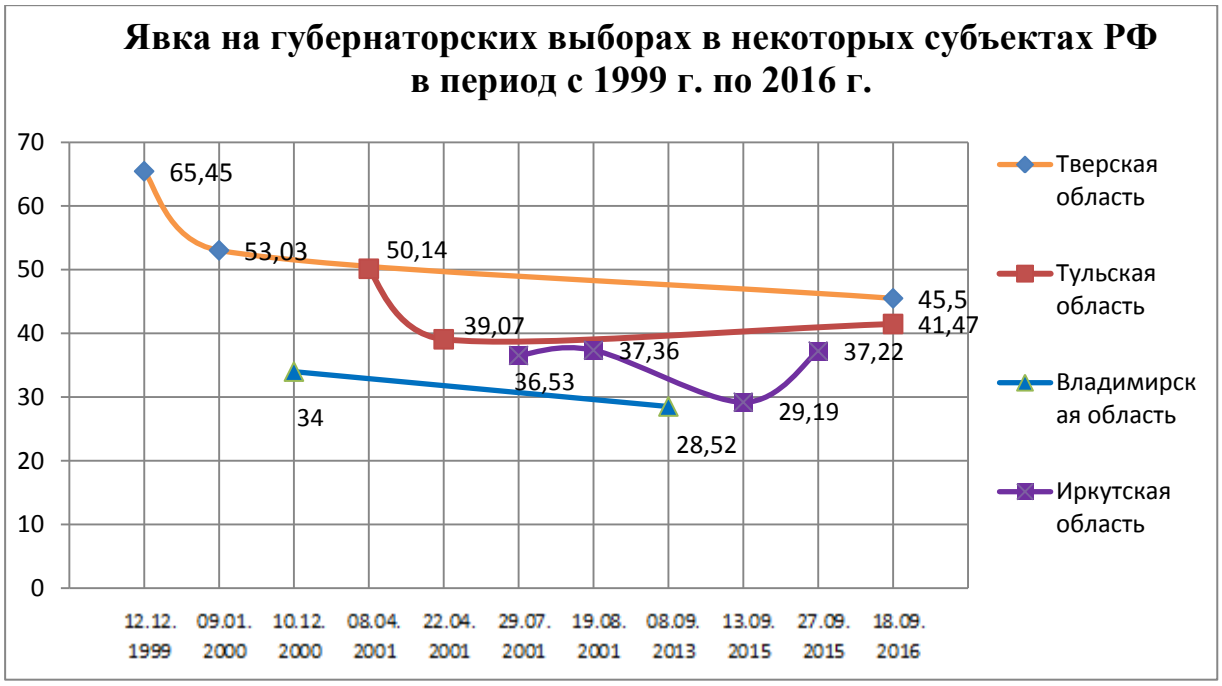
- 08.04.2001 г. – 50,14 %,
- 22.04.2001 г. – 39,07 %,
- 18.09.2016 г. – 41,47 %.

На выборах Главы администрации (Губернатора) Владимирской области:

- 10.12.2000 г. – 34,0 %,
- 08.09.2013 г. – 28,52 %.

На выборах Губернатора Иркутской области:

- 29.07.2001 г. – 36,53 %,
- 19.08.2001 г. – 37,36 %,
- 13.09.2015 г. – 29,19 %,
- 27.09.2015 г. – 37,22 %.



Данные цифры показывают, например, что явка на конкурентных и нередко ставящихся как образец альтернативности выборов губернатора Иркутской области 2015 г., единственных выборов с повторным голосованием и единственных, на которых победил кандидат от оппозиционной партии при наличии кандидата от правящей партии, была существенно ниже значительно менее острых выборов, например, губернатора Тверской области. Таким образом, прямая зависимость явки от степени конкурентности выборов не просматривается.

При этом для Российской Федерации очевидны следующие сложившиеся тенденции: явка на выборах органов власти более высокого

уровня выше, чем более низкого; и явка на выборах должностного лица выше, чем депутатов представительного органа того же уровня.

Показатели, влияющие на уровень явки избирателей на выборы.

На явку избирателей на выборы влияет множество факторов, которые можно разделить на группы по различным основаниям. Например, в научной литературе при рассмотрении причин абсентеизма «причины неявки избирателей к урнам» предлагается сгруппировать следующим образом:

1) причины общесоциального и общеполитического характера (отсутствие интереса к политике, отчуждение граждан от власти);

2) причины, связанные с несовершенством законодательства и работой избирательной комиссии;

3) причины, связанные с особенностью конкретной избирательной кампании (неинтересные кандидаты, неинтересная агитация и т. п.);

4) причины случайного характера (погода, состояние здоровья и т.п.)[74].

Мы предлагаем разделить показатели, влияющие на явку избирателей, также на две следующие группы: субъективные и объективные факторы.

К **субъективным факторам, влияющим на явку избирателей,** относятся те, которые связаны с личными убеждениями и взглядами избирателей, сознательным отказом конкретного гражданина участвовать в выборах.

Например, исследователи считают, что существует много причин, почему люди отказываются участвовать в политических событиях, в частности, в выборах. В зависимости от мотивов неучастия в выборах исследователи выделяют следующие основные виды абсентеизма: политический, экономический, социальный, аполитичный. При политическом абсентеизме избиратель, уклоняясь от участия в выборах, таким образом выражает свой протест политическим программам и предвыборным платформам всех кандидатов, он считает, что ни одна из них не соответствует его собственным политическим взглядам. Политический абсентеизм может быть также связан с сомнениями избирателя относительно возможности проведения честных выборов[75].

---

[74] Представительная демократия и электорально-правовая культура / под общ. ред. *Ю.А. Веденеева* и *В.В. Смирнова.* - М.: Издательство «Весь Мир», 1997. С. 160.

[75] *Морозова О.С.* К вопросу о введении порога явки на выборах // Выборы: теория и практика. 2014. № 1. С. 7.

При экономическом и социальном абсентеизме избиратель выражает протест по поводу сложной экономической или социальной ситуации в обществе (безработица, недостаточная социальная защищенность, плохая экология и т.д.), он не верит в желание и способность всех кандидатов бороться с этими негативными явлениями. Аполитичный абсентеизм не связан с политической демонстрацией, он заключается в безразличном отношении, отсутствии какого-либо интереса избирателя к выборам и политике в целом. Абсентеизм может быть связан с неразвитым политическим сознанием людей. Уровень неучастия в голосовании значительно выше среди людей с низким социально-экономическим статусом. На это влияет присущий этой группе низкий уровень образования, отсутствие «познавательного опыта», необходимого для понимания сложных задач, стоящих перед государством. Наконец, многие избиратели с низким статусом не голосуют, потому что не верят, что система может ответить на их потребности. Им кажется, что ни одна партия или кандидат не представляют их интересов[76].

В то же время, С.А. Авакьян отмечает противоречивый характер влияния экономических факторов на уровень активности избирателей: «ухудшающий материальный уровень жизни избирателей также сказывается на их активности — зачем голосовать за тех, для кого безразлично твое положение. Однако улучшение материального положения в ряде стран также отразилось на числе участников голосования — если хорошо, зачем ходить на выборы»77.

Также считается, что причиной абсентеизма может быть и протест против недемократического избирательного законодательства, против недостатков избирательной системы или существующей формы правления вообще. Абсентеизм может быть и отражением стремления людей отстраниться от политики, в которой они видят тщеславное и амбициозное соревнование групповых, эгоистических интересов. В других случаях причинами неучастия могут быть такие противоположные мотивы как стремление заявить о политическом протесте или, наоборот, показать полное удовлетворение своим положением, на которое выборы не могут повлиять[78].

---

[76] *Морозова О.С.* К вопросу о введении порога явки на выборах // Выборы: теория и практика. 2014. № 1. С. 7.
[77] *Авакьян С.А.* Конституционное право России. 2-е изд. Том 2. М.: Юристъ, 2007. С. 181.
[78] *Морозова О.С.* К вопросу о введении порога явки на выборах // Выборы: теория и практика. 2014. № 1. С. 8.

Наконец, отсутствие интереса гражданина к конкретной избирательной кампании, ее пресный, скучный характер, дефицит ярких идей и качественных предвыборных программ также могут привести к тому, что избирателю не интересно следить за кампанией, соответственно не интересно приходить на избирательный участок.

Заметим, что наличие таких субъективных факторов приводит к необходимости использовать нестандартные способы вовлечения избирателей в избирательные процедуры, повышения интереса к выборам, особенно в отношении молодежи. Например, газета «Ведомости» (со ссылкой на «Дождь») сообщала в августе 2017 года, что для того, чтобы повысить явку молодежи на губернаторских выборах в сентябре 2017 г., использовался сайт знакомств «Мамба». Для этого было выпущено приложение для iPhone и Android, которое помогает найти партнера, встретиться в единый день голосования 10 сентября и вместе пойти на выборы. Приложение «Вместе на выборы» при поиске пары предлагает фотографию «кандидата» и выдает вопрос «Пойдешь с ней (с ним) на выборы?». Если у обоих участников совпадают положительные ответы, выдается сообщение «Похоже, мы понравились друг другу. Мы можем вместе пойти на выборы 10 сентября». После этого пользователи получают возможность переписываться. Также приложение помогает найти избирательный участок, удобный обоим[79].

К **объективным факторам, влияющим на явку избирателей,** мы предлагаем отнести следующие.

1) Время года, в которое проходит голосование.

Так, в дачный сезон некоторые граждане предпочтут провести выходные за городом или на личном приусадебном участке.

2) День недели.

В рабочий день недели значительная доля избирателей трудоспособного возраста работает, соответственно в выходной день избирателям проще выделить время для посещения избирательного участка.

В связи с этим показателен пример Молдавии. В Молдавии досрочные выборы парламента в 2009 году после «революции Твиттер» впервые в истории этой страны были назначены на рабочий день, среду 29 июля. Данный факт был сразу отмечен всеми экспертами (заранее было принято

[79] См. текст статьи, размещенный на Интернет-сайте https://www.vedomosti.ru/politics/news/2017/08/21/730320-dozhd-mamba. Дата актуального обращения 1 ноября 2017 г.

решение об отмене порога явки). Однако после некоторого размышления в правящей компартии пришли к выводу, что даже их дисциплинированный электорат «не спасет» выборы в рабочий день, и среду объявили нерабочей, указав тем не менее, что за нее придется отработать в одну из декабрьских суббот[80].

Интересно, что, по мнению некоторых исследователей, уже давно в «странах третьего мира» при проведении выборов получает широкое распространение управленческий прием: день голосования, обычно рабочий, нарочно объявлять государственным (национальным) праздником, общественными каникулами (отпуском) или дополнительным выходным днем. Праздником объявляют также день после выборов, когда подведены их итоги, или несколько дней кряду[81].

Так, М. Арбатская приводит следующие сведения[82]:

Страны мира, объявляющие день голосования праздником или выходным днем

Годы	Государства (страны), территории	Число стран
1994	Южная Африка	1
1996	Тайвань	1
1998	Ирландия*, Северная Ирландия* (Великобритания), Коста-Рика*	3
1999	Южная Африка	1
2000	Тайвань, Каймановы Острова, Доминика, Южная Корея	4
2001	Бангладеш, Уганда, Сент-Люсия	3
2002	Зимбабве, Пакистан, Уганда, Коста-Рика*, Нагорный Карабах*	5
2003	Оман, Белиз, Барбадос, Гренада, Иордания	5
2004	Южная Африка, Фиджи, Индонезия, Индия, Эритрея, Тайвань, Каймановы Острова	6
2005	Уганда, Кения, Танзания, Ирак, Доминикана, Афганистан	6
2006	Уганда, Гамбия, Замбия, Таиланд, Сингапур, Никарагуа, Коста-Рика*, Гайана, Южная Осетия*	9
2007	Бутан, Кения, Мали, Нигерия, Алжир, Марокко, Сирия, Иордания, Оман, Катар, Саудовская Аравия, Сейшелы, Филиппины,	20

[80] *Арбатская М.* День выборов: государственный праздник или общественные каникулы? // Журнал о выборах. 2009. № 4/5. С. 104.
[81] Там же. С. 97.
[82] Там же. С. 103.

	Пакистан, Таиланд, Гватемала, Токелау (Новая Зеландия), Сент-Люсия, Сенегал, Южная Корея	
2008	Косово*, Грузия, Армения, Азейрбайджан, Зимбабве, Пакистан, Бангладеш, Доминиканская Республика, Барбадос, Руанда, Мальдивы, Мозамбик, Бутан, Непал, Замбия, Ангола, Гамбия, Никарагуа, Тайвань, Каймановы острова, Южная Корея, Гренада	22
2009 не полн.	Южная Африка, Азербайджан, Молдавия, Румыния, Афганистан, Ботсвана, Лесото, Малави, Израиль, Индонезия, Индия, Ирак, Кувейт, Майотта (Франция), Ливан, Мальдивы, Гайана, Боливия, Мексика, Нигер	20

* Неофициальный народный праздник

3) Погодные условия в день голосования.

Так, плохая погода — особенно значимый фактор для пожилых граждан, которые составляют значительную долю активных избирателей. Соответственно, в плохую погоду явка среди данной категории граждан понижается, а в хорошую — повышается.

4) *Сезонное повышение уровня заболеваемости*

Соответственно, в сезон обострения вирусных заболеваний явка может снижаться.

5) Место, выбранное для голосования.

Чем удобнее место для голосования, его территориальная доступность, приближенность к месту жительства избирателя, тем выше явка.

6) Возможность голосовать досрочно или по открепительным удостоверениям, дистанционные избирательные технологии, иные возможности голосовать не по месту жительства.

Если нет возможности голосовать иначе, кроме как на избирательном участке, который соответствует месту жительства гражданина, и только в день голосования, это отсекает от выборов сегмент избирателей, которые находятся далеко от своего места жительства в день голосования.

В то же время, нормы об открепительных удостоверениях были исключены из Федерального закона о выборах Президента Российской Федерации с принятием Федерального закона от 1 июня 2017 г. № 103-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О выборах Президента Российской Федерации»[83]. Этим же законом в Федеральный закон о выборах Президента Российской Федерации добавлены нормы о

[83] «Российская газета», № 120, 05.06.2017.

возможности граждан по их заявлению голосовать по месту нахождения в день выборов. А именно, теперь согласно пункту 4^1 статьи 27 рассматриваемого Федерального закона «избиратель, который будет находиться в день голосования вне места своего жительства, вправе подать в избирательную комиссию заявление о включении в список избирателей по месту своего нахождения (далее в настоящем пункте - заявление) в порядке, установленном Центральной избирательной комиссией Российской Федерации (далее в настоящем пункте - порядок). Срок подачи заявления устанавливается Центральной избирательной комиссией Российской Федерации в пределах срока, который начинается не ранее чем за 45 дней до дня голосования и заканчивается в 14 часов по местному времени дня, предшествующего дню голосования. Заявление может быть подано избирателем только лично по предъявлении паспорта (в период замены паспорта - временного удостоверения личности). Заявление может быть подано с использованием федеральной государственной информационной системы «Единый портал государственных и муниципальных услуг (функций)», через многофункциональный центр предоставления государственных и муниципальных услуг, если это предусмотрено порядком. Порядком предусматриваются способы защиты заявления от подделок, в том числе может быть предусмотрено использование в целях указанной защиты специального знака (марки), при этом порядок должен содержать требование об учете специальных знаков (марок), в том числе при их передаче избирательными комиссиями».

7) Наличие законодательно установленных негативных последствий для лиц, не участвующих в выборах.

Установление таких наказаний за неучастие в выборах, как штраф или даже арест, определенно влияет на показатели явки, хотя и вызывает сомнения с точки зрения соответствия принципам демократии.

8) Наличие законодательно установленных механизмов поощрения граждан за участие в выборах.

Например, С.А. Авакьян, рассматривая различные средства изменения планки участия избирателей в голосовании в день выборов, отмечает, что некоторые авторы предлагают вспомнить о примерах из истории (особенно древней), когда для участников голосования применялись материальные поощрения, и ввести их в наши дни. Конечно, отмечает С.А. Авакьян, это

зависит от экономических возможностей государства и мало влияет на осознанное участие избирателей в выборах[84].

9) Ослабление социальных связей в обществе, связанное, в том числе с его фрагментацией вследствие развития современных информационных технологий.

Нельзя недооценивать процесс ослабления социальных связей в обществе в современную информационную эпоху, что напрямую влияет на осознание причастности к «общему делу», стремление к совершению общественно-значимых поступков, таких как голосование на выборах. Так, Д.Ц. Бутаева, исследуя электоральное поведение населения в условиях реформирования российского общества, отмечает, что «начиная с первых дней альтернативных выборов до 1993 года неуклонно снижалась явка избирателей. Это обусловлено, с одной стороны, переходом общества от мобилизационного типа голосования к демократическому волеизъявлению граждан. С другой стороны, существованием проблем неконсолидизированной демократии. В первую очередь к ним относится преобладание процесса дифференциации над процессами социальной интеграции и политической консолидации»[85].

10) Низкий уровень правовой культуры в обществе.

Недостаточный уровень знаний о своих избирательных правах, негативное отношение к праву или правовой нигилизм граждан отрицательно влияют на показатели явки на выборах.

11) Тенденции в сфере динамики правовых режимов.

Например, политолог М. Карягин отмечает, что «при объяснении причин, по которым постсоветские страны постепенно теряют интерес к выборам, существует два основных подхода. Первый сводится к тому, что во время первых выборов после авторитарного правления максимальное число граждан хочет воспользоваться новыми правами и возможностями. Затем вкус свободы постепенно начинает приедаться, и выборы перестают быть привилегией, становятся чем-то обыденным. Второй основывается на том, что явка снижается по причине разочарования в демократических процедурах. Избиратели не видят прямой связи между своими голосами и действиями властей, а поэтому постепенно отказываются от участия в

---

[84] *Авакьян С.А.* Конституционное право России. 2-е изд. Том 2. М.: Юристъ, 2007. С. 182.

[85] *Будаева Д.Ц.* Электоральное поведение населения в условиях реформирования российского общества: Дисс. ...канд. полит. наук. Улан-Удэ, 2005 // См. Выводы, содержащиеся в заключении к диссертации, размещенном в библиотеке диссертаций по гуманитарным наукам «Человек и наука», http://cheloveknauka.com/elektoralnoe-povedenie-naseleniya-v-usloviyah-reformirovaniya-rossiyskogo-obschestva. Дата актуального обращения — 1 ноября 2017 г.

«бесполезных процедурах». Обе гипотезы требуют проверки в каждом отдельном случае, но они предполагают естественность процесса»[86].

В качестве примера того, как важные политические события и ощущение исторического характера происходящих выборов влияют на показатели явки, можно привести следующий пример: когда 31 мая 2009 года впервые в истории Республики Южная Осетия после приобретения государственности прошли парламентские выборы, явка на них составила 81,93%[87].

12) Недостатки в работе избирательных комиссий по информированию граждан.

Недостаточная осведомленность избирателей о дате и месте голосования, которая возникает вследствие недостаточно эффективной работы избирательных комиссий, также негативно влияет на явку на выборах.

Например, М. Литвинов, п*олиттехнолог, генеральный директор компании «Алтай-Имидж», отмечает: «*понятие «явка на выборах» является технологическим элементом избирательной борьбы. Для одних кандидатов выгодно, чтобы явка была низкой, для других - высокой. Дело в том, что традиционно все избиратели делятся на три категории: «свои», «чужие» и так называемое «болото». Избиратели первой и второй категорий голосуют за конкретного кандидата, а последние приходят на избирательные участки, еще не определившись с выбором. Таких обычно большинство - порядка 60%. Поэтому кандидаты стараются повысить или, наоборот, уменьшить явку определенных категорий электората. Выборы на уровне сельсоветов имеют свою особенность. Здесь кандидаты обладают небольшим объемом денежных средств, а значит, не могут повлиять на уровень информированности населения. Обычно жители деревень узнают о выборах за пару недель, и за оставшееся время у них не возникает устойчивой мотивации идти на избирательный участок. Если бы кандидаты имели больше информационных возможностей, то такую мотивацию можно было заострить»[88].

13) Применение «негативных» информационных технологий в течение избирательной кампании и даже до выборов, направленных на

---

[86] *Карягин М.* Явка как самоцель // Портал «Актуальные комментарии», 24 августа 2017 г. http://actualcomment.ru/yavka-kak-samotsel-1708241341.html.

[87] *Плиева Б.* Центральная избирательная комиссия Республики Южная Осетия и парламентские выборы 2009 года // Журнал о выборах. 2009. № 4/5. С. 64-65.

[88] Как повысить явку на выборах? // 15 марта 2010, http://altapress.ru/story/kak-povisit-yavku-na-viborah-50293. Дата актуального посещения — 1 ноября 2017 г.

дискредитацию института выборов в целом или конкретной избирательной кампании.

Так, на показатели явки влияют призывы не ходить на выборы, не верить выборам или выдвигаемым кандидатам, дискредитация авторитета избирательных комиссий и т.д.

Например, представитель одной из избирательных комиссий, привел следующие примеры из практики: «Считаю введение порога явки избирателей процедурой, не соответствующей реалиям сегодняшней нашей жизни. Наш – Сапожковский – район относится к числу небольших в области. Исходя из опыта прошлых избирательных кампаний, голосование на территории района часто проходило в протестной форме и, особенно, на муниципальных выборах. Причин тому много, но эта тема отдельного разговора. Прошедшие избирательные кампании показали, что среди тех, кто баллотируется на выборах, есть честные и болеющие за народ кандидаты и те, кто идет во власть совсем с другими целями. При этом именно во второй группе, как правило, присутствуют те, кто, чувствуя, что теряют «политический вес» в районе, идут на любые ухищрения, лишь бы этот «вес» поднять. Если это не удается, то они совершают действия, способные просто сорвать выборы. Один из таких приемов – призывы к населению не приходить на выборы. С этим я как председатель сталкивался не раз на протяжении нескольких выборов. Введение явки избирателей – это одна из лазеек для вышеназванной категории сограждан сорвать выборы, устранить неугодных им кандидатов. Результат – возможное снижение явки ниже установленного законом предела, а это срыв выборов, дополнительные затраты на их повторное проведение и многое другое»[89].

14) Применение «негативных» избирательных технологий в день голосования.

Например, вброс фальшивых бюллетеней или массовый подвоз избирателей повышают формальную явку.

15) Конкурентность выборов.

Так, по мнению некоторых исследователей, «чем ниже конкуренция на выборах, тех ниже явка. ...Если избиратель не чувствует, что его голос может изменить ситуацию, он скорее всего останется дома. ...Если

[89] Выборы: теория и практика. 2014. № 1. С. 13.

избиратель не находит в предвыборной агитации и программах темы, затрагивающие лично его, то он откажется от участия в выборах»[90].

Однако имеется и оборотная сторона конкурентности на выборах — чрезмерная конкурентность может, напротив, понизить интерес избирателя к выборам. Так, С.А. Авакьян, рассматривая причины абсентеизма, отмечает следующую закономерность: «отрицательным обстоятельством стала, как это ни парадоксально, многопартийность — участие в предвыборных баталиях многих партий не позволяет избирателям разобраться в особенностях программ, зачастую мало различающихся»[91].

16) Объем финансирования избирательных кампаний.

Так, эксперты отмечают и следующую закономерность: «Чем меньше расходы на кампанию, тем ниже явка. Партии серьезно потратились на парламентских выборах, поэтому кампании 2017 оказались максимально тихими и незаметными. Мало наружной рекламы, мало креативной агитации»[92].

17) Неточности и ошибки при регистрации избирателей и составлении списков избирателей.

Можно выделять формальную явку и явку фактическую.

Формальная явка — это доля зарегистрированных избирателей, внесенных в списки избирателей, проголосовавших на данных выборах.

Фактическая явка — реальная доля избирателей, проголосовавших на данных выборах, которая представляет собой формальную явку с учетом искажений, образующихся в результате допущенных ошибок при регистрации избирателей и составлении списков избирателей (например, вследствие двойного учета на различных избирательных участках одного и того же избирателя).

Соответственно, любые ошибки, допущенные при регистрации избирателей и составлении списков избирателей, негативно влияют на формально регистрируемые показатели явки, увеличивая разрыв между явкой формальной и явкой фактической. При этом, поскольку явка высчитывается не в абсолютном выражении, а в процентном, формальная явка оказывается ниже фактической. Это особенно характерно для крупных городов и густо населенных территорий, в которых велика мобильность населения. В таких условиях простое устранение «двойного»

---

[90] *Карягин М.* Явка как самоцель // Портал «Актуальные комментарии», 24 августа 2017 г. http://actualcomment.ru/yavka-kak-samotsel-1708241341.html.

[91] *Авакьян С.А.* Конституционное право России. 2-е изд. Том 2. М.: Юристъ, 2007. С. 181.

[92] Там же.

счета избирателей способно повысить формально регистрируемые показатели явки.

Например, член ЦИК России Е.Колюшин отмечал, что наблюдение за парламентскими выборами в Республике Молдова в ноябре 2014 года выявило среди основных проблем, которые могли повлиять на результаты голосования, следующую: неполные и неточные регистрационные списки избирателей, а также слабая информированность избирателей о новом порядке их приписки к избирательным участкам. Были сформированы новые избирательные списки, согласно которым некоторые избиратели оказались приписаны не к тем участкам, на которых они привыкли голосовать. Это создавало нервозную обстановку, в результате чего часть этих избирателей, недовольных тем, что их отправляли на другие участки, вообще отказалась голосовать. Значительное число граждан, не обнаружив себя в списках избирателей, голосовали по дополнительным спискам. Были и противоположные примеры. Так, на участке № 20 в г. Бельцы в список избирателей была внесена женщина, признанная недееспособной по решению суда. Количество избирателей на начало дня голосования и после закрытия избирательных участков существенно различалось: число избирателей, внесенных в списки, составляло на момент начала голосования 2 798 108 человек, а после завершения голосования – 2 953 551, то есть на 155 443 человека больше. Первая цифра не включала в себя избирателей, зарегистрированных в Приднестровье, а вторая учитывала проголосовавших по дополнительным спискам, в том числе часть приднестровцев. Однако численность избирателей, зарегистрированных в Приднестровье, официально не объявлялась. В итоге показатель явки избирателей по стране (57,28 %) был завышен, т.к. давался без учета общего числа избирателей в Приднестровье. Большое число голосовавших по дополнительным спискам (155 443 избирателя) эксперты расценивали как следствие недостатков при составлении списков избирателей, в проверке достоверности которых участковые избирательные бюро и другие избирательные комиссии не участвовали. Это создало реальные возможности голосования одному и тому же лицу на разных избирательных участках[93].

[93] *Колюшин Е.* О парламентских выборах в Республике Молдова // Журнал о выборах. 2014. № 6. С. 11-12.

Приложение 26

Российский общественный институт избирательного права

Обзор

Некоторые особенности заявления о предварительных результатах и выводах Миссии по наблюдению за выборами БДИПЧ ОБСЕ

РОИИП
Москва, 2018

Прошло более десяти лет с момента признания директивными органами ОБСЕ необходимости «обеспечения подотчетности, **объективности, транспарентности и профессионализма процесса наблюдения** за выборами» (Совет Министров иностранных дел ОБСЕ, 2006 г, Брюссель), однако до сих пор профильное подразделение ОБСЕ по наблюдению за выборами – Бюро по демократическим институтам и правам человека (БДИПЧ) – не может выйти преодолеть кризис неопределенности, обусловленный политизированностью работы этого органа.

Сегодня БДИПЧ продолжает работать в старой парадигме 90-х годов и игнорирует открывшиеся возможности совершенствования механизмов мониторинга, обусловленные развитием современных технологий и требованиям времени, которые заложены в основу любых цивилизованных демократических процессов – верховенство права, паритетность и сбалансированность, открытость и прозрачность своих действий, нацеленность на содействие реализации прав граждан.

В отличие от международных наблюдательных миссий, формируемых Организацией американских государств, Содружеством независимых государств, БДИПЧ ОБСЕ, спустя 25 лет поле своего образования, так и не может четко сформулировать цели своего наблюдения на выборах и продолжает действовать по инструкциям собственного производства, не одобренных ни экспертным сообществом, ни директивными органами ОБСЕ, а свою деятельность осуществляет максимально латентно.

С 2012 года РОИИП при содействии ЦИК России и МИД России пытается получить данные краткосрочных наблюдателей БДИПЧ ОБСЕ, которые были собраны на российских выборах, но все безрезультатно.

Отсутствие четкой методологии работы, утвержденной государствами-участниками ОБСЕ, подотчетности миссии БДИПЧ, латентный характер ее деятельности позволяют работать Бюро в политических, а не правовых интересах развития нашего общества.

Яркий тому пример заявление БДИПЧ ОБСЕ по результатам наблюдения на выборах Президента России 18 марта 2018 г., насыщенное нелестными и не корректными с правовой точки зрения выводами без каких-либо четких фактических аргументов, подтвержденных многочисленными наблюдателями миссии, без указаний на отступления от конкретных обязательств в рамках ОБСЕ или неисполение норм закона, но переполненное политическими гипотезами и предположениями.

Некоторые особенности заявления БДИПЧ ОБСЕ о предварительных результатах и выводах миссии по наблюдению за выборами[94]

Миссия по наблюдению за выборами БДИПЧ ОБСЕ на выборах Президента Российской Федерации 18 марта 2018 года обнародовала заявление о предварительных результатах и выводах 19 марта 2018 г.[95]

Согласно Руководству по наблюдению за выборами БДИПЧ ОБСЕ (шестое издание), цель наблюдения за выборами состоит в том, чтобы оценить, в какой степени данный избирательный процесс соответствует обязательствам ОБСЕ и другим международным стандартам демократических выборов, отражены ли такие обязательства в законодательстве и как то законодательство выполняется; в задачи наблюдения также входит определение направлений необходимых улучшений, а также выработка конкретных и действенных рекомендаций в поддержку мер государств-участников по проведению демократических выборов в соответствии с обязательствами ОБСЕ.

В заявлении о предварительных результатах и выводах (далее также предварительное заявление) миссия БДИПЧ сформулировала достаточно противоречивый общий вывод, согласно которому «выборы прошли в чрезвычайно контролируемой правовой и политической среде, отмеченной сохраняющимся давлением на критические мнения, в то же время ЦИК провела выборы эффективно и прозрачно. После активных усилий по повышению явки, граждане приходили голосовать в больших количествах, тем не менее ограничения фундаментальных свобод собраний, ассоциаций и выражения мнений, а также регистрации кандидатов, ограничивали возможность политического участия и стали причиной отсутствия реальной конкуренции. Несмотря на то, что кандидаты могли относительно свободно проводить избирательную кампанию, развернутое и некритическое освещение деятельности действующего президента в большинстве СМИ привело к неравным условиям. В целом день голосования прошел организованно, несмотря на некоторые недостатки, связанные с соблюдением тайны голосования и прозрачностью подсчета голосов».

Как видно из изложенной формулировки, представляющий собой главный вывод, миссия не только не сформулировала, но и не предприняла

[94] Бюро по демократическим институтам и правам человека Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе

[95] https://www.osce.org/ru/odihr/elections/russia/375673?download=true

попытку сформулировать оценку степени соответствия выборов обязательствам Российской Федерации в рамках ОБСЕ и другим международным избирательным стандартам. При этом формулировки содержат неконкретные и некорректные положения, например, о том, что кандидаты могли «относительно свободно проводить избирательную кампанию», при этом примеров ограничения свободы ее проведения в заявлении не приведено. Неконкретным является и довод о «чрезвычайно контролируемой правовой среде». В то же время все положительные аспекты выборов, отмеченные в первом абзаце предварительного заявления, в нем же «уравновешиваются» критическими замечаниями, не всегда указывающими при этом на конкретные проблемы, выявленные наблюдателями миссии.

Констатируя, что ЦИК отказала в регистрации 17 кандидатам, 6 из которых безуспешно обжаловали решения в Верховном Суде, миссия не комментирует основания отказа и не дает оценки соответствия отказов законодательству Российской Федерации. При этом отмечает, что «действующие ограничения права быть избранным противоречат обязательствам в рамках ОБСЕ и другим международным стандартам и ограничивают инклюзивность процесса регистрации кандидатов».

Тезис о том, что поскольку большинство кандидатов публично высказывали уверенность в победе действующего президента, в предвыборной кампании отсутствовала конкурентная борьба, содержит логическое противоречие, поскольку действительно высказывавшаяся рядом кандидатов уверенность в победе другого кандидата была основана на изучении общественного мнения и подтверждалась многочисленными опросами социологических служб. При этом обязательства ОБСЕ в сфере демократических выборов не предусматривают необходимости совершения государством каких-либо действий, направленных на «уравновешивание» рейтингов кандидатов, сокращения отрыва лидирующего кандидата от других. Следовательно, весьма существенный отрыв, зафиксированный в результатах выборов и ожидаемый исходя из изучения общественного мнения, не может быть признан противоречащим обязательствам ОБСЕ, и не подлежит оценке со стороны международных наблюдателей, поскольку не является процедурным вопросом выборов.

Довод о том, что «ряд активистов, которые подвергали сомнению легитимность выборов, были задержаны» не подкреплен списком таких активистов либо их количеством, а также анализом причин задержания и

связью этих причин с их мнением относительно легитимности выборов. Ссылка на то, что миссия «получала сообщения о случаях давления на избирателей с целью привлечения их к участию в выборах» также не снабжена какой-либо конкретикой о масштабах проблемы и результатах проверки и подтверждения либо не подтверждения этих сообщений. Однако два указанных утверждения позволили миссии указать, что «все эти нарушения противоречат ряду обязательств в рамках ОБСЕ и другим международным обязательствам в отношении свободы и равенства предвыборной кампании». Исходя из текста предварительного заявления, «все эти нарушения» представляют собой задержание по невыясненным миссией причинам неустановленного миссией числа активистов, подвергавших сомнению легитимность выборов, а также полученные миссией сообщения, количество и достоверность которых миссией не установлена, о случаях давления на избирателей, количество которых также не установлено.

Признавая компетентность нижестоящих, по отношению к ЦИК, комиссий, миссия с присущей ей степенью конкретики отмечает, что «некоторые собеседники поднимали вопрос о том, влияет ли состав комиссий на их беспристрастность и независимость», т.е. эти собеседники, как следует из текста, даже не выражали сомнение в беспристрастности и независимости комиссий, а лишь формулировали вопрос, на который, по-видимому, ожидали ответа от самой миссии. Однако, ответ миссии на этот вопрос в предварительном заявлении не содержится.

Оценивая положительно новый механизм голосования по месту нахождения, миссия отмечает, что «в то же время неоднократно публично озвучивались опасения, что этот механизм использовался для оказания давления на избирателей с целью привлечения их к голосованию». Данный тезис также остался без детального пояснения кем, когда, где, в отношении какого числа избирателей и т.п. могло оказываться такое давление и, главное, подтвердились ли, хотя бы по субъективным ощущениям наблюдателей миссии, эти озвученные неуказанными миссией субъектами опасения.

Единственным пояснением является утверждение, что «МНВ получила сообщения о нескольких случаях, когда работники, студены и родители школьников подвергались давлению с целью принуждения к участию в выборах», указывая 20 городов, где о таких случаях сообщалось

наблюдателям, без указания от кого поступали подобные сообщения, что является весьма важным для их оценки.

Миссией снова (как и после выборов 2016 г.) выражено убеждение, что «бланкетное ограничение избирательных прав всех осужденных и лиц, признанных судом недееспособными, противоречит пункту 7.3 Копенгагенского документа ОБСЕ 1990 г.». При этом по неизвестной причине авторы предварительного заявления исказили положение Конституции Российской Федерации, согласно которому избирательного права лишены не все осужденные, а осужденные к лишению свободы, т.е. к самому строгому из применяющихся наказанию, а также не уточнили, что признание судом гражданина недееспособным является следствием установления его неспособности понимать значение своих действий и руководить ими, что, согласно международным актам и практике, включая практику ЕСПЧ, является допустимым ограничением.

Кроме того, в предварительном заявлении указано, что ограничение права баллотироваться, связанное с местом жительства, т.е. установленное Конституцией РФ требование о постоянном проживании на территории Российской Федерации в течение 10 лет, противоречат обязательствам в рамках ОБСЕ и другим международным обязательствам и стандартам (со ссылкой на пункт 15 Замечания общего порядка № 25 СПЧ ООН к статье 25 Международного пакта о гражданских и политических правах, согласно которому ограничения должны быть основаны на объективных и разумных критериях, а лица, которые обладают правом, не должны исключаться на основе неоправданных или дискриминирующих требований к месту проживания). Необходимо отметить, что обязательства ОБСЕ практически не затрагивают право быть избранным главой государства, поскольку в значительном числе государств-участников ОБСЕ прямых выборов главы государства не проводится, а ограничения, связанные с требованием к постоянному проживанию кандидата на территории государства, установлены для лиц, баллотирующихся на прямых выборах на должность главы государства, практически во всех государствах ОБСЕ, однако соответствующие миссии БДИПЧ о противоречии этих ограничений обязательствам ОБСЕ не заявляли.

Вывод о том, что «избиратели не получали от СМИ критическую оценку взглядов и компетенций действующего президента» вряд ли основан на качественном мониторинге СМИ, часть из которых открыто критикует действующую власть, при этом государство не брало на себя

обязательства создавать или поддерживать СМИ, критикующие действующего президента.

В предварительном заявлении указано, что «в ИКС поданы более 160 жалоб, которые в основном касались агитационных материалов, включая распространение листовок, призывающих бойкотировать выборы. Решения ИКС носили последовательно ограничительный характер, признавая в распространении таких материалов факт нарушения закона». При этом миссия не дала оценку соответствия таких решений закону.

Утверждение, что «в течение дня наблюдатели ММНВ обратили внимание на ряд мер, применяемых для повышения явки избирателей, некоторые из которых были неприемлемыми, таким образом, подтверждая опасения, выраженные в ходе избирательной кампании» достаточно наглядно характеризует степень конкретики предварительного заявления.

Давая в сноске пояснения о порядке выдвижения и регистрации, миссия, как усматривается из текста, не четко разграничивает различные стадии этого процесса. Так, указывая, что «для представления своей кандидатуры на регистрацию в качестве кандидата необходимо представить большой перечень документов, в том числе нотариально заверенный протокол встречи группы избирателей или съезда партии, сведения о доходах, расходах и собственности кандидата и его/ее супруги/а за последние шесть лет, а также подтверждение об открытии счета для избирательного фонда. Все счета кандидата в иностранных банках должны быть закрыты на момент подачи документов», миссия перечисляет в первой части пояснения документы, необходимые для выдвижения кандидатуры, во второй – для регистрации. При этом с учетом значительной разницы по срокам представления соответствующих документов (особенно для кандидатов, осуществляющих сбор подписей), создается некорректное представление о порядке выдвижения и регистрации.

Характеризуя ход предвыборной агитационной кампании, миссия отмечает, что «несмотря на то, что в целом кандидаты имели возможность свободно вести кампанию, наблюдатели МНВ БДИПЧ были проинформированы, что некоторые местные власти не разрешали некоторым из них проведение предвыборных мероприятий в выбранном ими месте в желаемое время», при этом поясняется порядок подачи уведомления о публичном мероприятии и указываются 4 кандидата, штабы которых «сообщили о трудностях при организации мероприятий» с

указанием городов. При этом миссия не анализировала соответствие действий местных властей закону в части согласования публичных мероприятий, в том числе по основаниям отказа, предложению альтернативного места или времени и т.п.

Комментируя наблюдение от общественных палат, миссия указала, что «члены региональных общественных палат назначаются федеральным или региональным правительством и организациями гражданского общества», в то время как федеральное правительство не принимает участия в формировании ни федеральной, ни региональных общественных палат, как и региональное правительство (в ряде регионов часть членов региональной палата назначаются высшим должностным лицом, а не правительством). Странным представляется и утверждение, что «в 10 % случаев было отмечено, что наблюдатели от общественных палат представляли интересы кандидата, что ставило под сомнение их нейтральность», не содержащее пояснений, в связи с чем наблюдателями сделан такой вывод, такое утверждение ставит под сомнение профессионализм наблюдателей БДИПЧ, которые не смогли установить кем назначен тот или иной наблюдатель на избирательном участке.

Отмечая факт отказа в аккредитации представителям двух СМИ – «Левиафан» и «Молния», миссия отметила, что «ЦИК объяснила отказ «Левиафану» тем, что издание ликвидировано судом, а «Молнии» - неверной информацией в документах на аккредитацию». При этом миссия не дала оценку обоснованности мотивации отказа ликвидацией издания судом.

В заявлении отмечено, что «вброс бюллетеней был выявлен в момент подсчета голосов в 11 УИКах» (из 221 посещенного при подсчете), при этом, несмотря на то, что подобные действия в случае их совершения представляют собой состав преступления, миссия не указывает конкретные избирательные участки, где ей были отмечены соответствующие факты.

В предварительном заявлении не пояснены причины сокращения числа долгосрочных и краткосрочных наблюдателей. В заявлении указано лишь, что миссия состоит 13 экспертов основной команды, а также 60 долгосрочных наблюдателей; а для наблюдения в день голосования было направлен 481 наблюдатель, включая долгосрочных и краткосрочных наблюдателей от БДИПЧ и 101 члена делегации Парламентской Ассамблеи ОБСЕ (т.е. количество краткосрочных наблюдателей БДИПЧ, без учета долгосрочных наблюдателей и членов делегации ПА ОБСЕ

составило 320 чел.), при том что миссия по оценке потребностей рекомендовала разместить 80 долгосрочных и 420 краткосрочных наблюдателей БДИПЧ.

Некоторые выводы

Миссия БДИПЧ ОБСЕ, отметив выполнение ряда рекомендаций предыдущих миссий, тем не менее, сохранила тенденцию нелестных оценок проводимых избирательных реформ в России и сформулировала основные выводы в негативистской модальности аналогично выводам 2012 г., когда в предварительном заявлении также содержались противоречивые отрицательные оценки и неконкретные формулировки.

Одновременно миссия БДИПЧ «закрыла глаза» на преднамеренное создание препятствий реализации избирательных прав со стороны другого государства-участника ОБСЕ – Украины, которая не только не оказала содействие в реализации общих для ОБСЕ обязательств и ценностей в сфере развития демократии, но и открыто препятствовала ей.

В целом анализ заявления о предварительных результатах и выводах миссии БДИПЧ ОБСЕ по наблюдению за выборами Президента Российской Федерации 18 марта 2018 года позволяет отметить, что руководством миссии предпринята традиционная для БДИПЧ попытка сочетать результаты наблюдения и выводы миссии с оценками политического характера, при этом любой позитивный факт, отмеченный наблюдателями БДИПЧ, авторы заявления умоляют добавленным политическим толкованием, негативно характеризующим выборы. Оценки краткосрочных наблюдателей БДИПЧ, которых было более 400 (около 80 % всей миссии БДИПЧ), авторы заявления не раскрывают.

Раздел «предварительные выводы», в котором сконцентрировано основное содержание предварительного заявления содержит наибольшее количество оценок политического характера, абсолютное большинство которых не подкреплены ссылками на конкретные факты и наблюдения.

Большинство негативно характеризующих выборы доводов ограничиваются ссылками на полученные миссией сообщения неназванных источников без указания их количества и иных конкретных данных, при этом в отчете отсутствует оценка этих сообщений самой миссией, ограничиваясь лишь указанием на полученные сообщения.

Заявление содержит целый ряд некорректных, по сравнению с российским законодательством, положений, свидетельствующих о недостаточно глубоком исследовании специалистами БДИПЧ

действующего законодательства, некорректной трактовкой наблюдаемых процессов либо целенаправленном их искажении. Традиционно для миссий БДИПЧ предварительное заявление содержит значительное количество неконкретных расплывчатых формулировок, направленных на создание неблагоприятного впечатления у читателя без указания конкретных фактов, а также не содержит ссылок на конкретные нарушения, которые могли бы стать предметом проверки со стороны компетентных органов. Это может свидетельствовать о недостаточном профессионализме кадров миссии БДИПЧ, которая должна содействовать в реализации демократических принципов организации выборов, либо о сомнениях самой миссии в излагаемом в заявлении фактологическом материале.

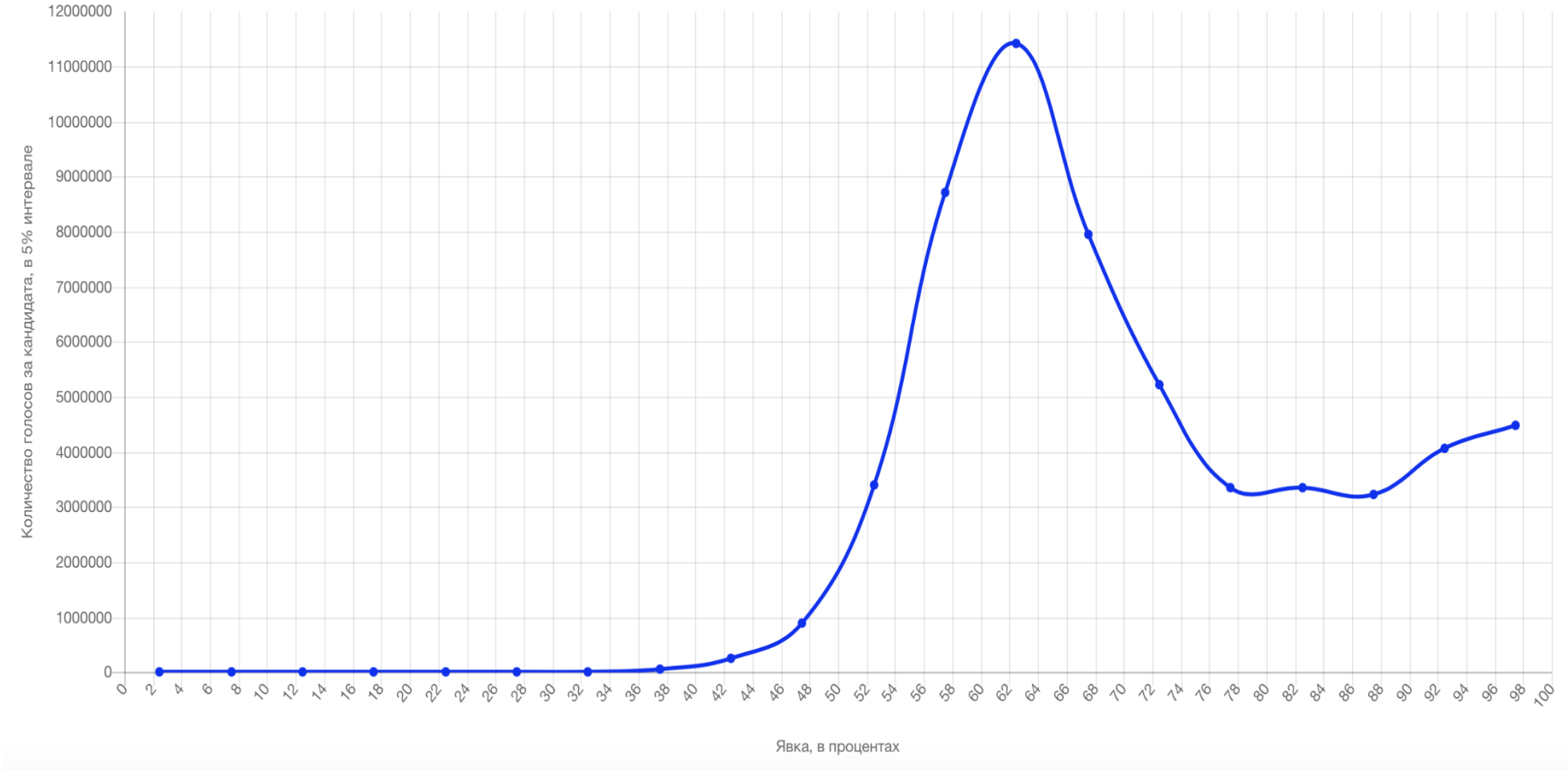
Анализ деятельности миссии БДИПЧ ОБСЕ, с точки зрения ее соответствия принципам международного наблюдения за выборами[96], позволяет признать ее лишь частично соответствующей принципам уважения национального суверенитета, универсальности, взаимности, и полностью не соответствующей принципам открытости, профессионализма, беспристрастности, оказания действенной помощи.

С учетом традиционной латентной работы миссии БДИПЧ ОБСЕ (так, БДИПЧ более 6 лет не предоставляет российским экспертам данные анкет международных наблюдателей на выборах 2011 г.), ее деятельность не может быть признана соответствующей цели создания Бюро, сформулированной государствами-участниками в 1990 г. как содействие контактам и обмену информацией о выборах.

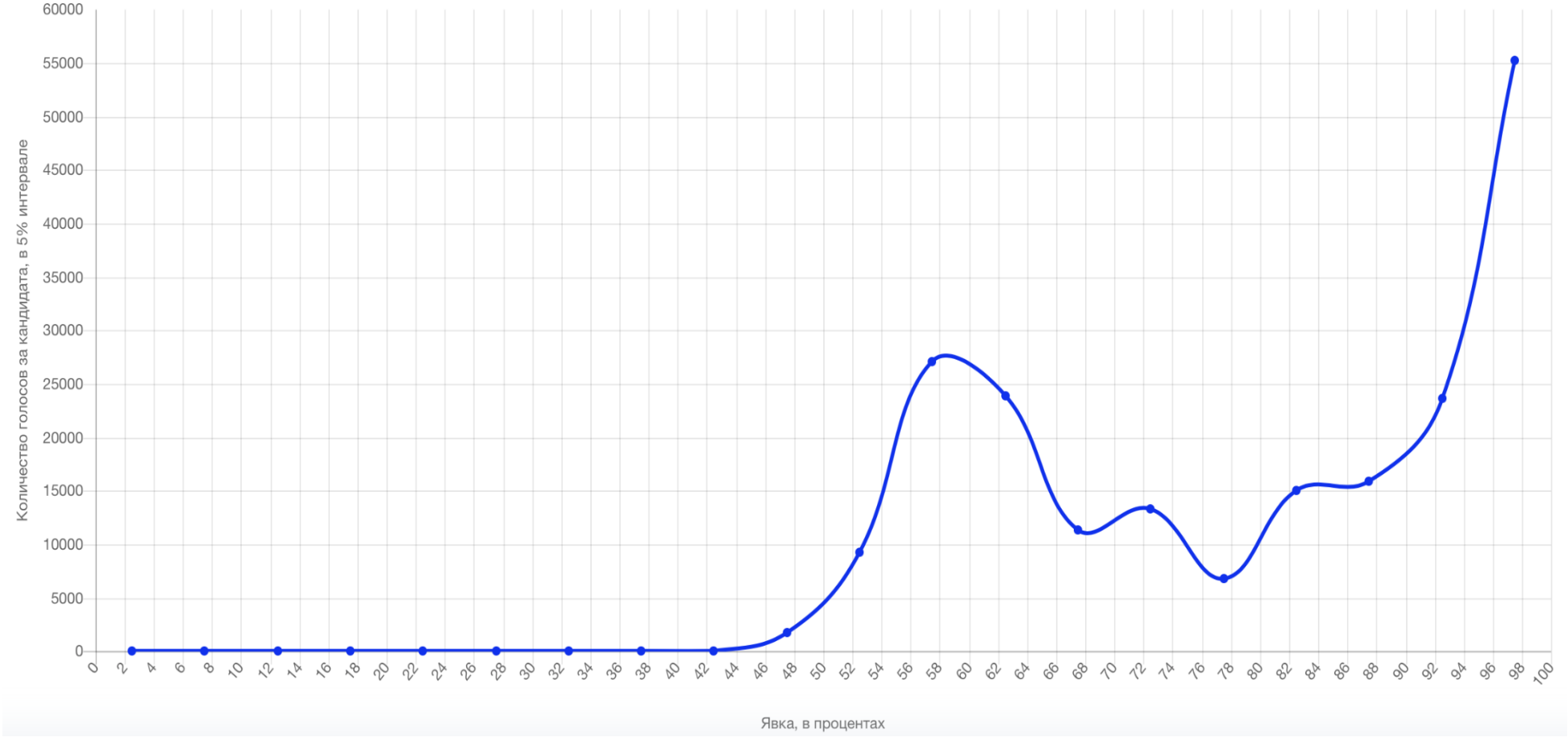
[96] Принципы международного наблюдения и их правовое наполнение на пространстве СНГ установлены в Декларации МПА СНГ «О принципах международного наблюдения за выборами и референдумами в государствах-участниках Содружества Независимых Государств» от 25.11.2008 г.

Графики распределения результатов голосования по явке избирателей (выборы Президента РФ 18.03.2018 г.)

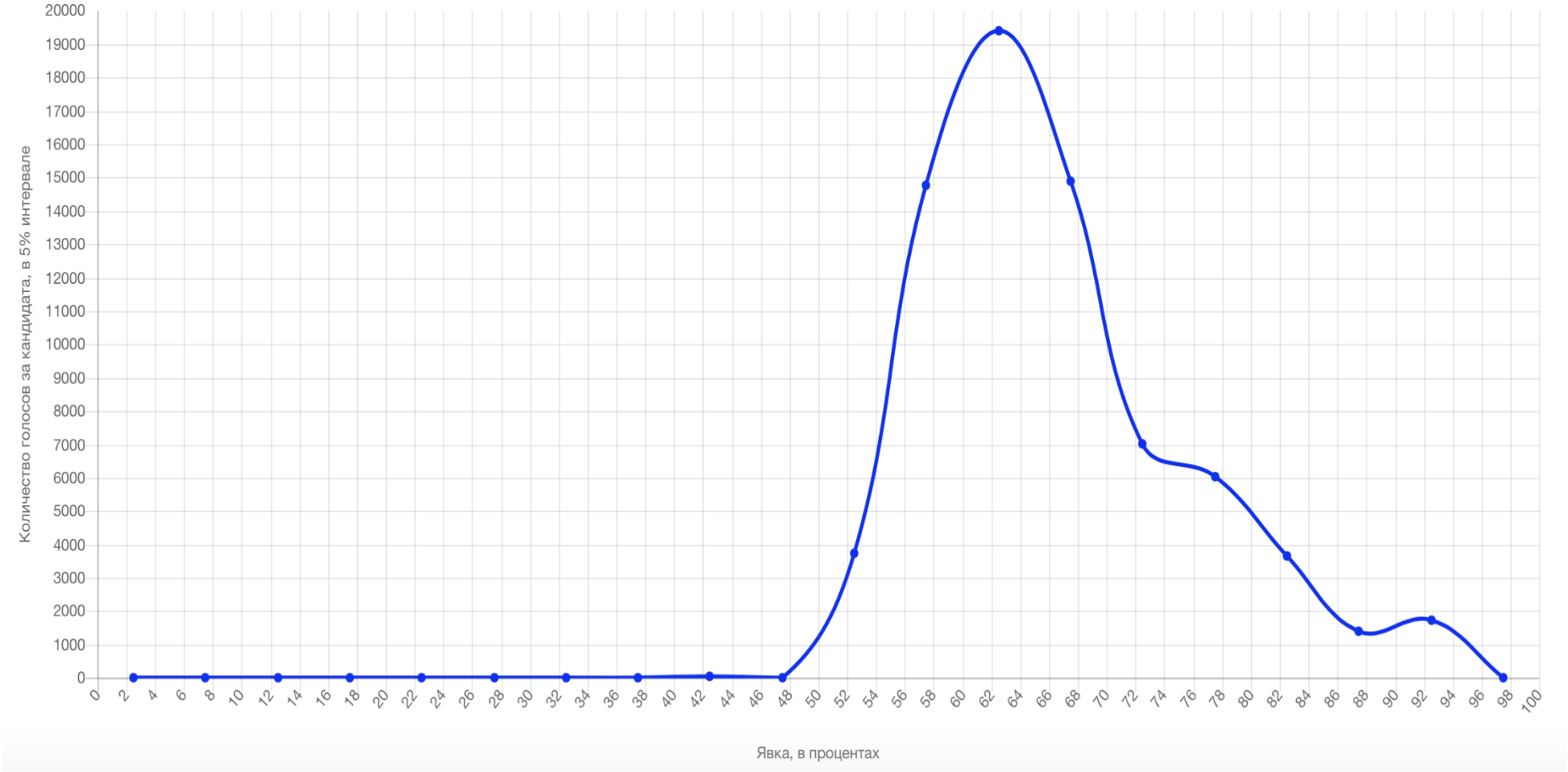
Выборы Президента РФ 2018г., Российская Федерация (все субъекты), кандидат В.В. Путин



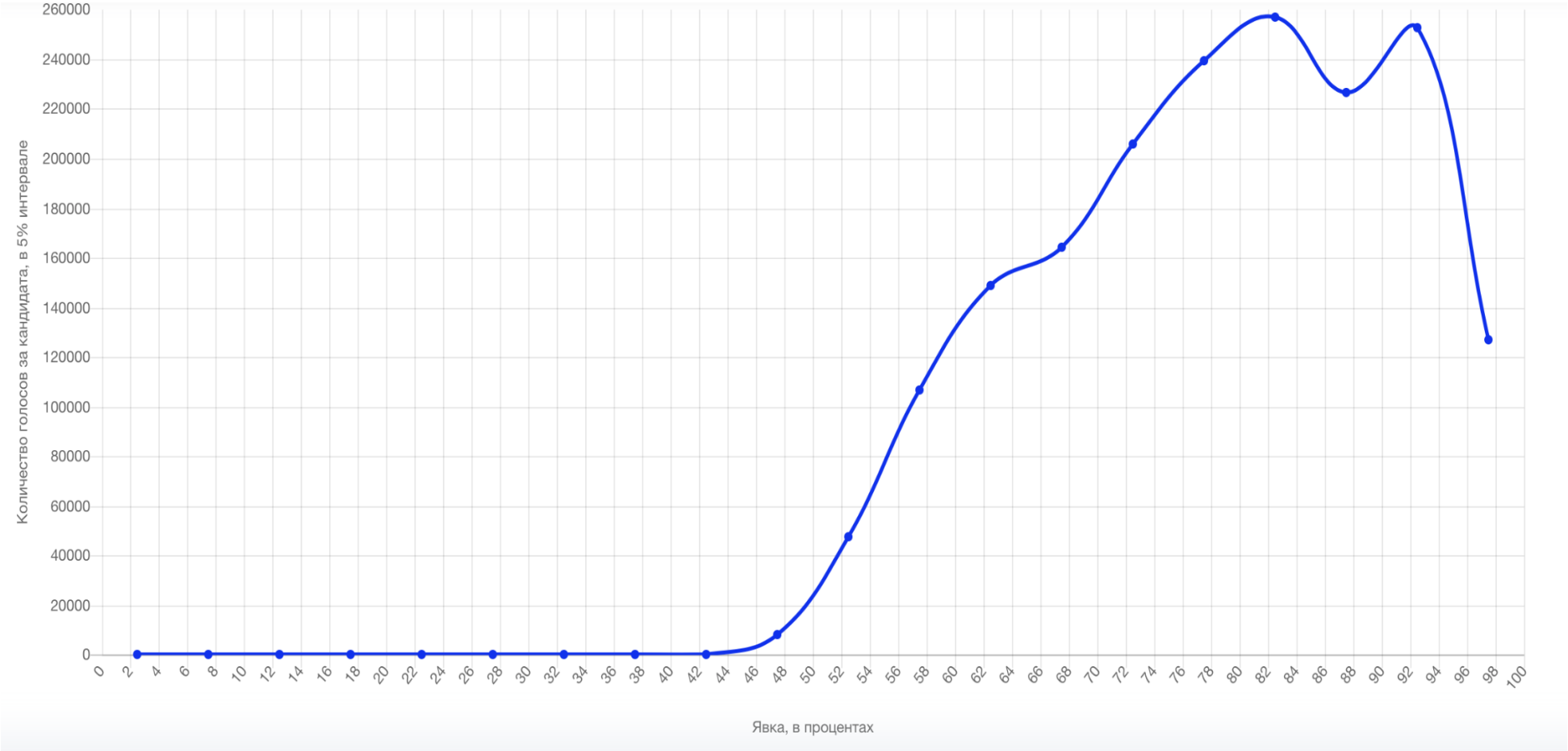
Выборы Президента РФ 2018г., Республика Адыгея, кандидат В.В. Путин



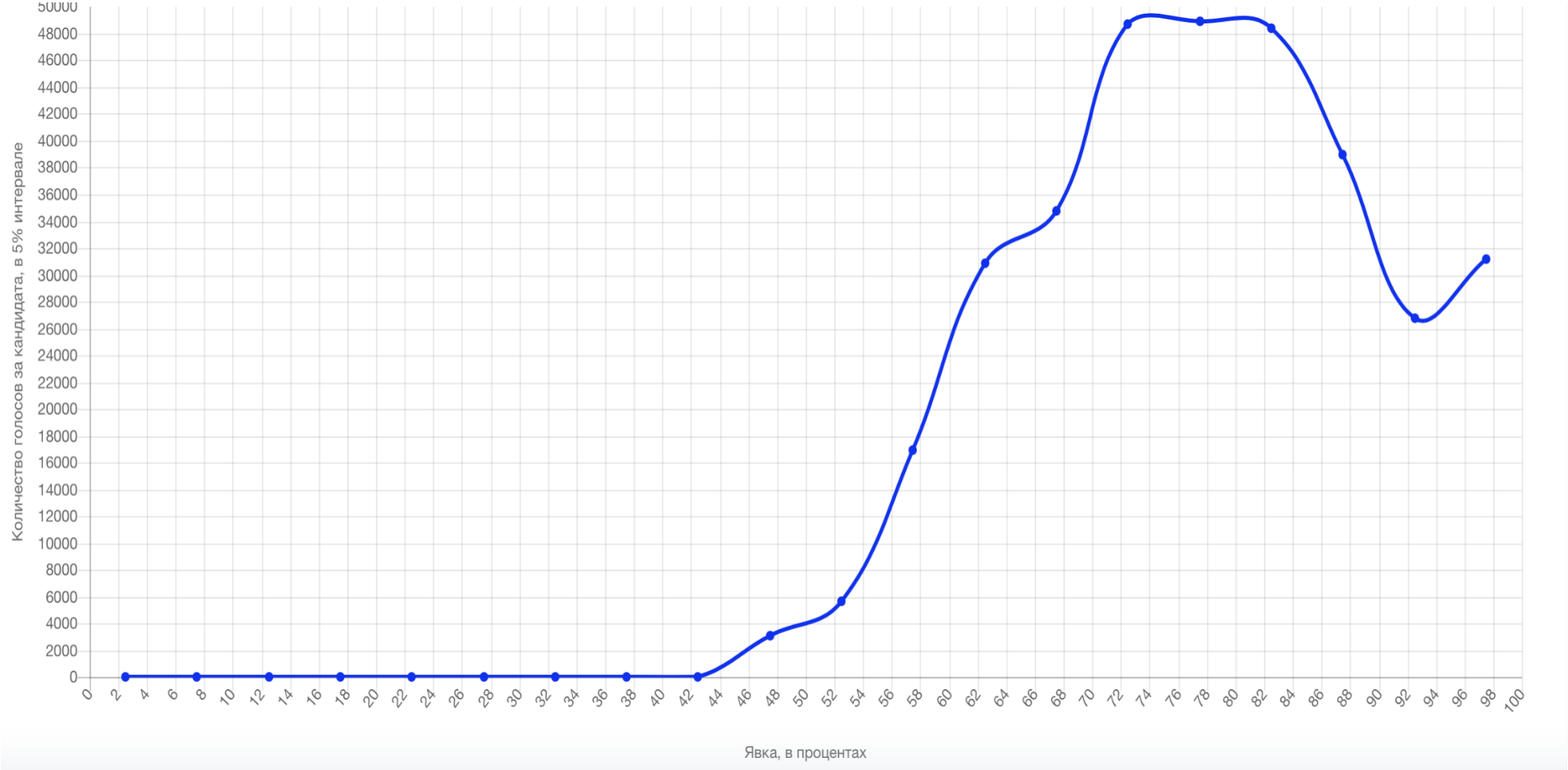
Выборы Президента РФ 2018г., Республика Алтай, кандидат В.В. Путин



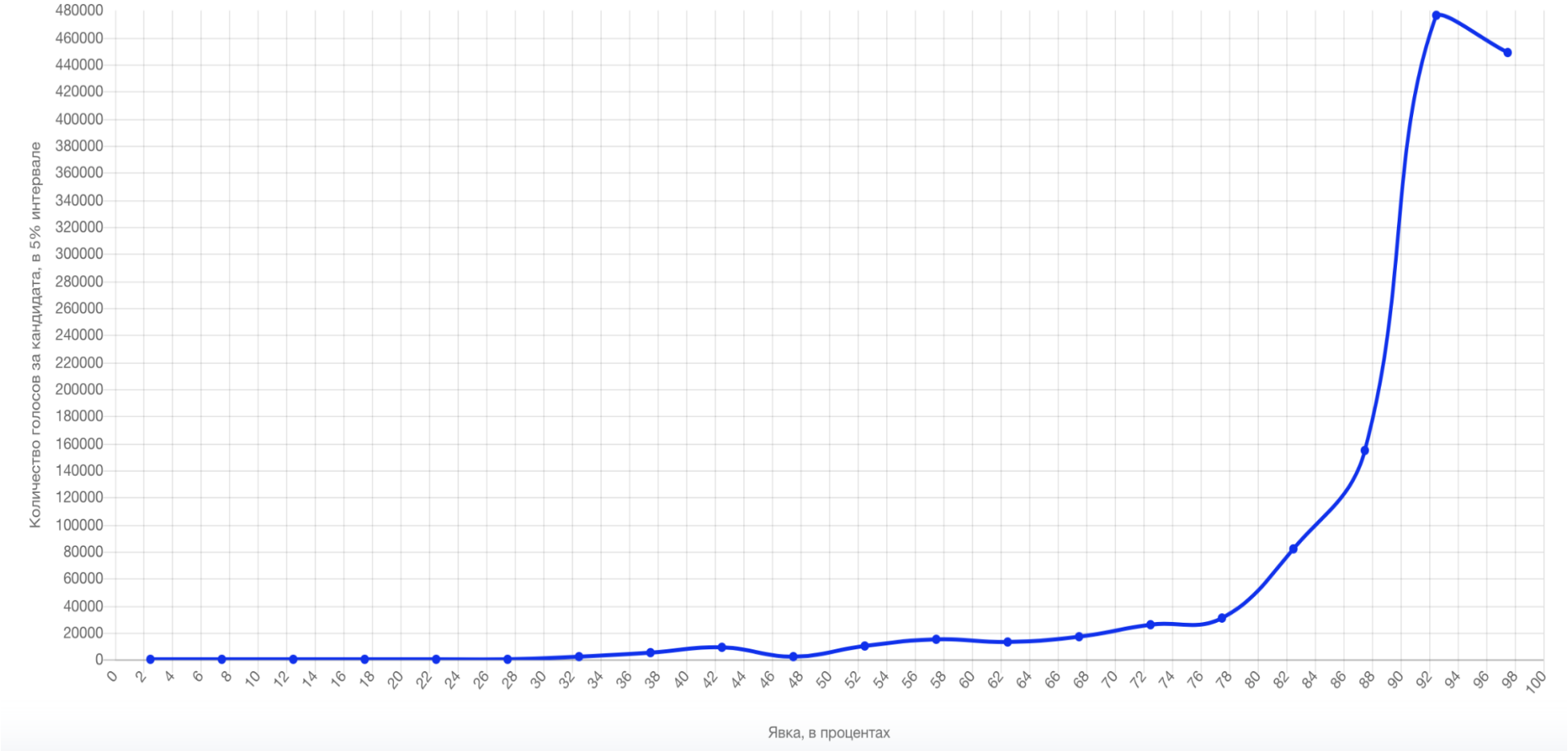
Выборы Президента РФ 2018г., Республика Башкортостан, кандидат В.В. Путин



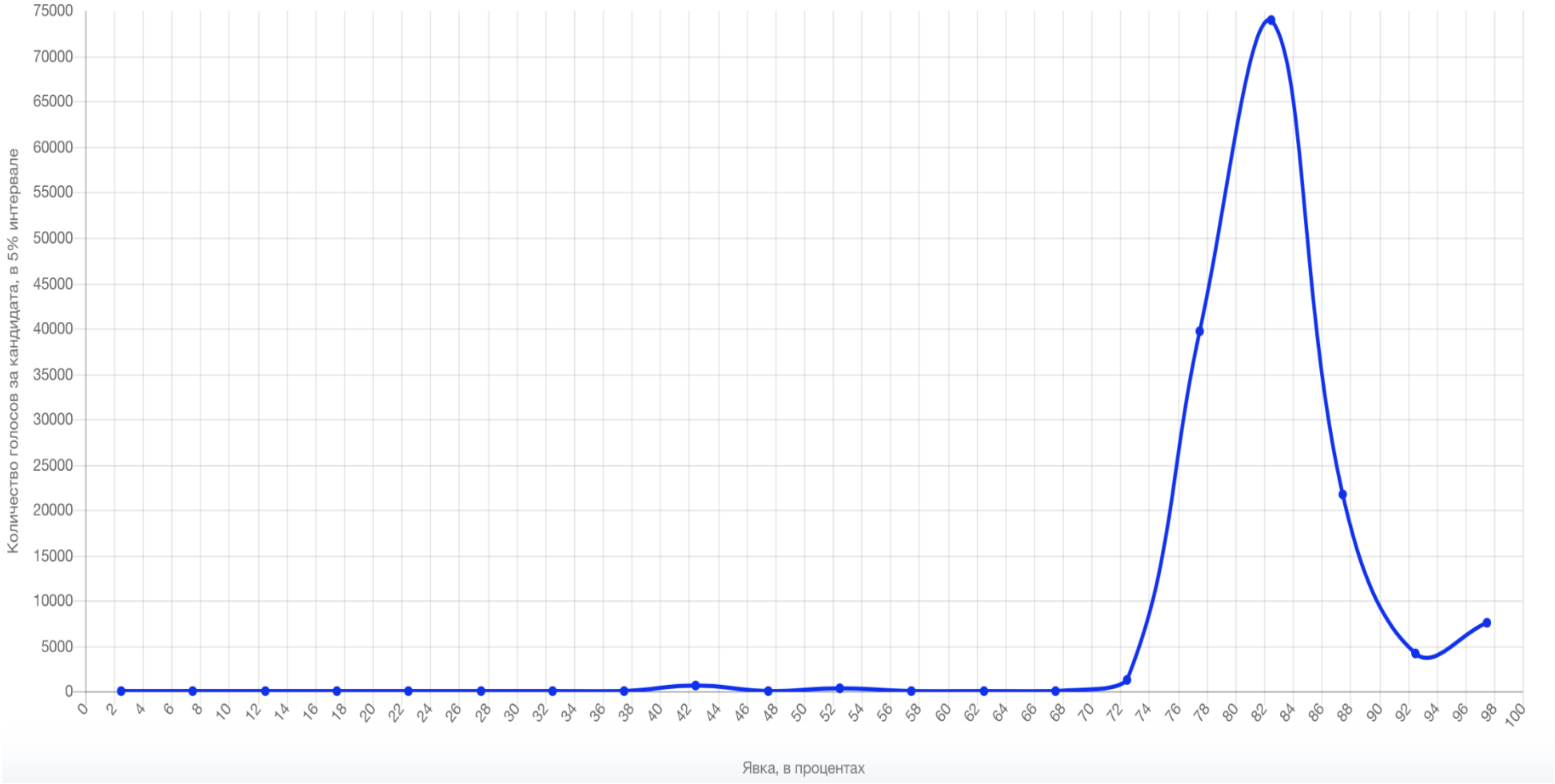
Выборы Президента РФ 2018г., Республика Бурятия, кандидат В.В. Путин



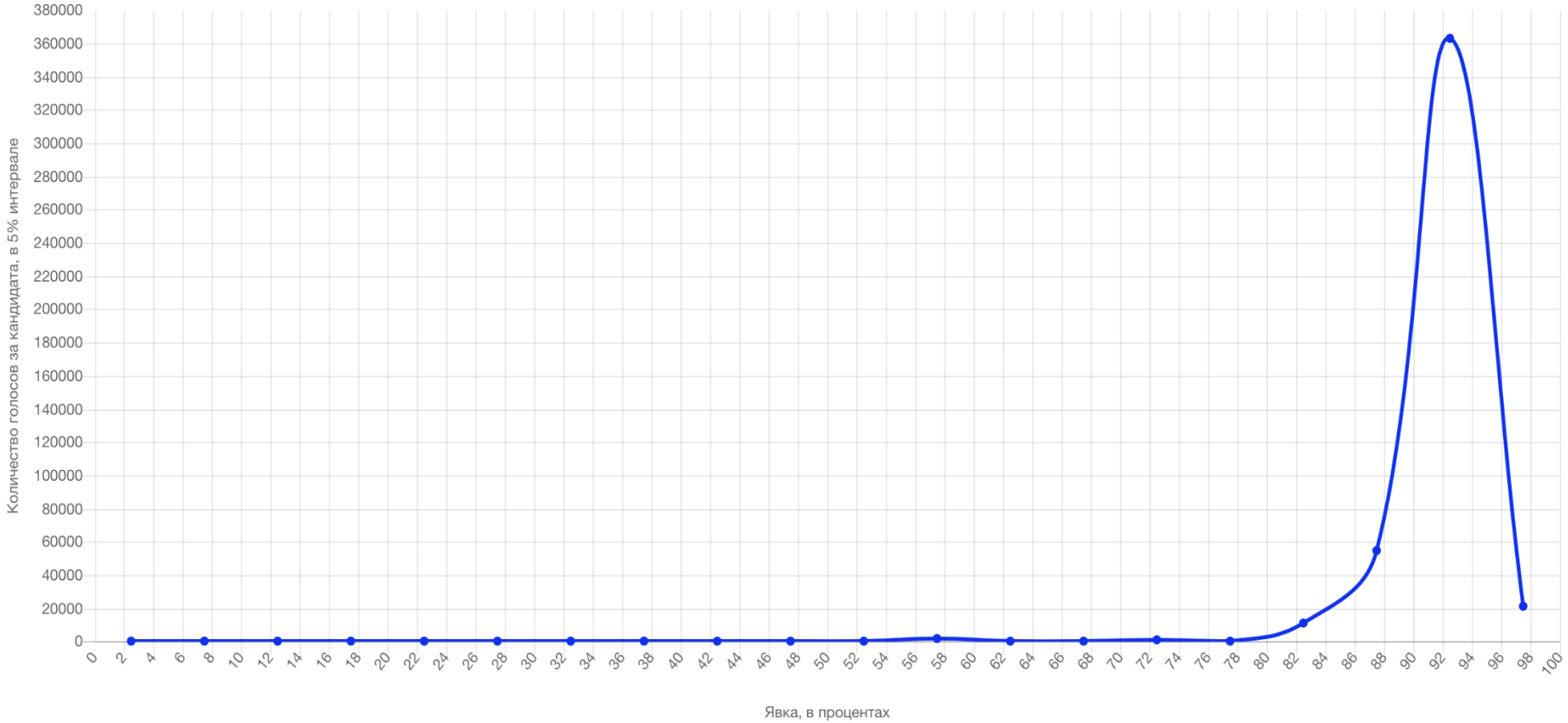
Выборы Президента РФ 2018г., Республика Дагестан, кандидат В.В. Путин



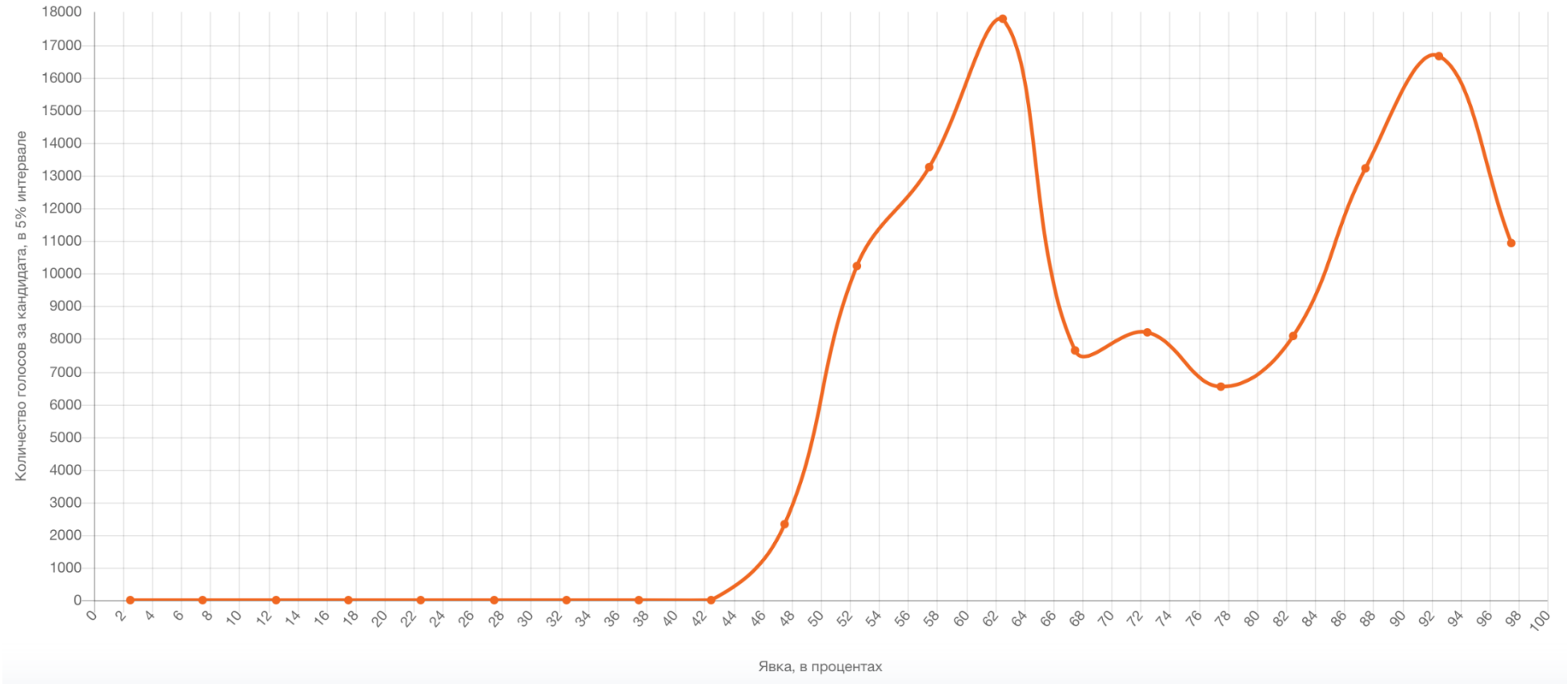
Выборы Президента РФ 2018г., Республика Ингушетия, кандидат В.В. Путин



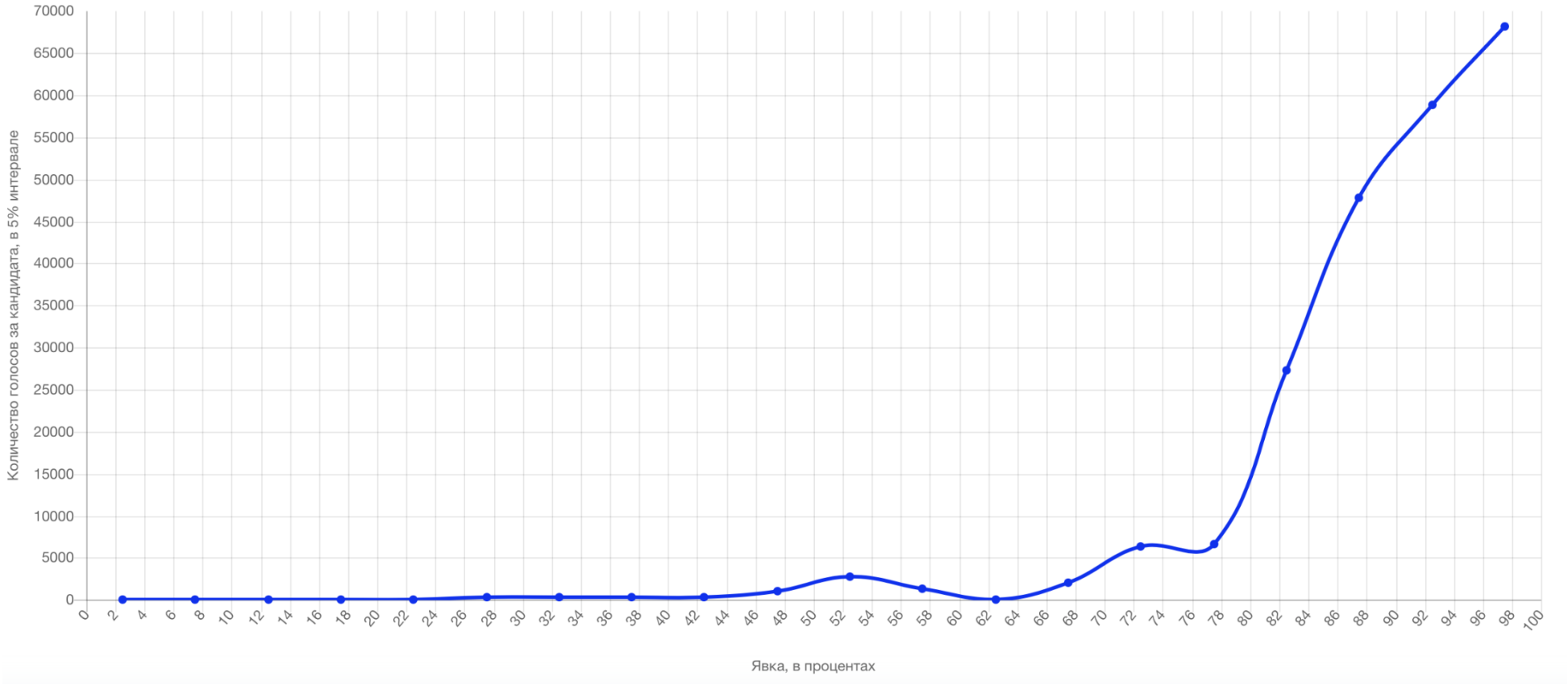
Выборы Президента РФ 2018г., Кабардино-Балкарская Республика, кандидат В.В. Путин



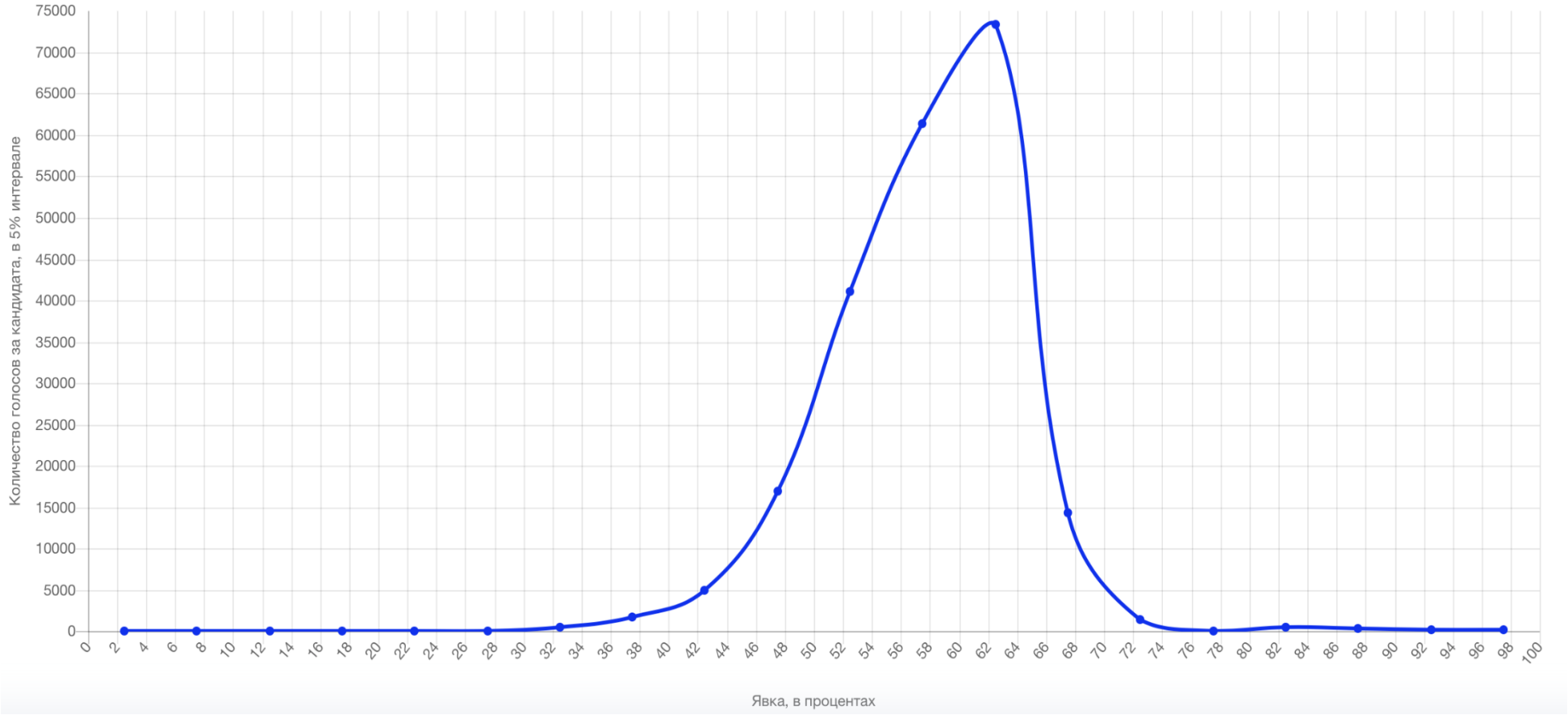
Выборы Президента РФ 2018г., Республика Калмыкия, кандидат В.В. Путин



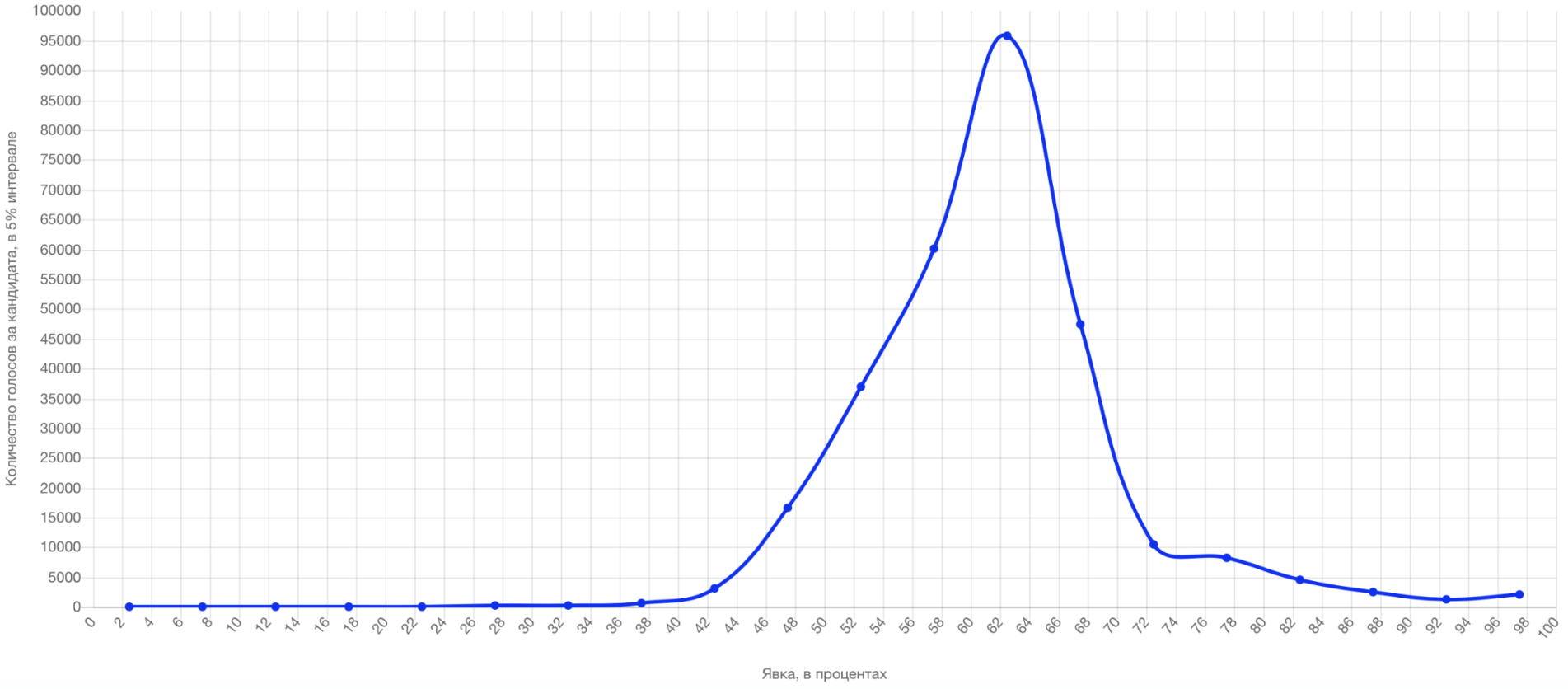
Выборы Президента РФ 2018г., Карачаево-Черкесская Республика, кандидат В.В. Путин



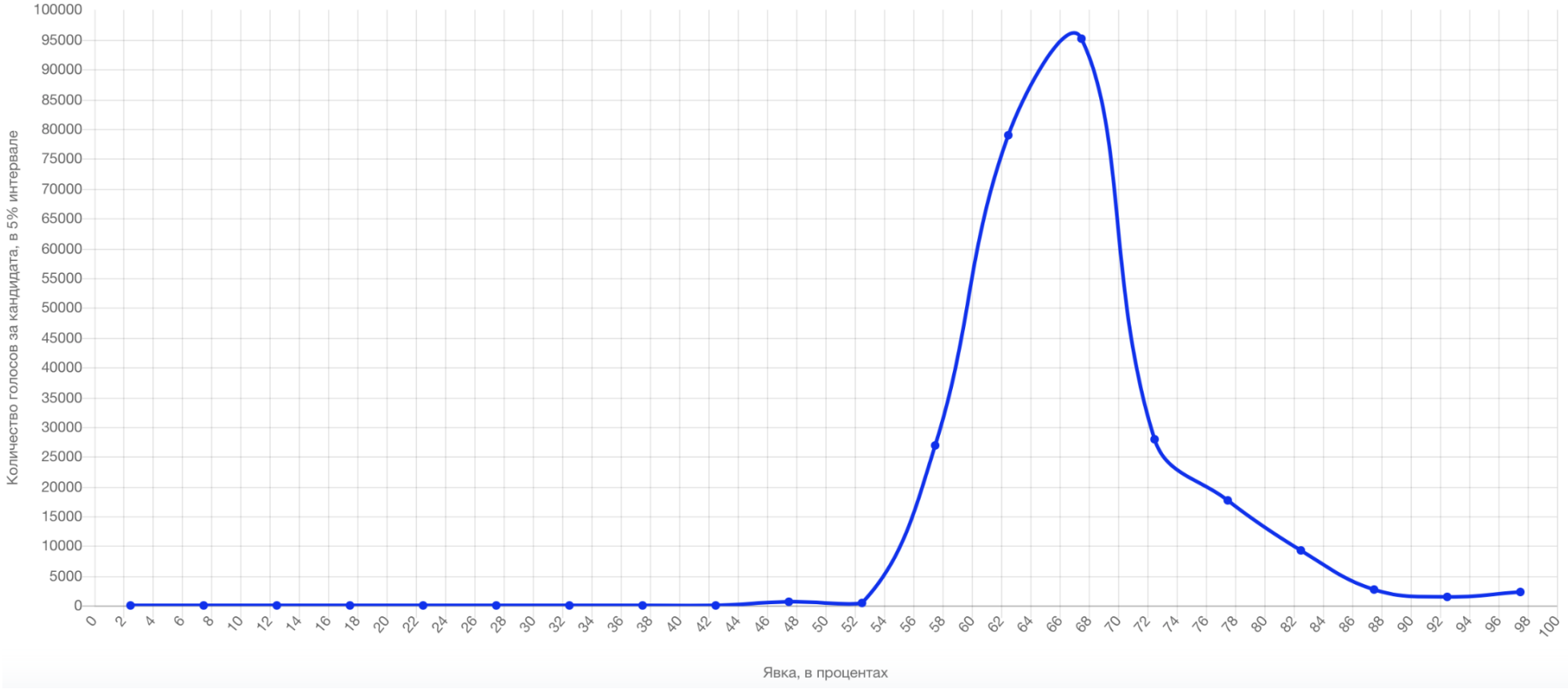
Выборы Президента РФ 2018г., Республика Карелия, кандидат В.В. Путин



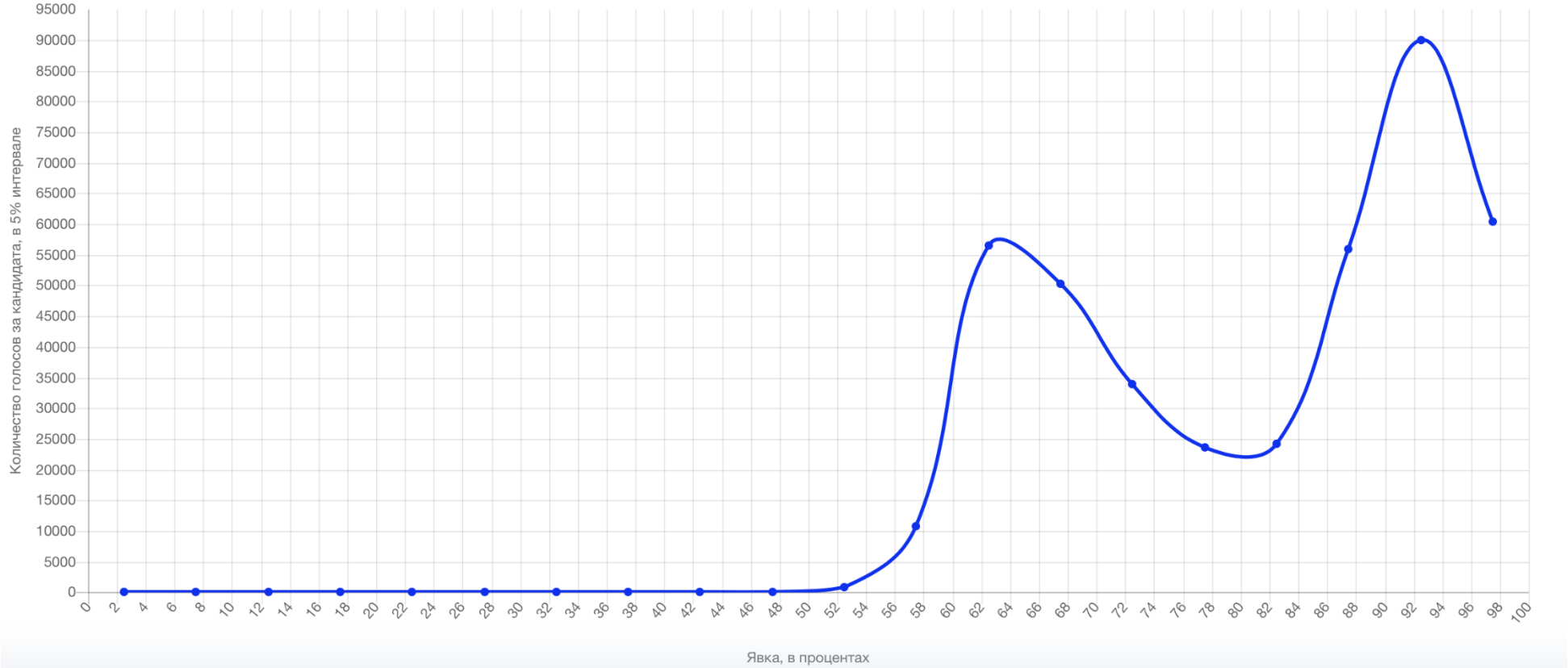
Выборы Президента РФ 2018г., Республика Коми, кандидат В.В. Путин



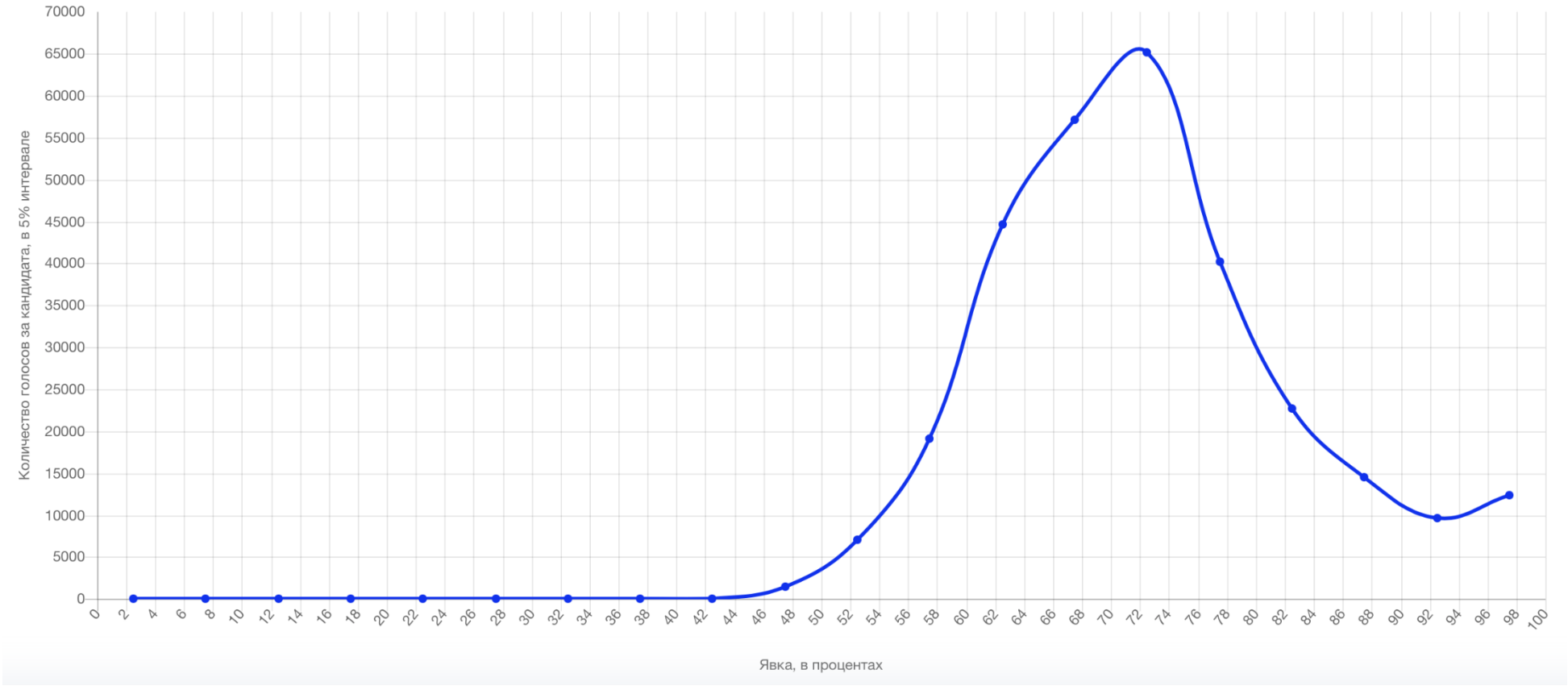
Выборы Президента РФ 2018г., Республика Марий Эл, кандидат В.В. Путин



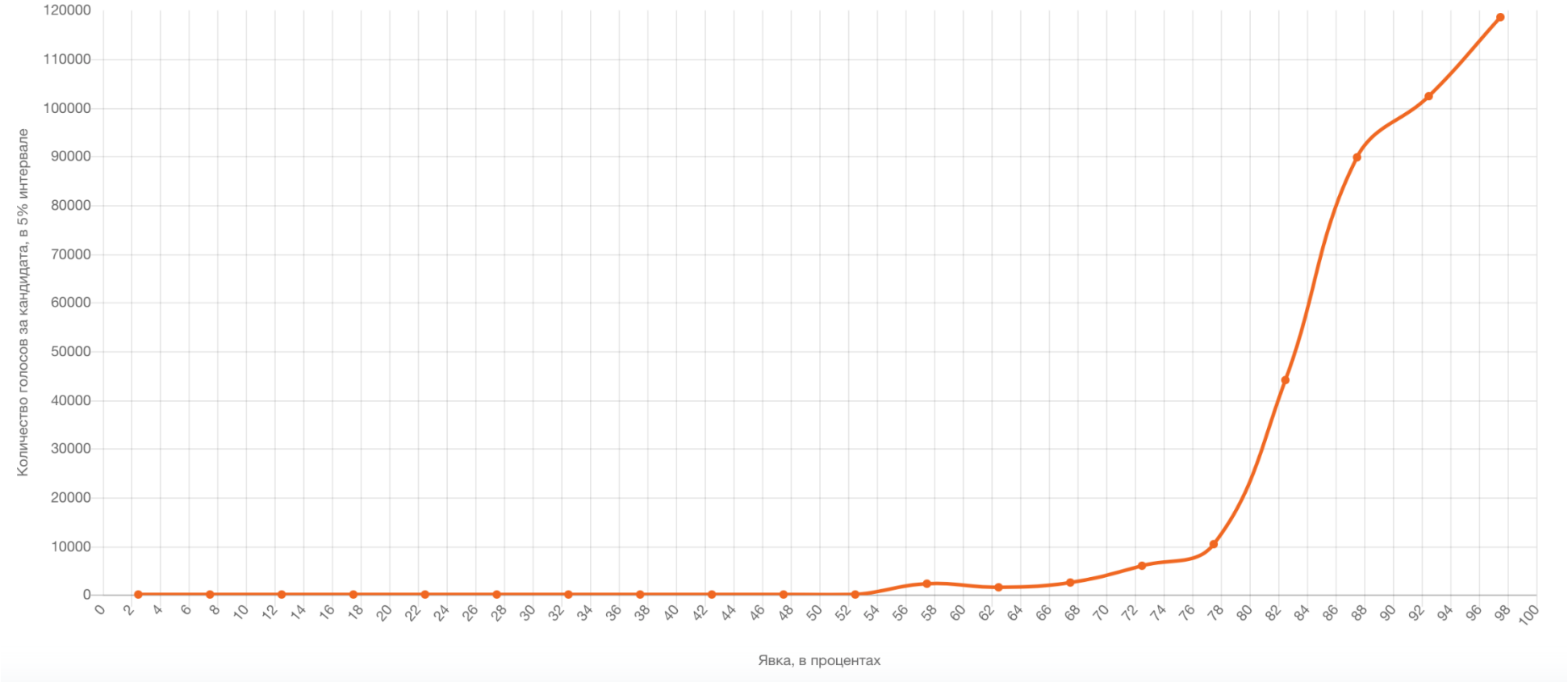
Выборы Президента РФ 2018г., Республика Мордовия, кандидат В.В. Путин



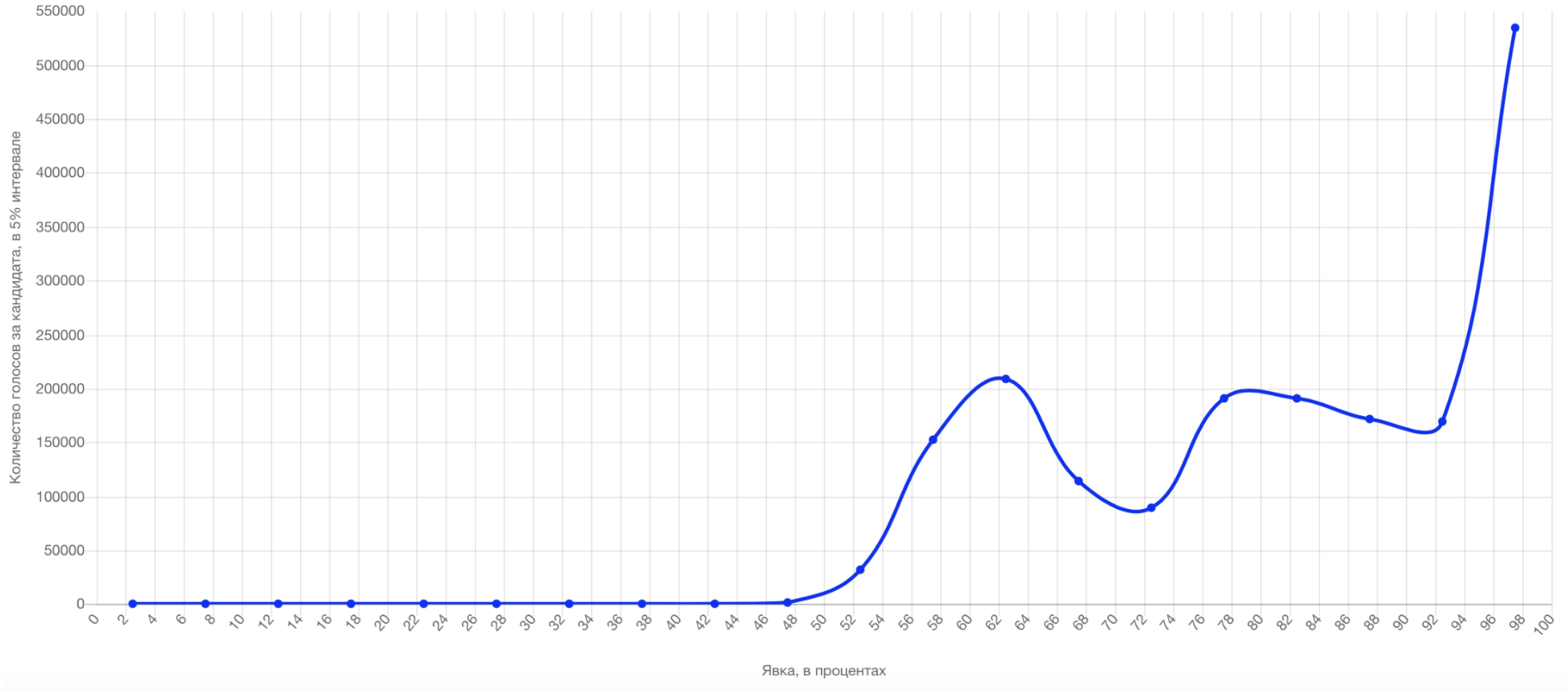
Выборы Президента РФ 2018г., Республика Саха (Якутия), кандидат В.В. Путин



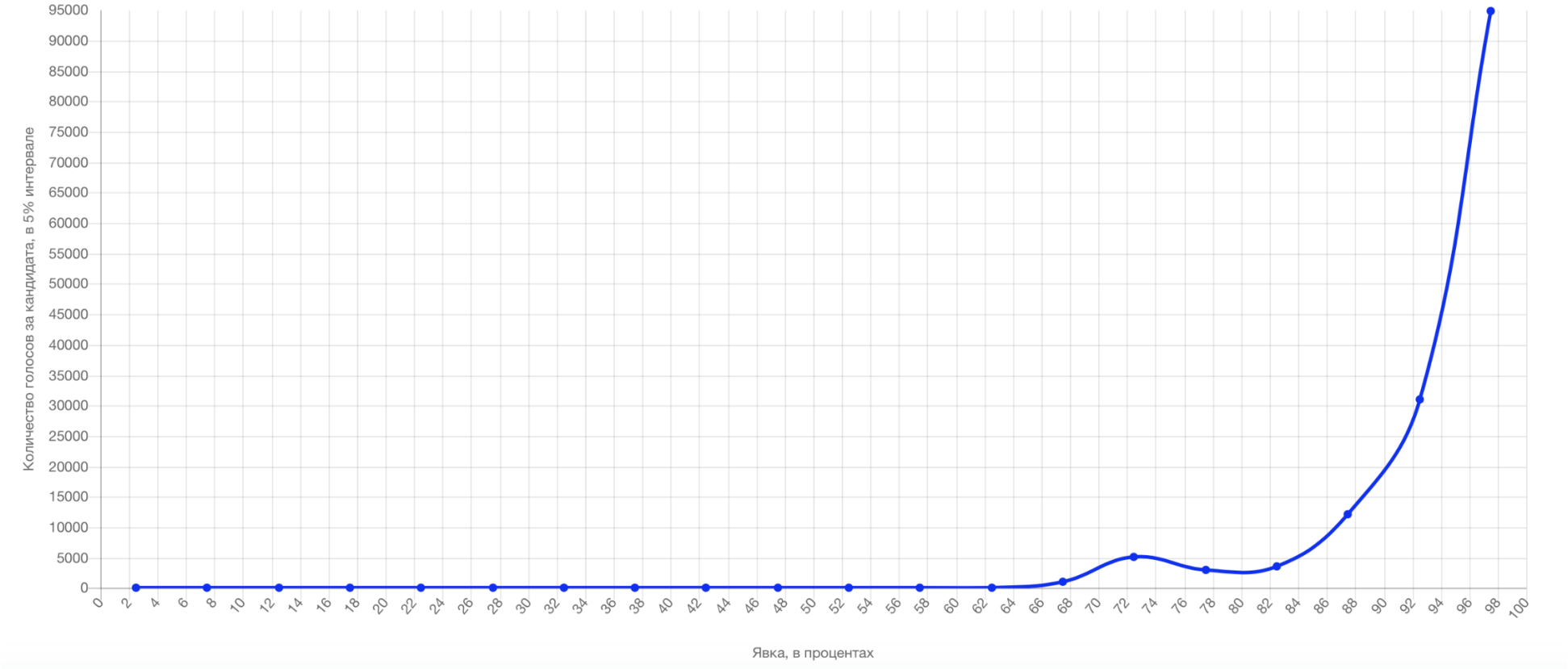
Выборы Президента РФ 2018г., Республика Северная Осетия-Алания, кандидат В.В. Путин



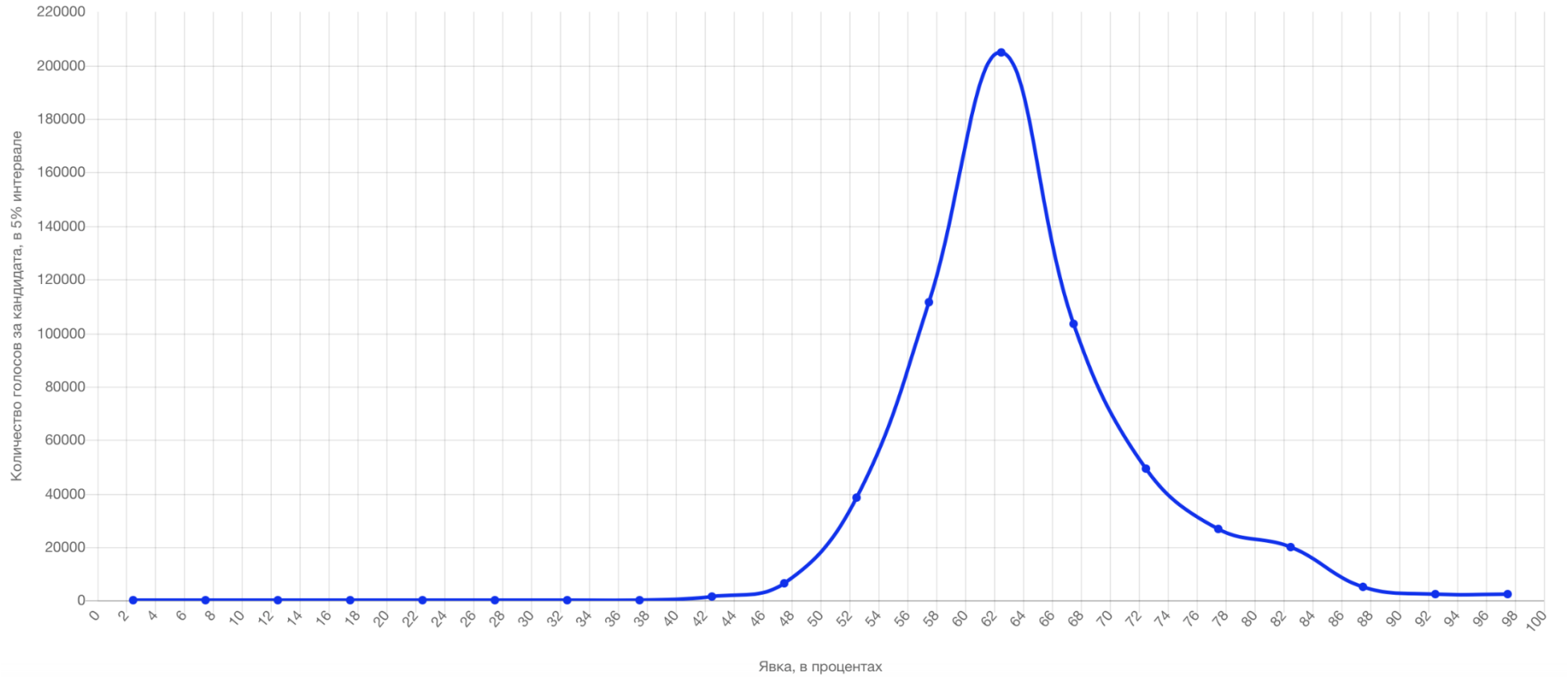
Выборы Президента РФ 2018г., Республика Татарстан (Татарстан), кандидат В.В. Путин



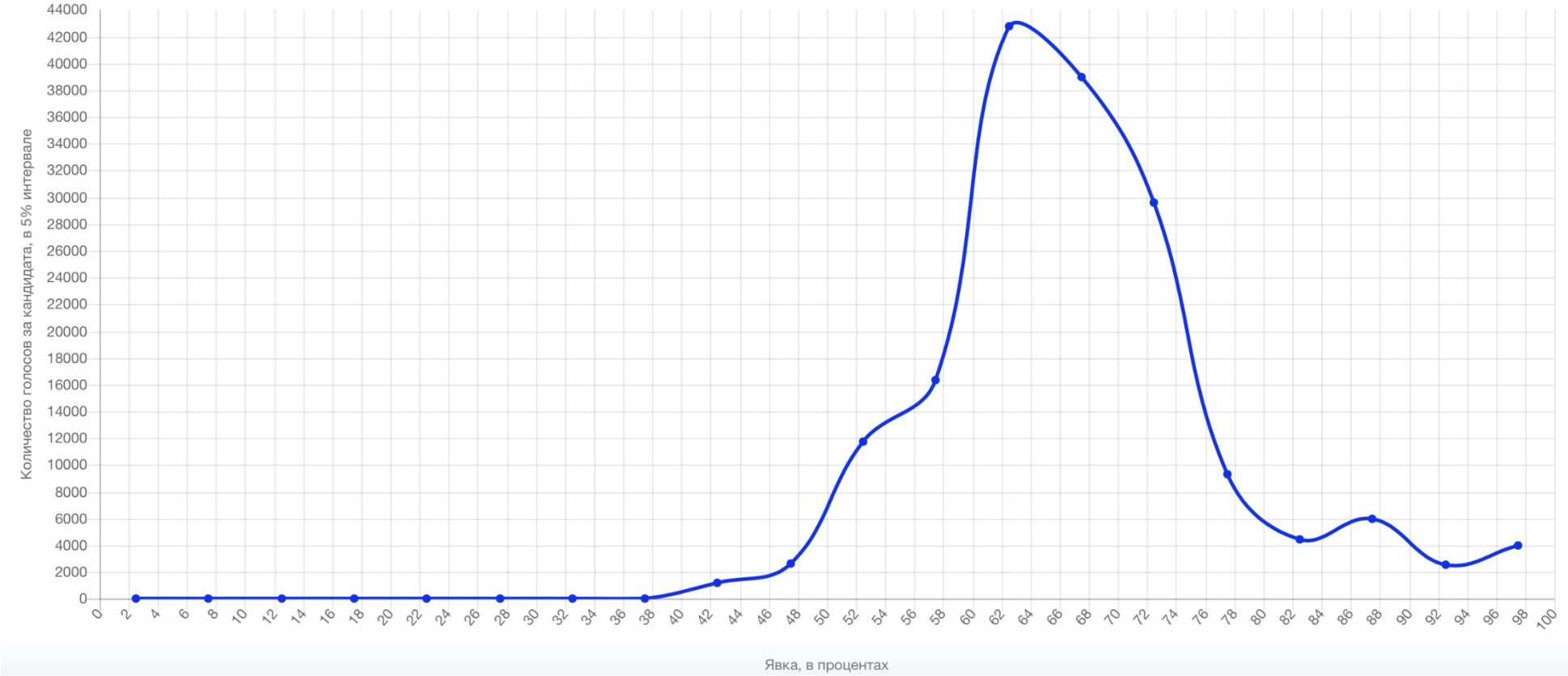
Выборы Президента РФ 2018г., Республика Тыва, кандидат В.В. Путин



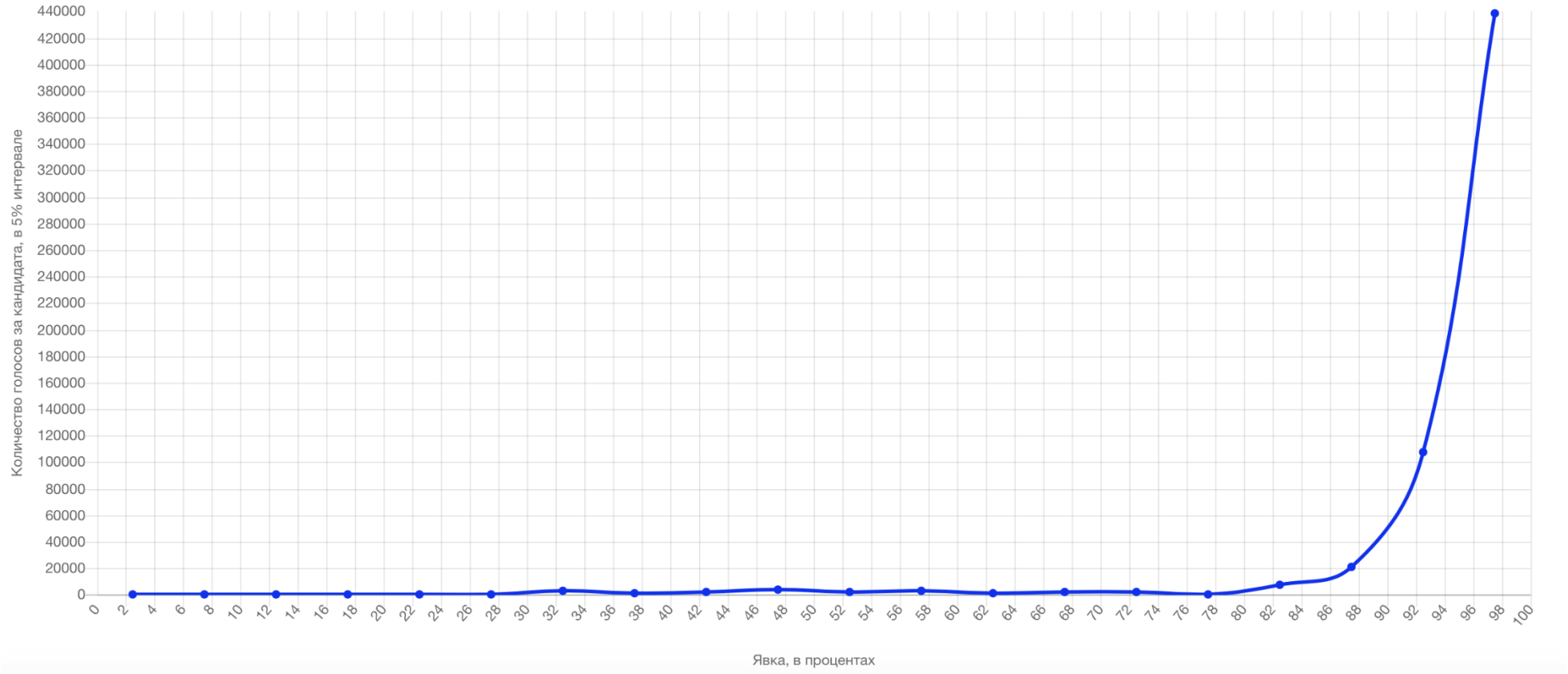
Выборы Президента РФ 2018г., Удмуртская Республика, кандидат В.В. Путин



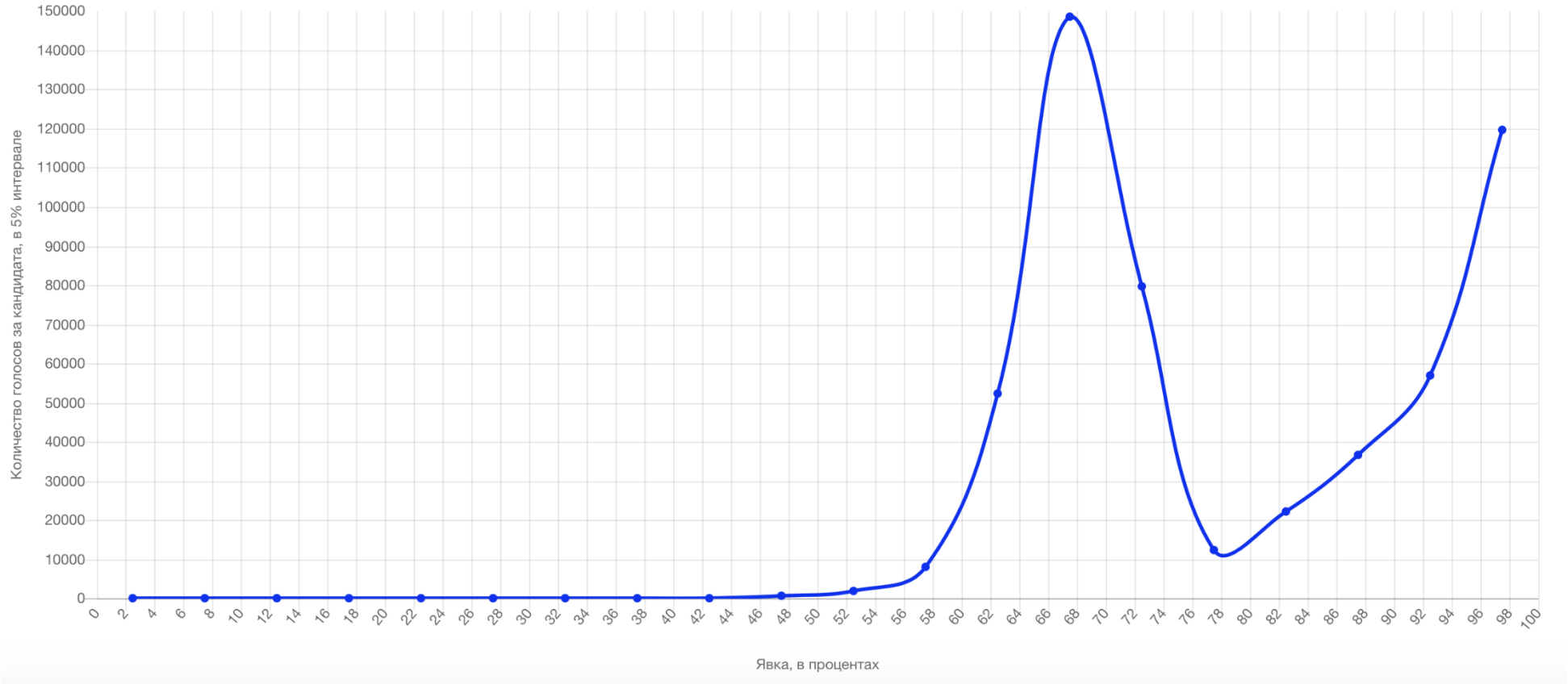
Выборы Президента РФ 2018г., Республика Хакасия, кандидат В.В. Путин



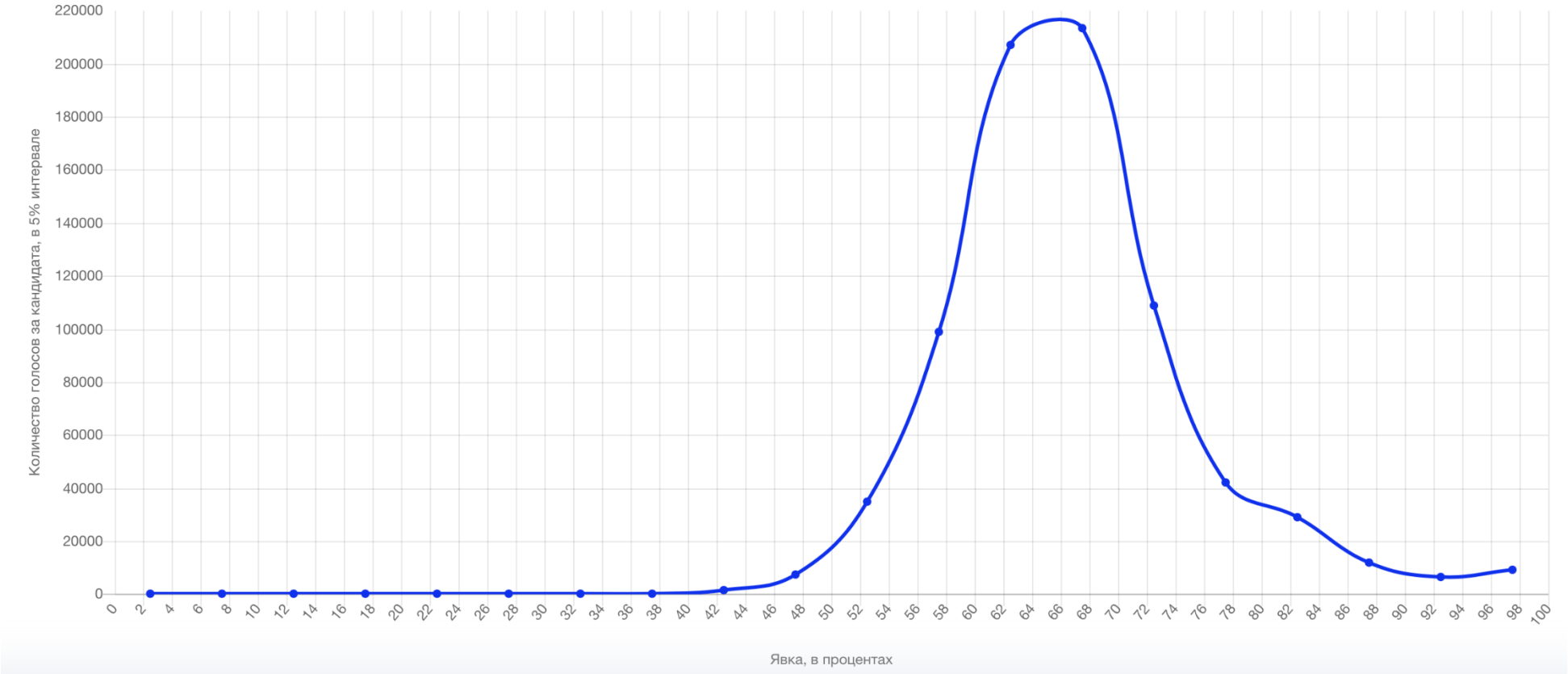
Выборы Президента РФ 2018г., Чеченская Республика, кандидат В.В. Путин



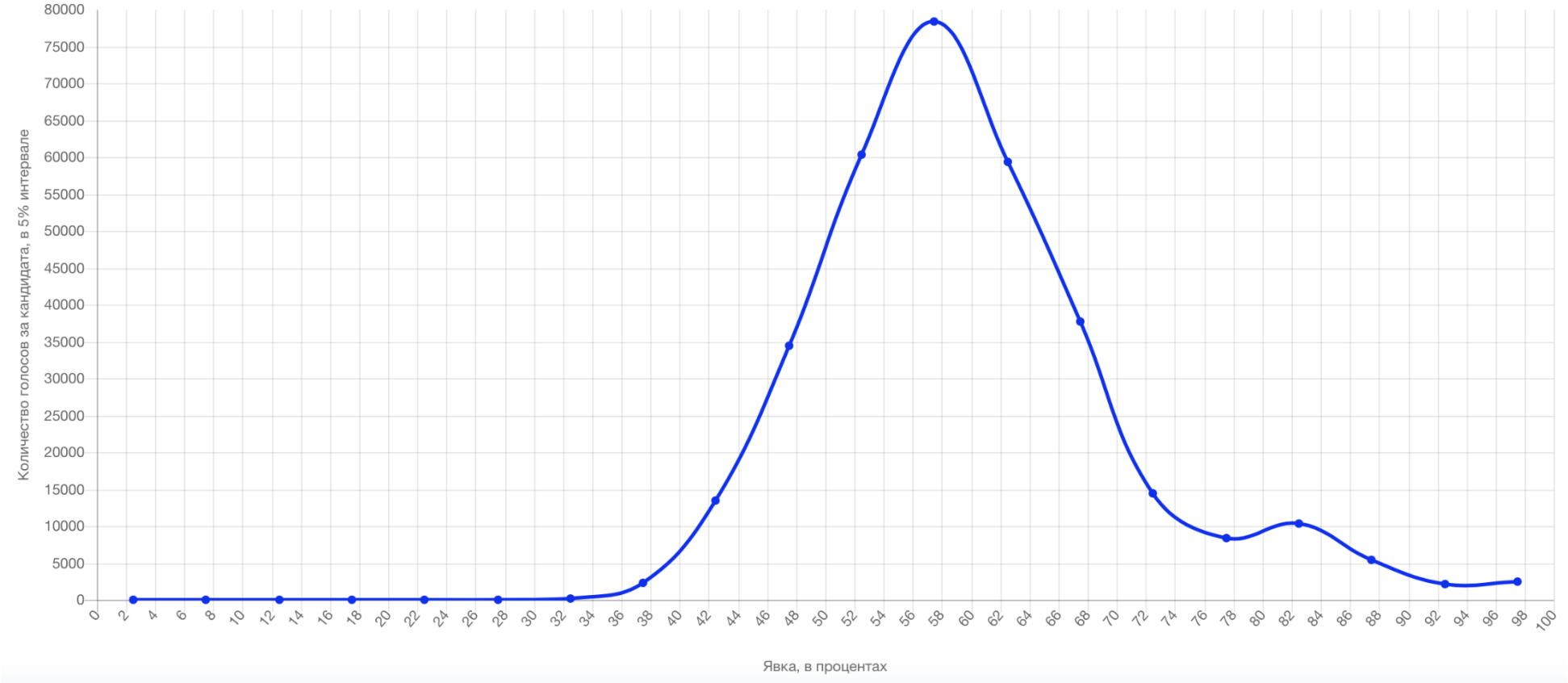
Выборы Президента РФ 2018г., Чувашская Республика - Чувашия, кандидат В.В. Путин



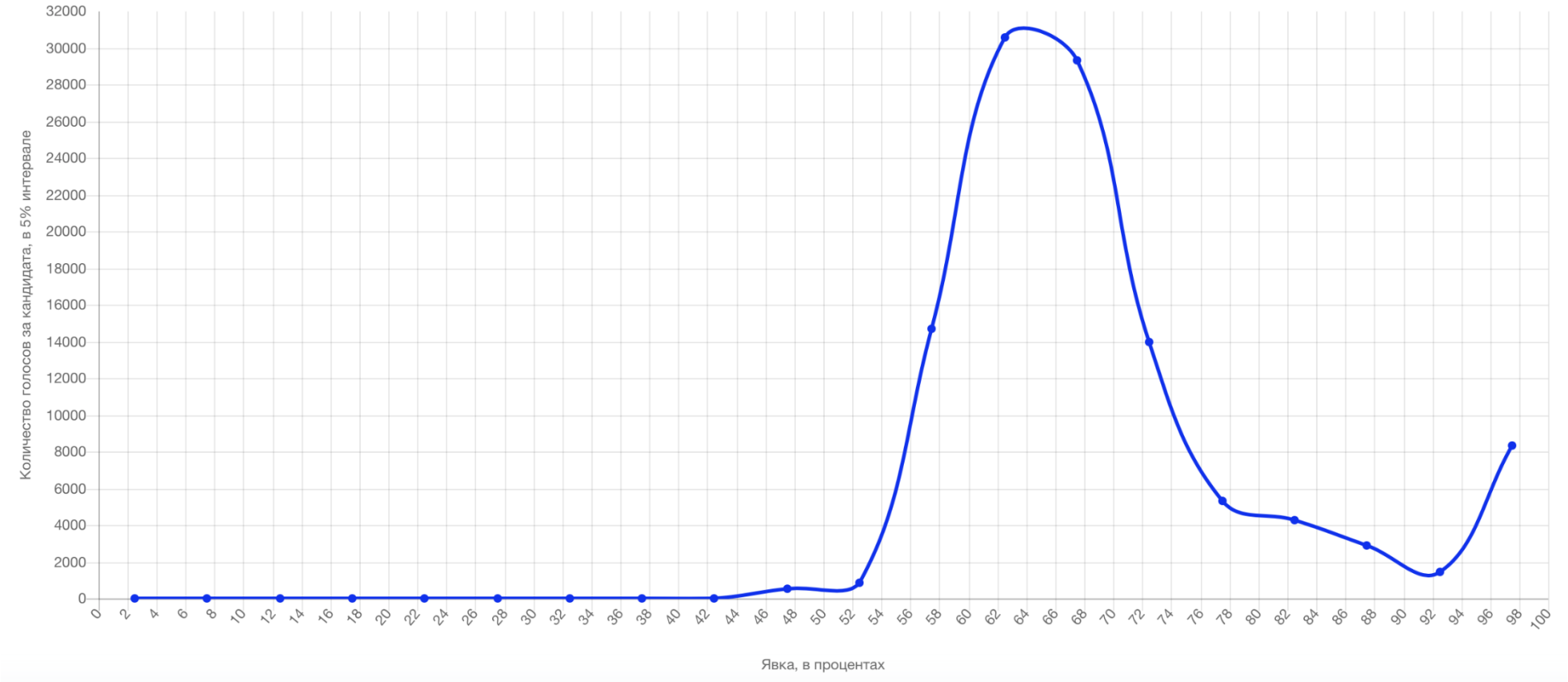
Выборы Президента РФ 2018г., Алтайский край, кандидат В.В. Путин



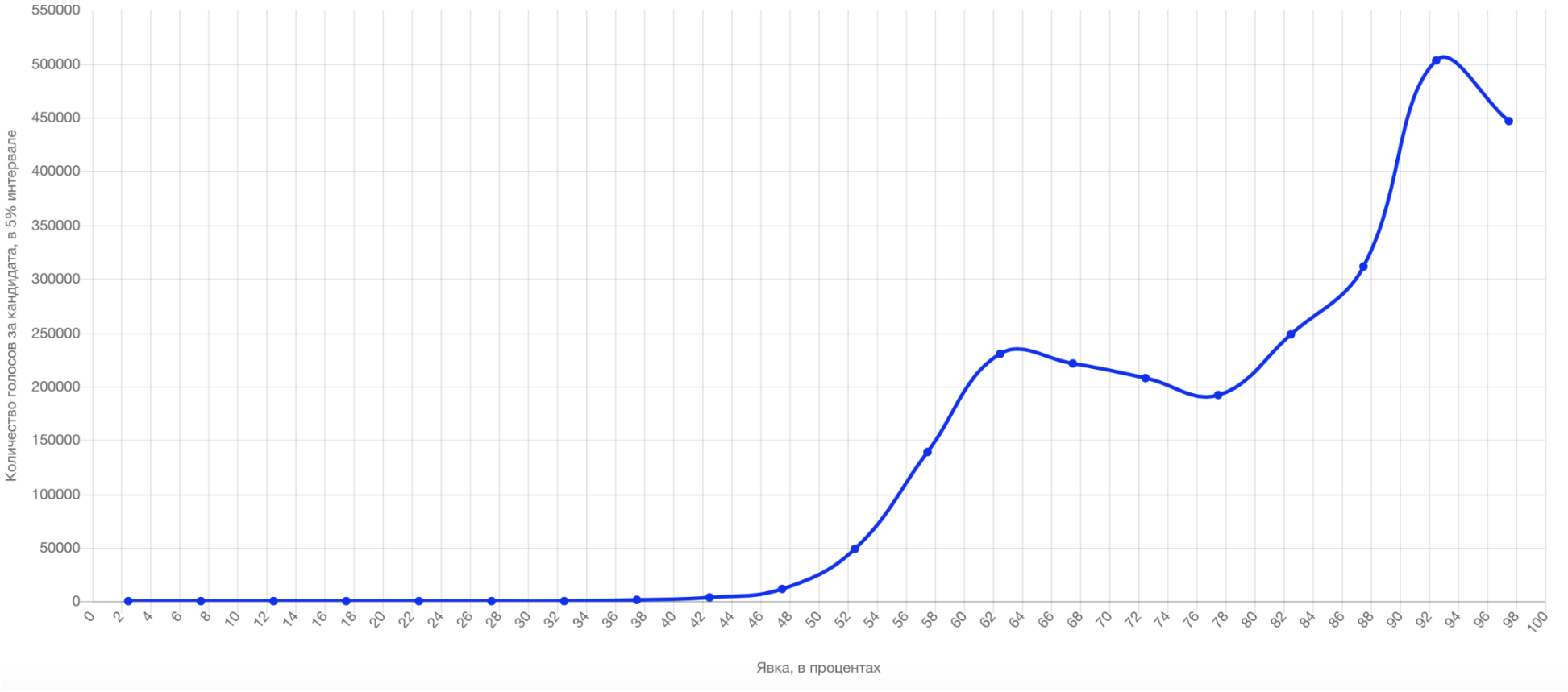
Выборы Президента РФ 2018г., Забайкальский край, кандидат В.В. Путин



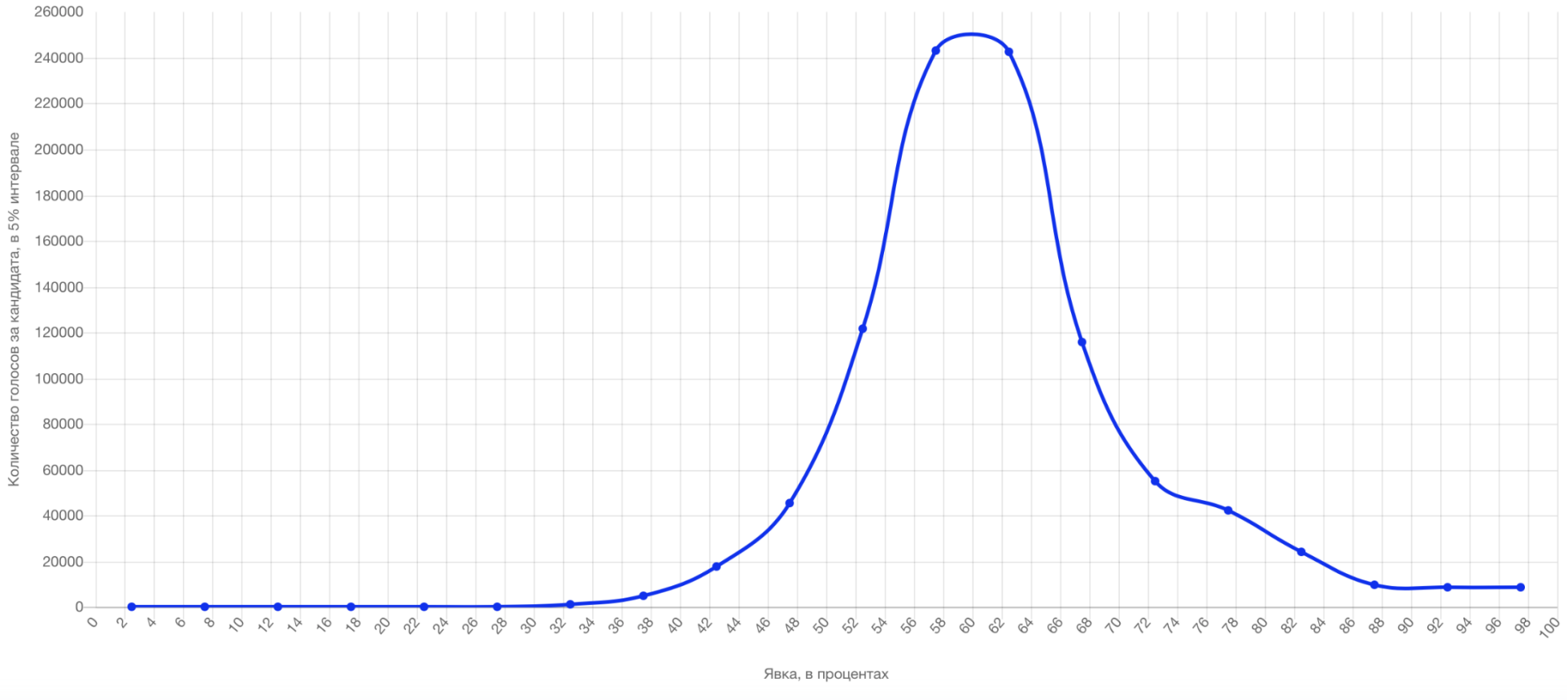
Выборы Президента РФ 2018г., Камчатский край, кандидат В.В. Путин



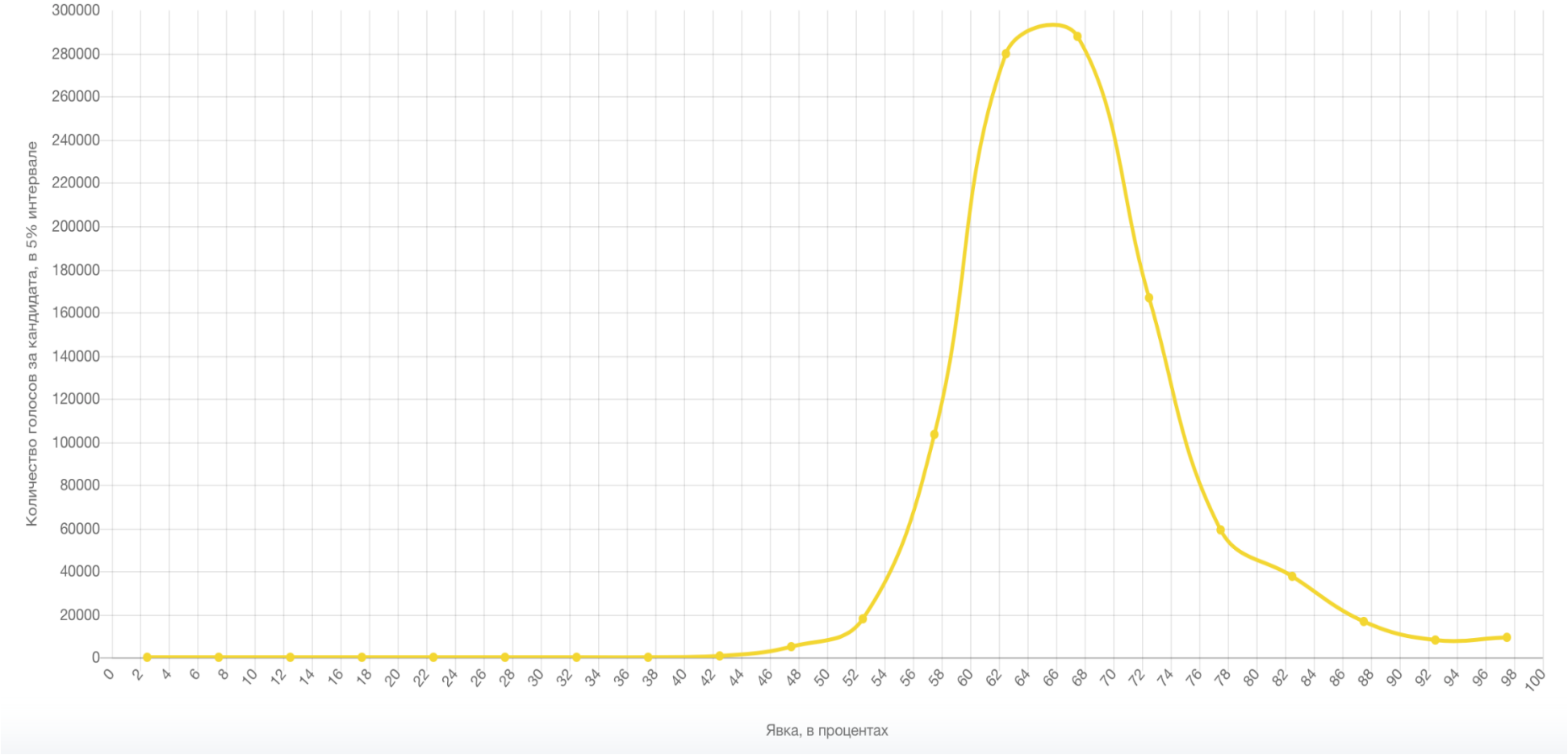
Выборы Президента РФ 2018г., Краснодарский край, кандидат В.В. Путин



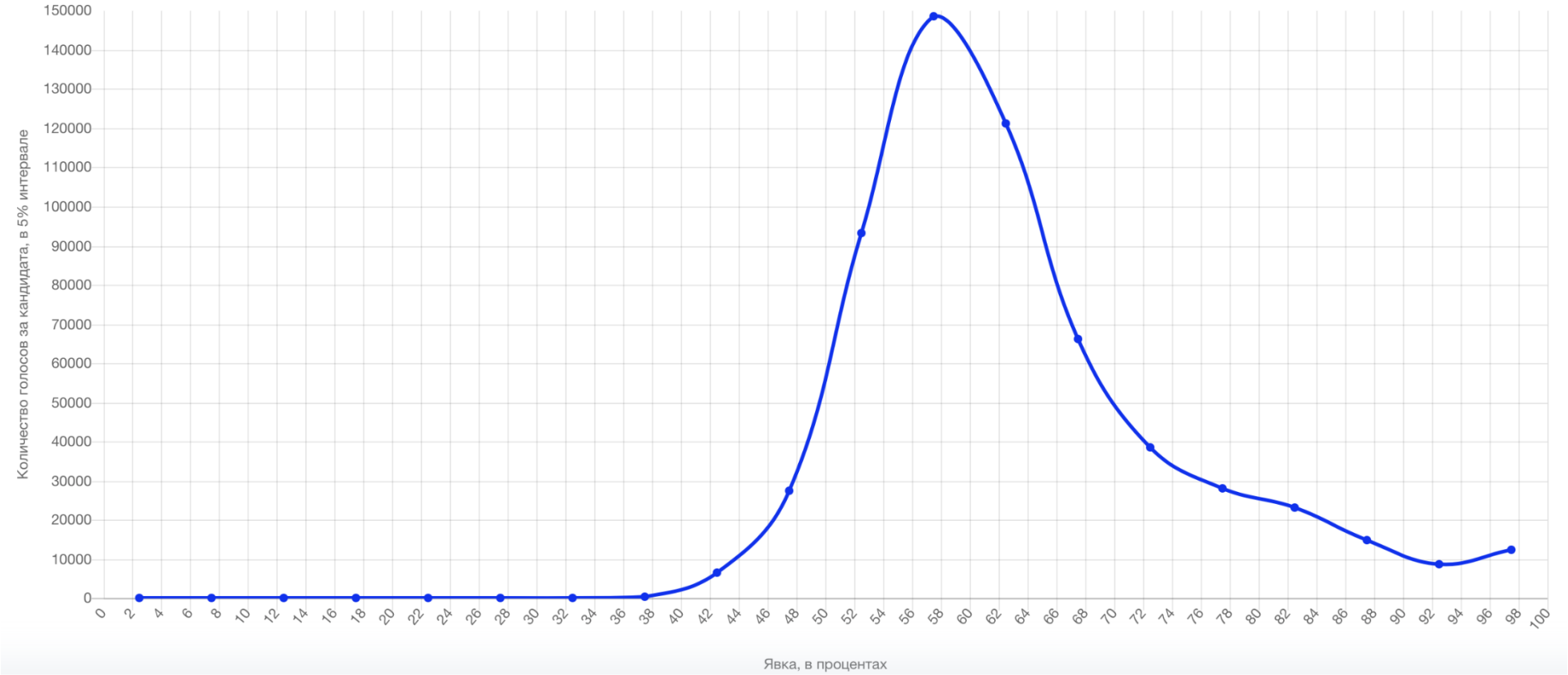
Выборы Президента РФ 2018г., Красноярский край, кандидат В.В. Путин



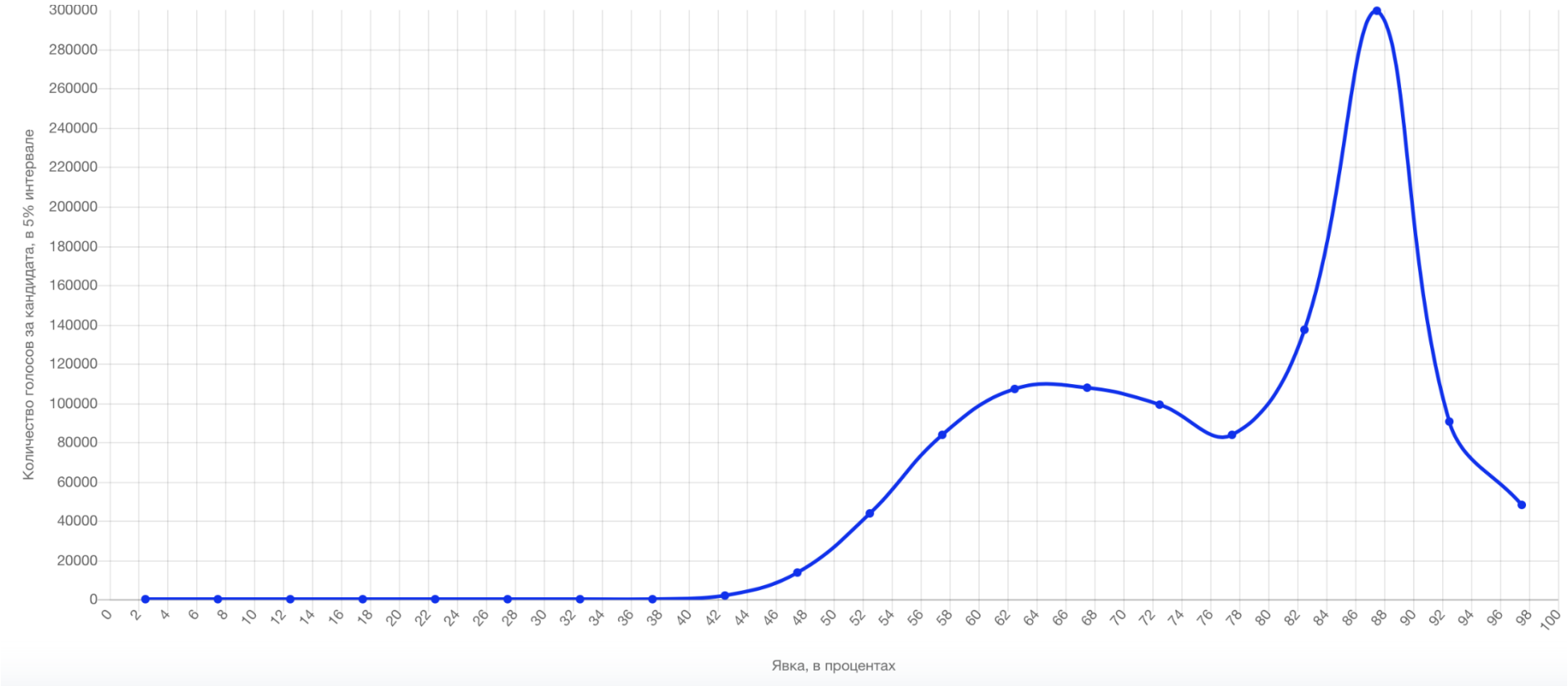
Выборы Президента РФ 2018г., Пермский край, кандидат В.В. Путин



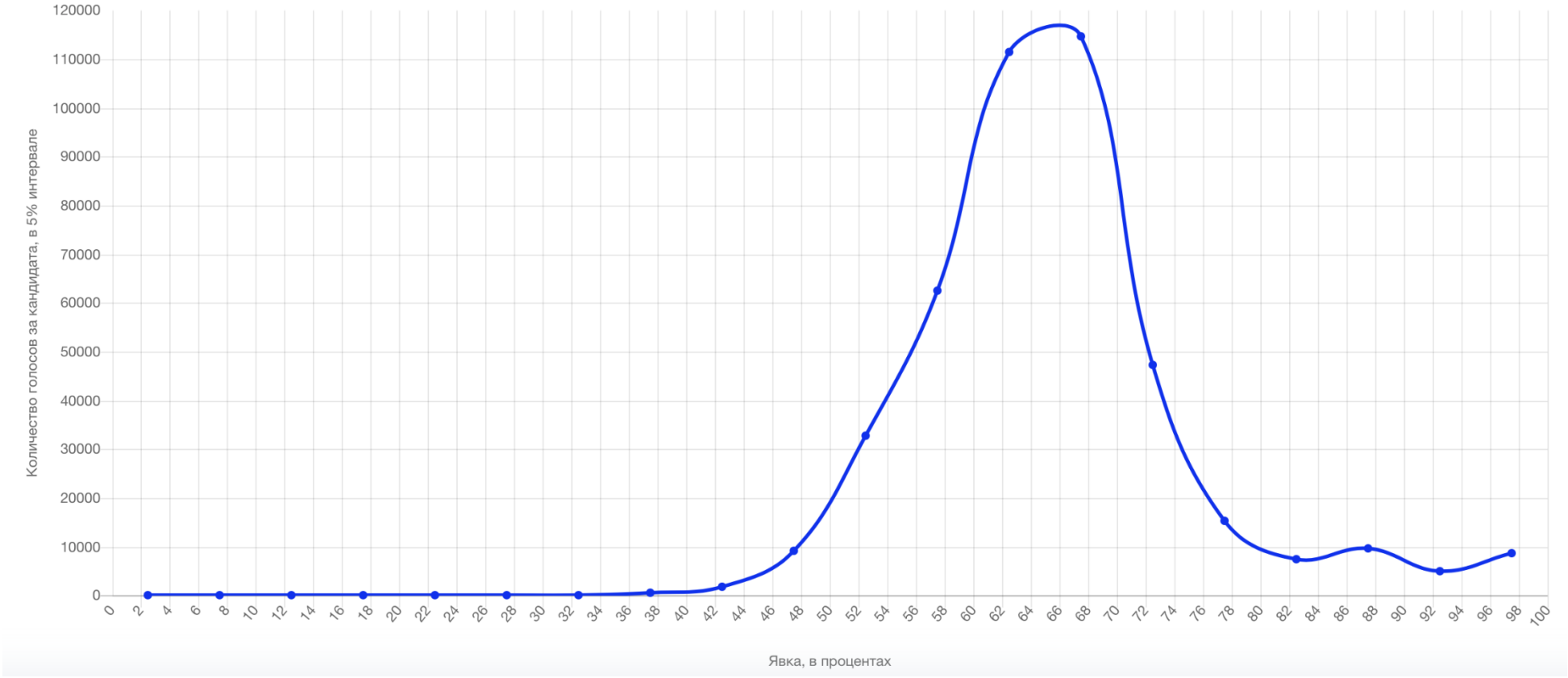
Выборы Президента РФ 2018г., Приморский край, кандидат В.В. Путин



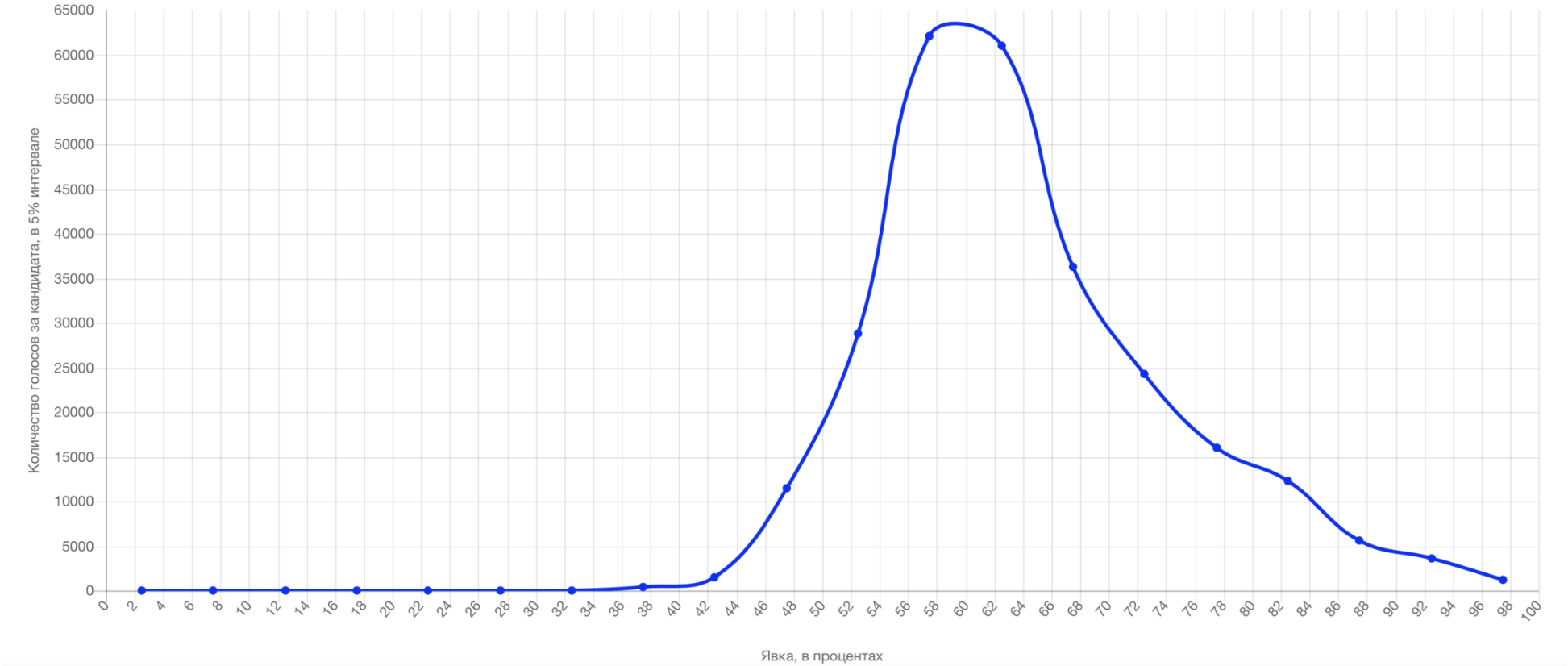
Выборы Президента РФ 2018г., Ставропольский край, кандидат В.В. Путин



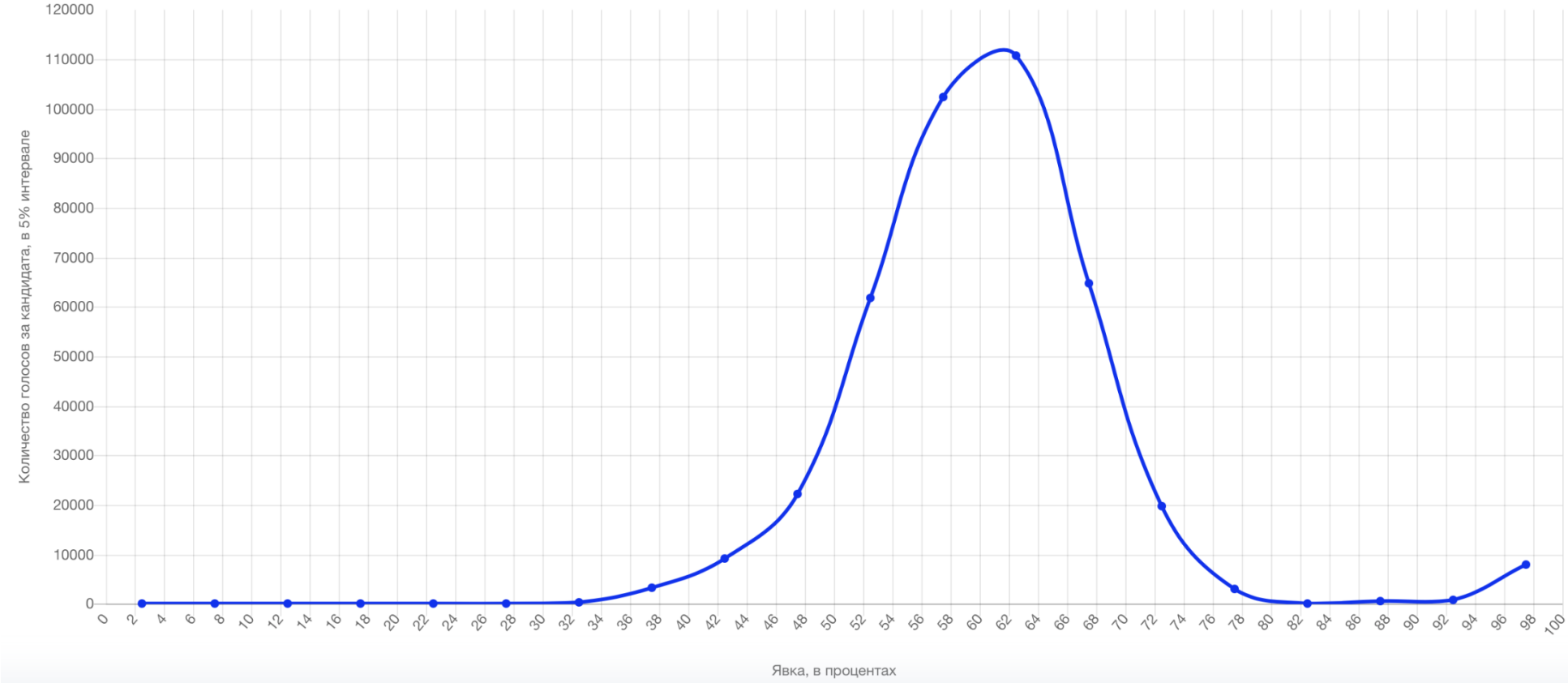
Выборы Президента РФ 2018г., Хабаровский край, кандидат В.В. Путин



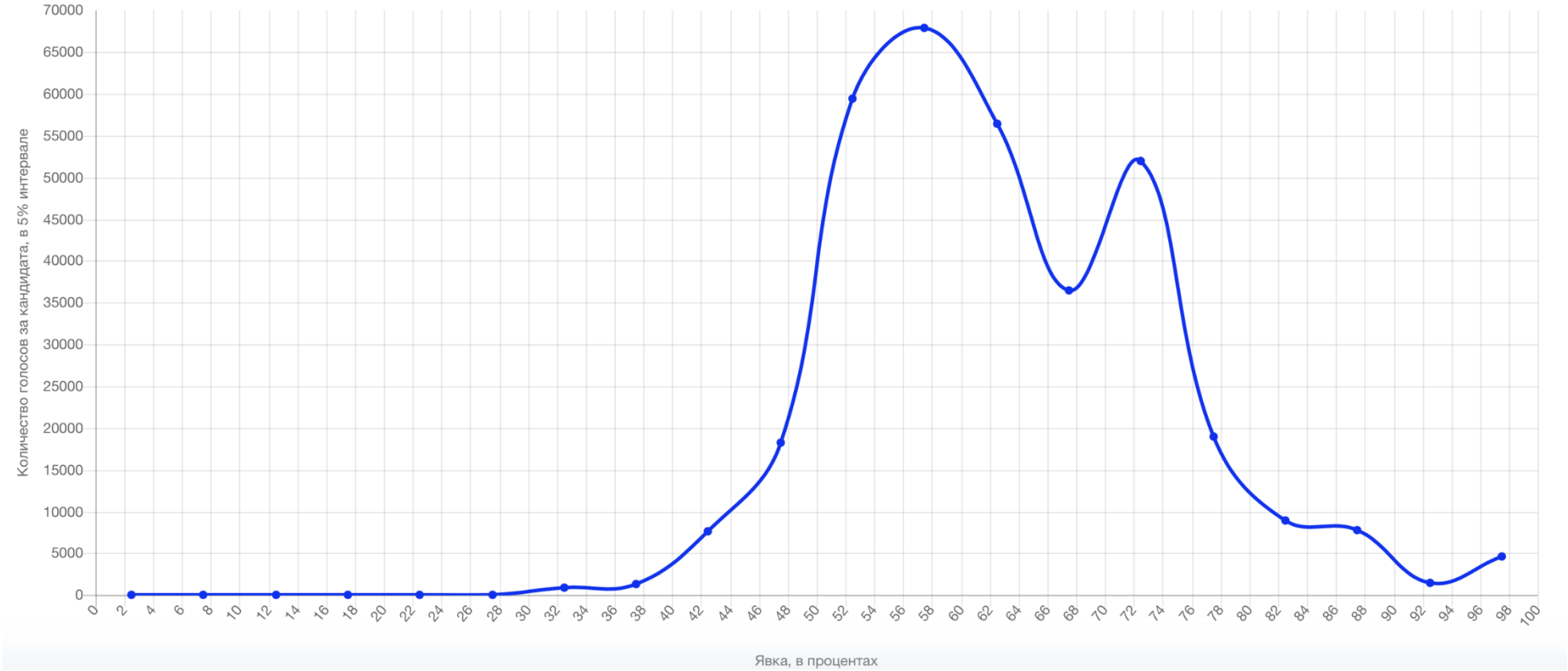
Выборы Президента РФ 2018г., Амурская область, кандидат В.В. Путин



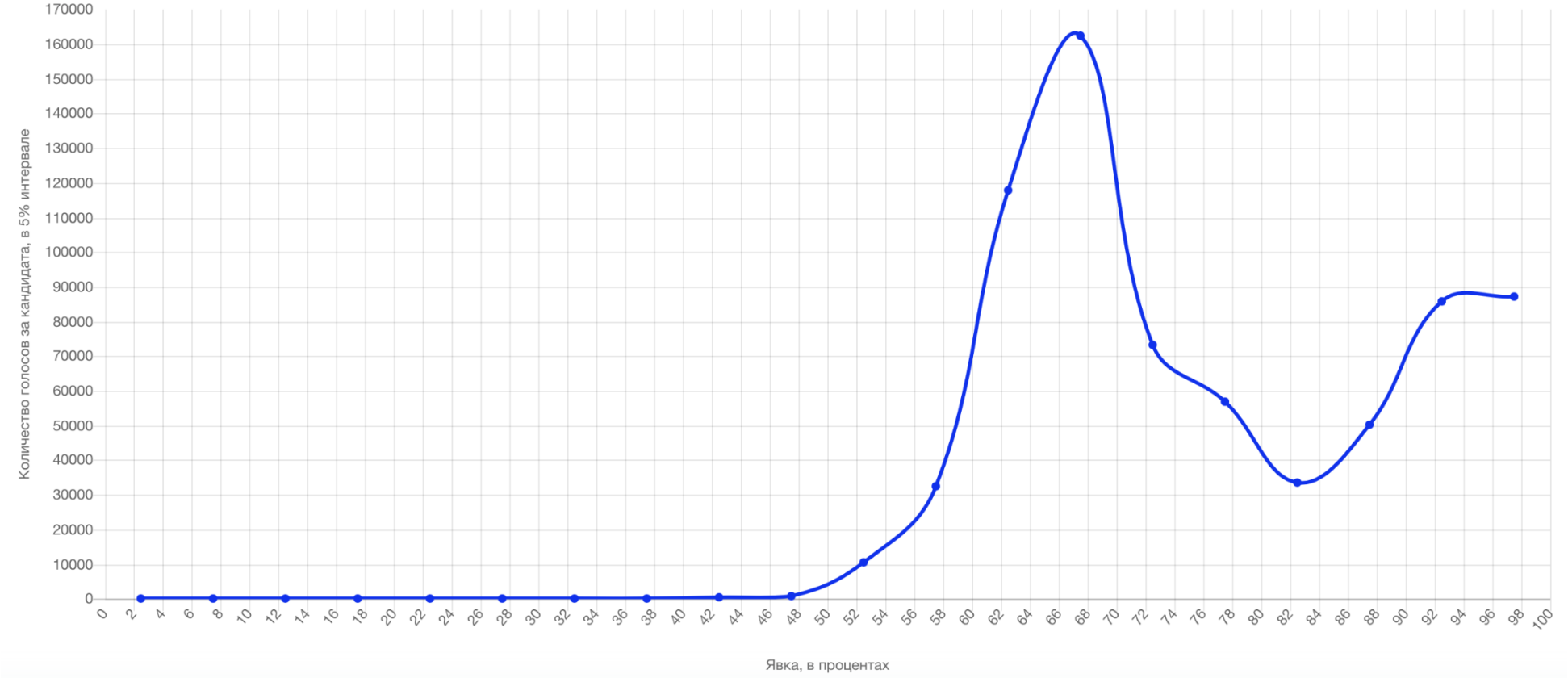
Выборы Президента РФ 2018г., Архангельская область, кандидат В.В. Путин



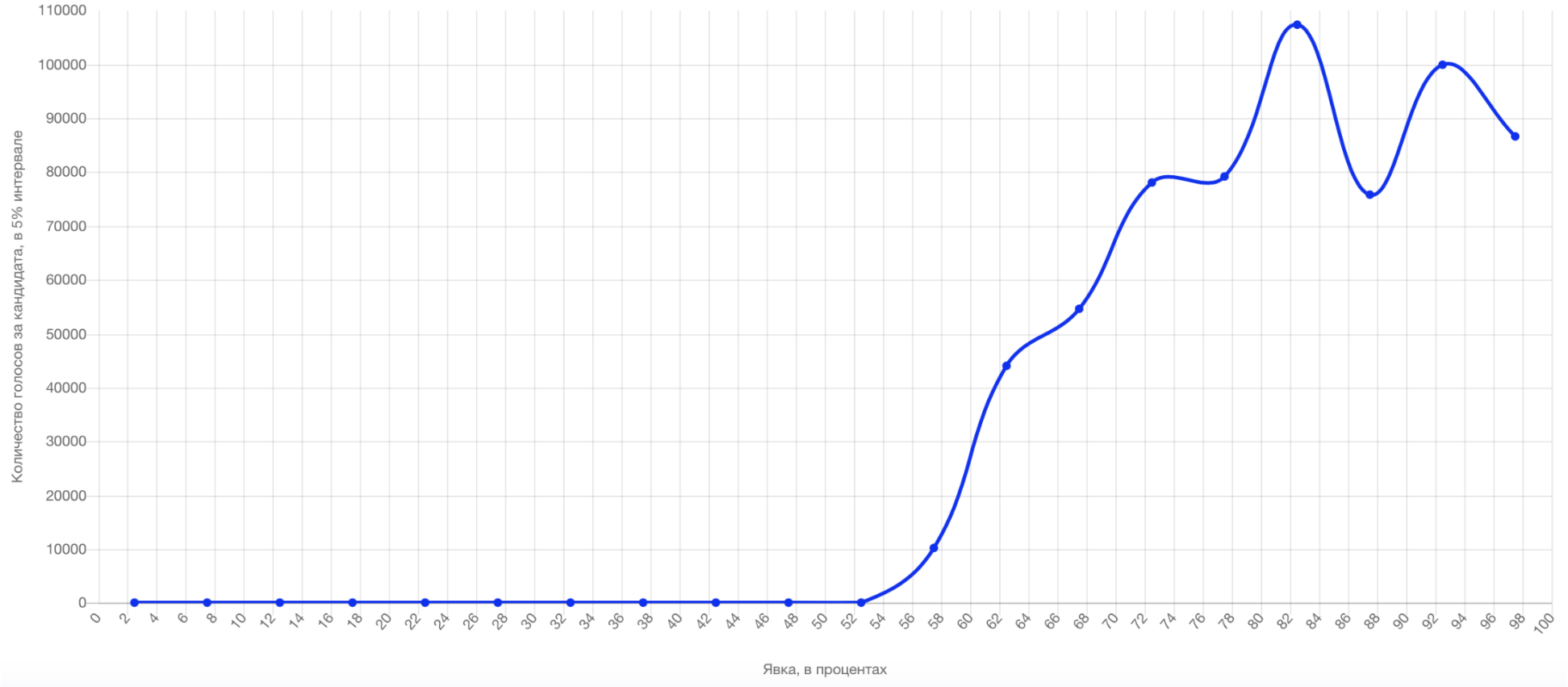
Выборы Президента РФ 2018г., Астраханская область, кандидат В.В. Путин



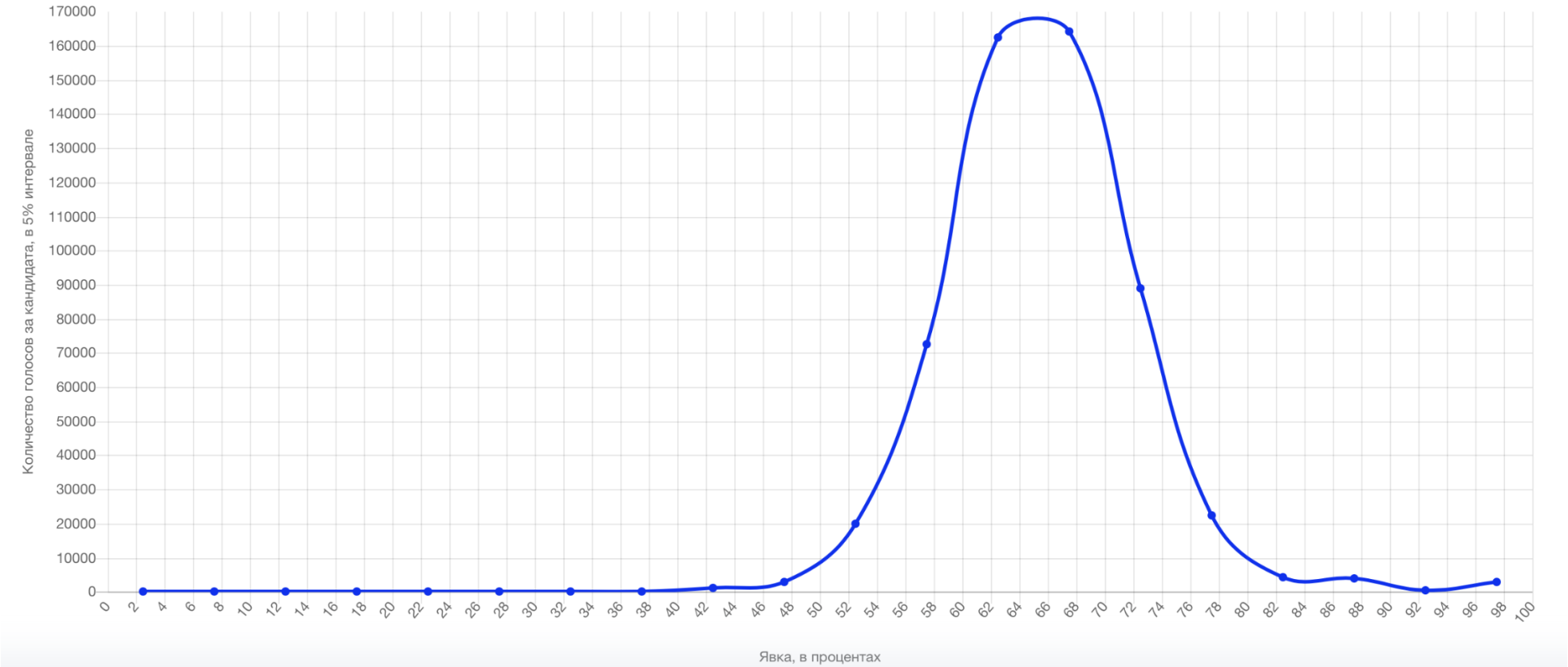
Выборы Президента РФ 2018г., Белгородская область, кандидат В.В. Путин



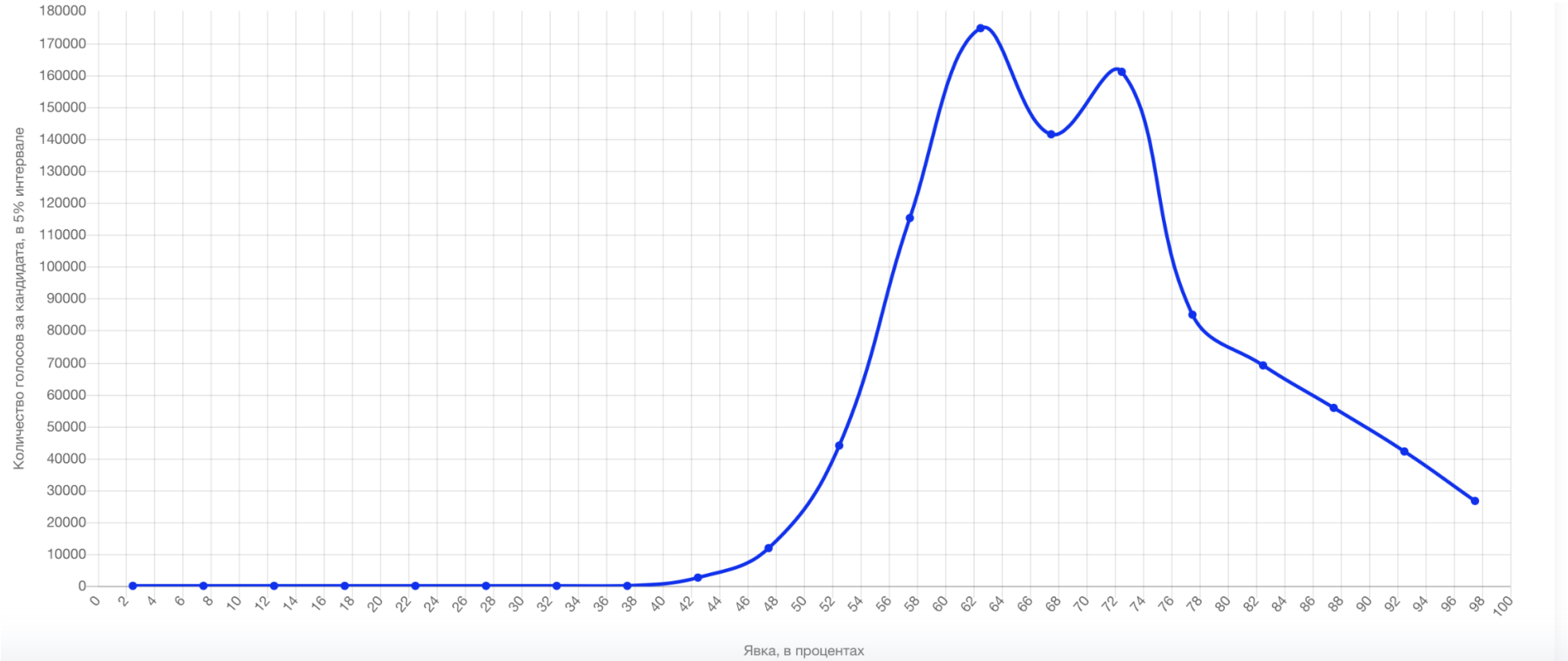
Выборы Президента РФ 2018г., Брянская область, кандидат В.В. Путин



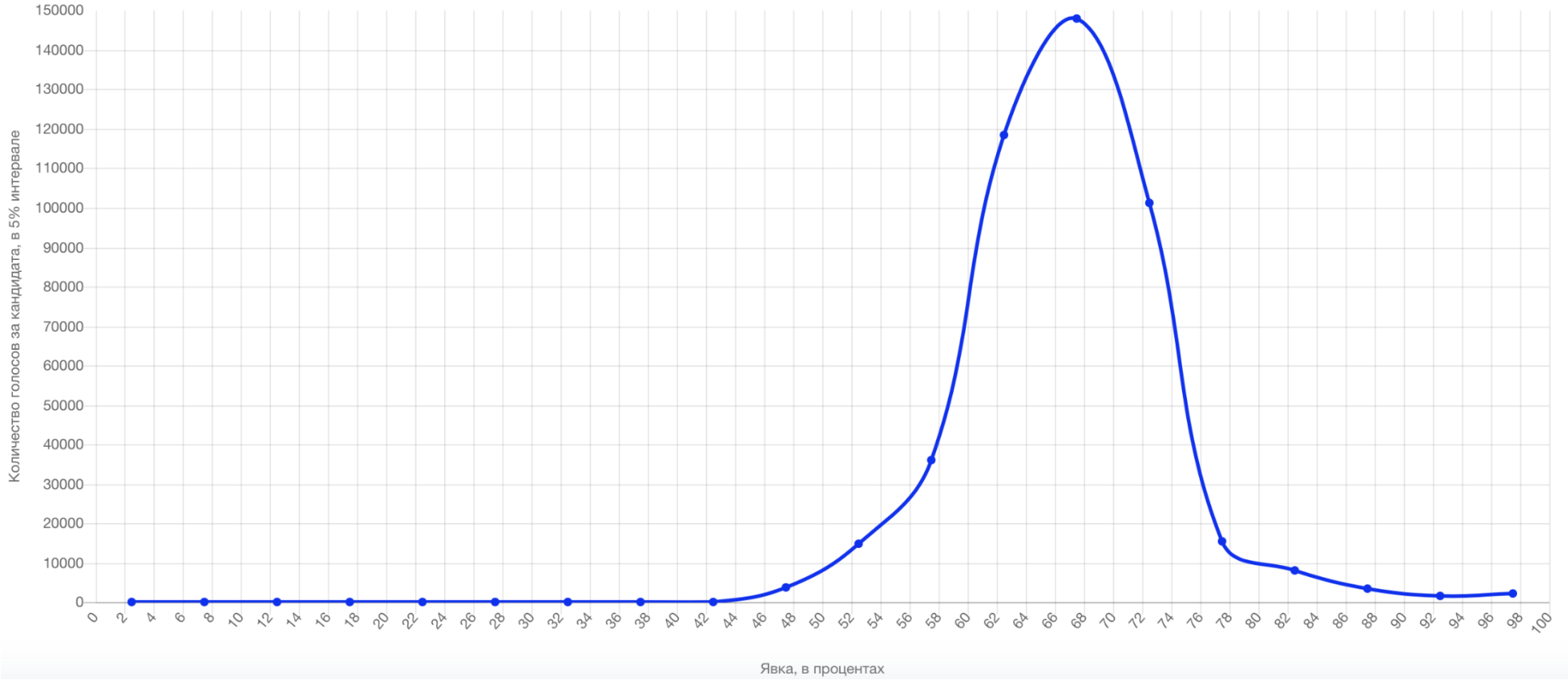
Выборы Президента РФ 2018г., Владимирская область, кандидат В.В. Путин



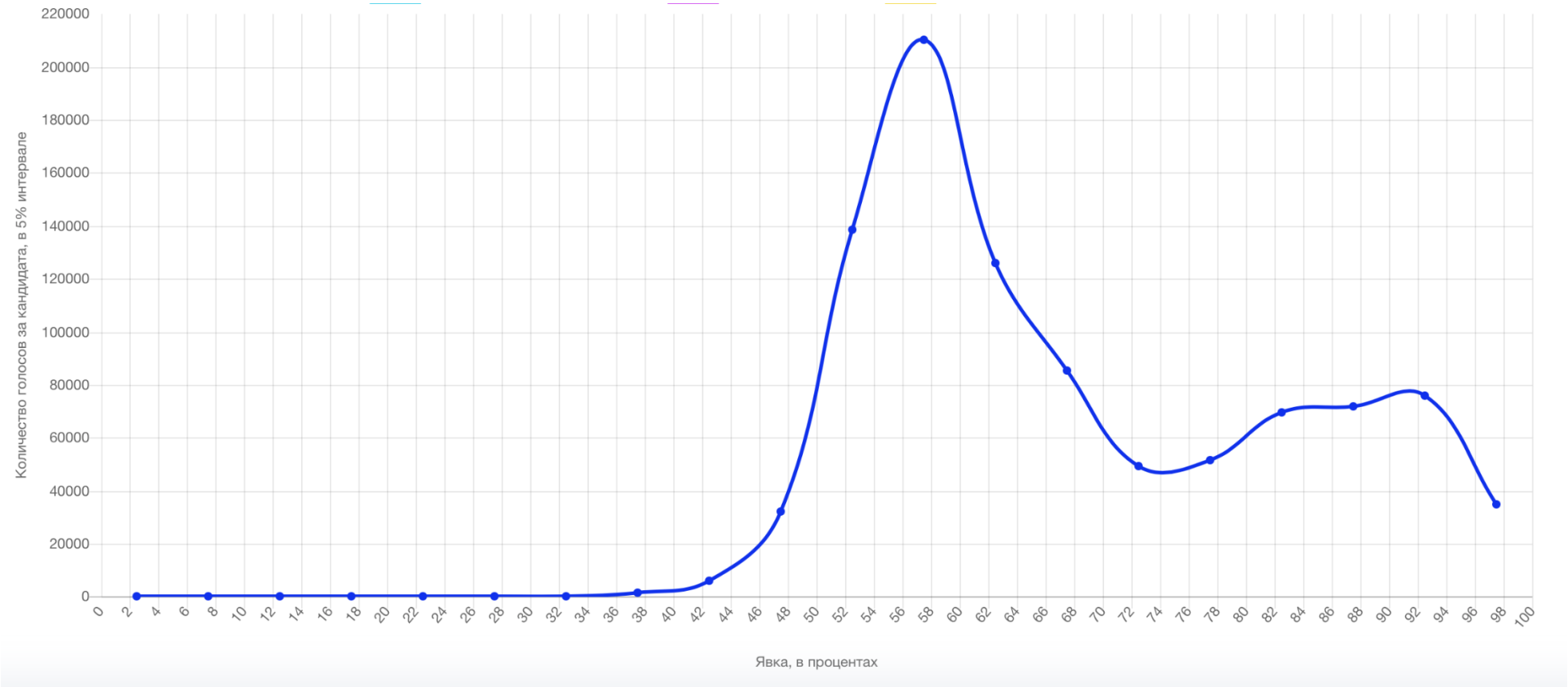
Выборы Президента РФ 2018г., Волгоградская область, кандидат В.В. Путин



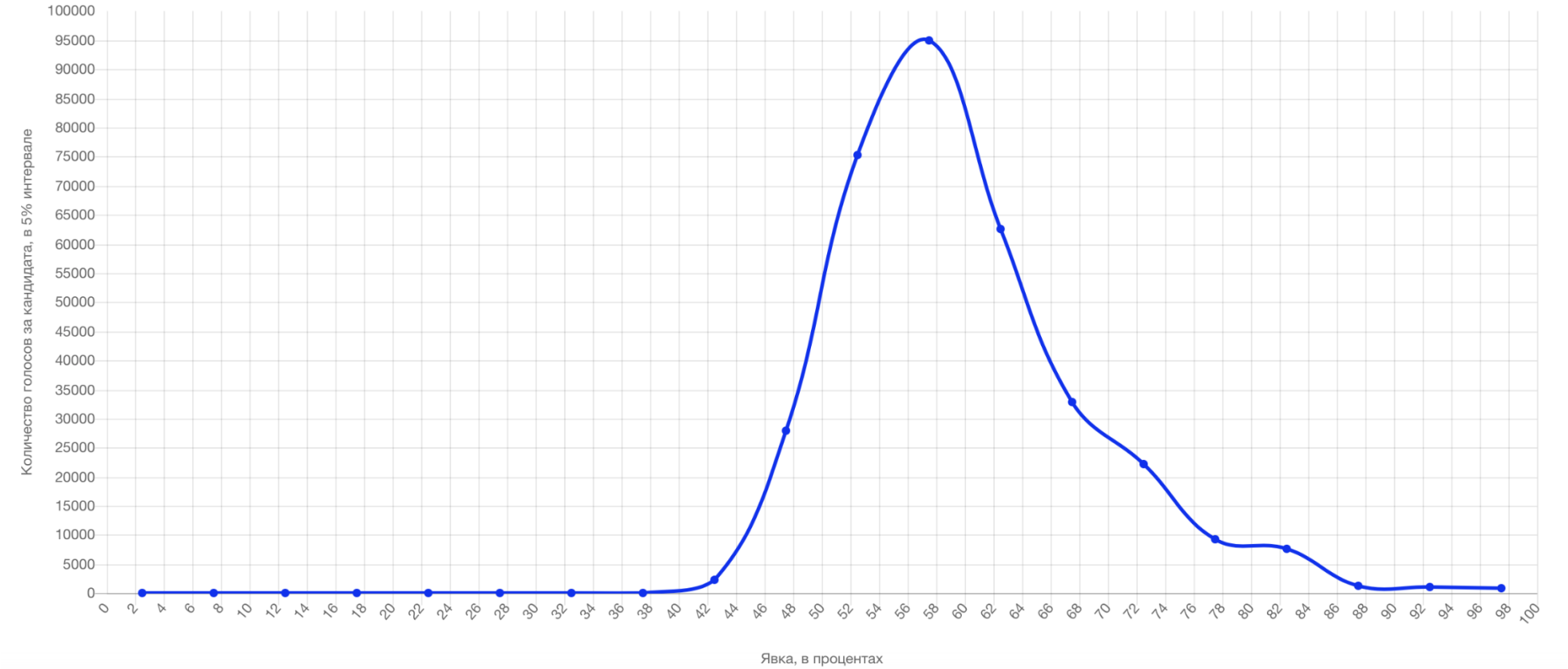
Выборы Президента РФ 2018г., Вологодская область, кандидат В.В. Путин



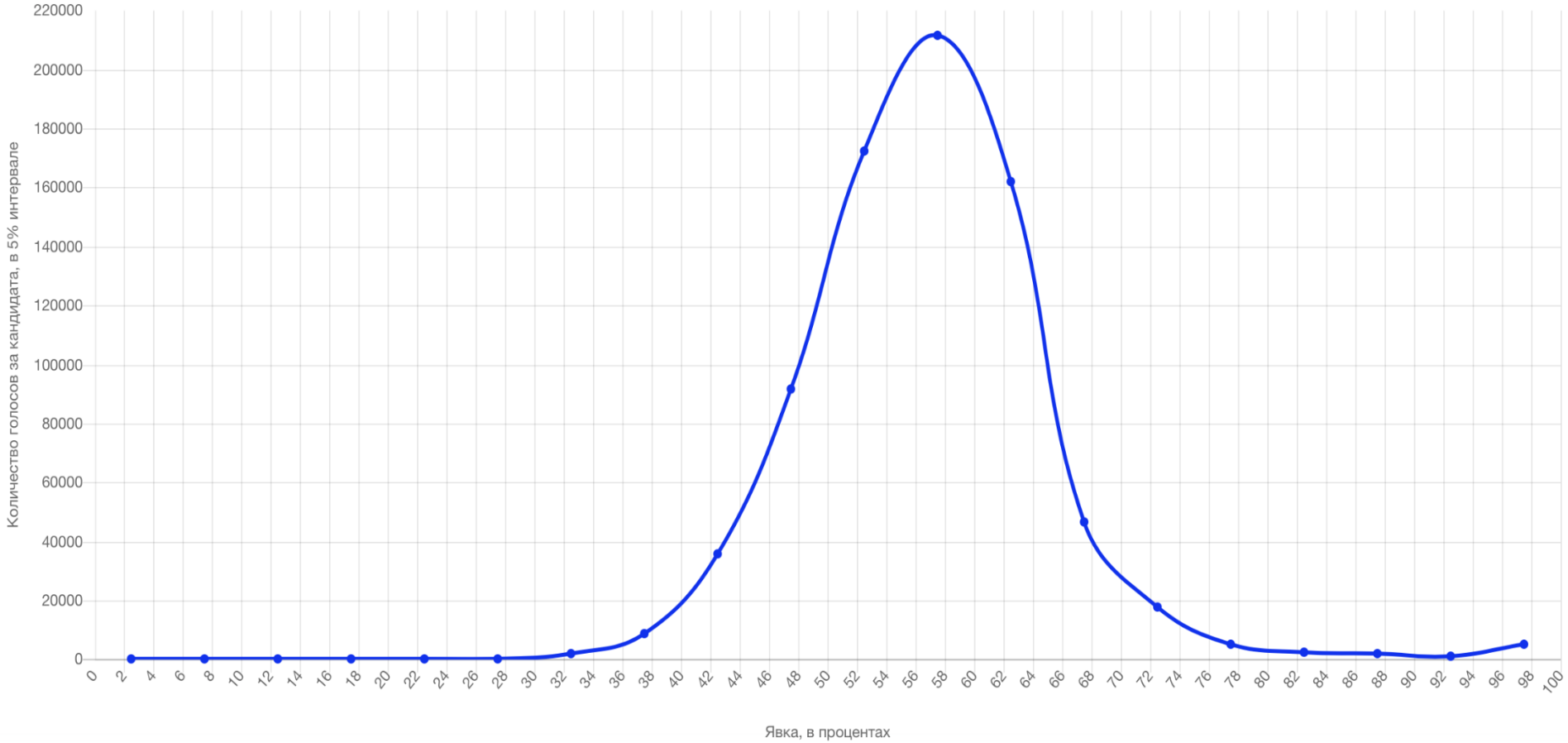
Выборы Президента РФ 2018г., Воронежская область, кандидат В.В. Путин



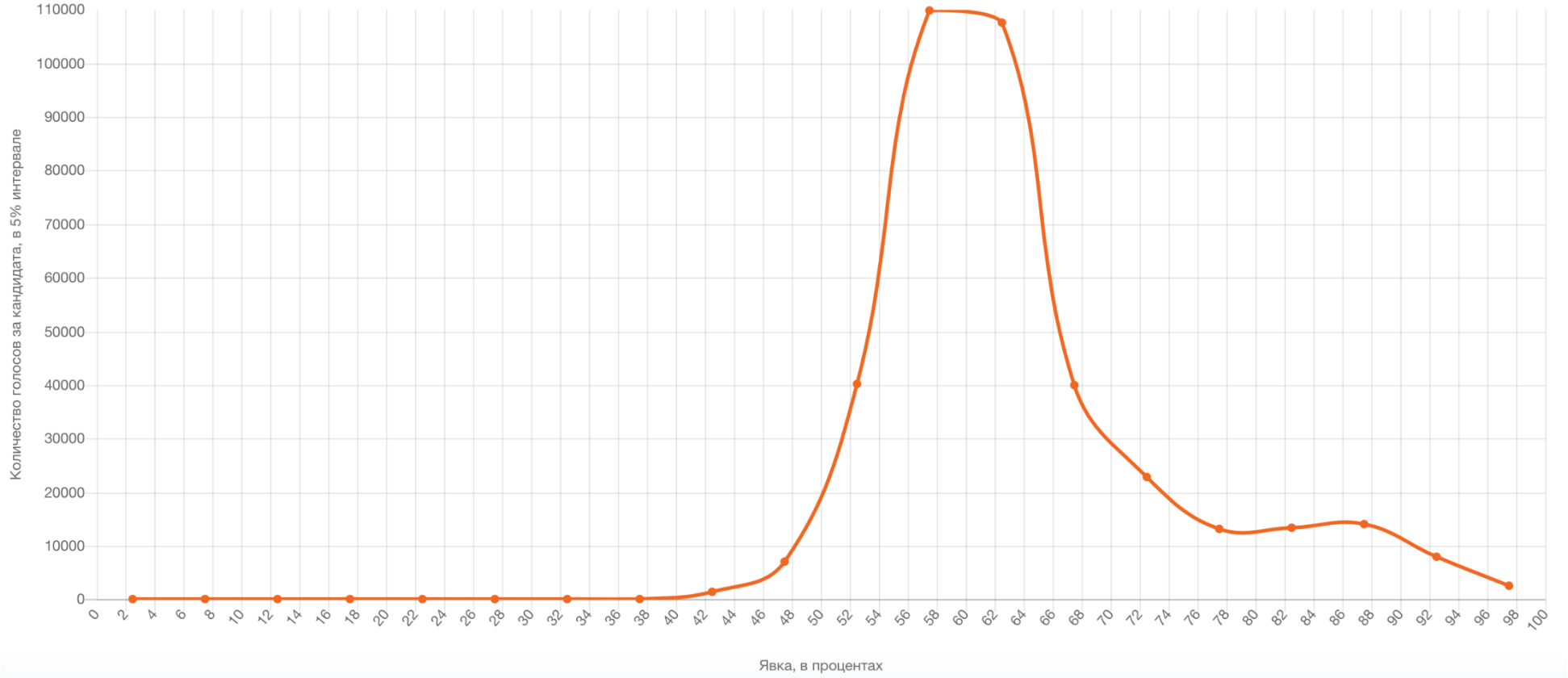
Выборы Президента РФ 2018г., Ивановская область, кандидат В.В. Путин



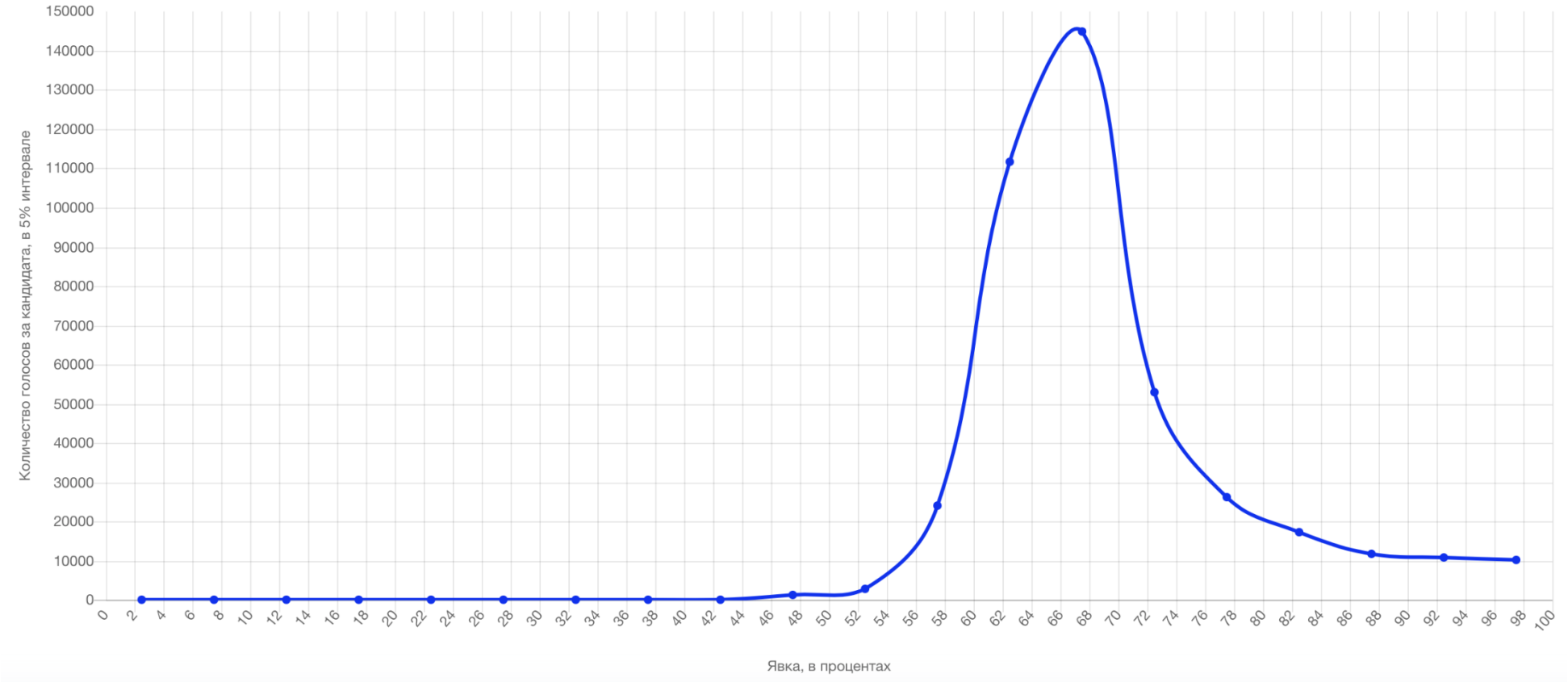
Выборы Президента РФ 2018г., Иркутская область, кандидат В.В. Путин



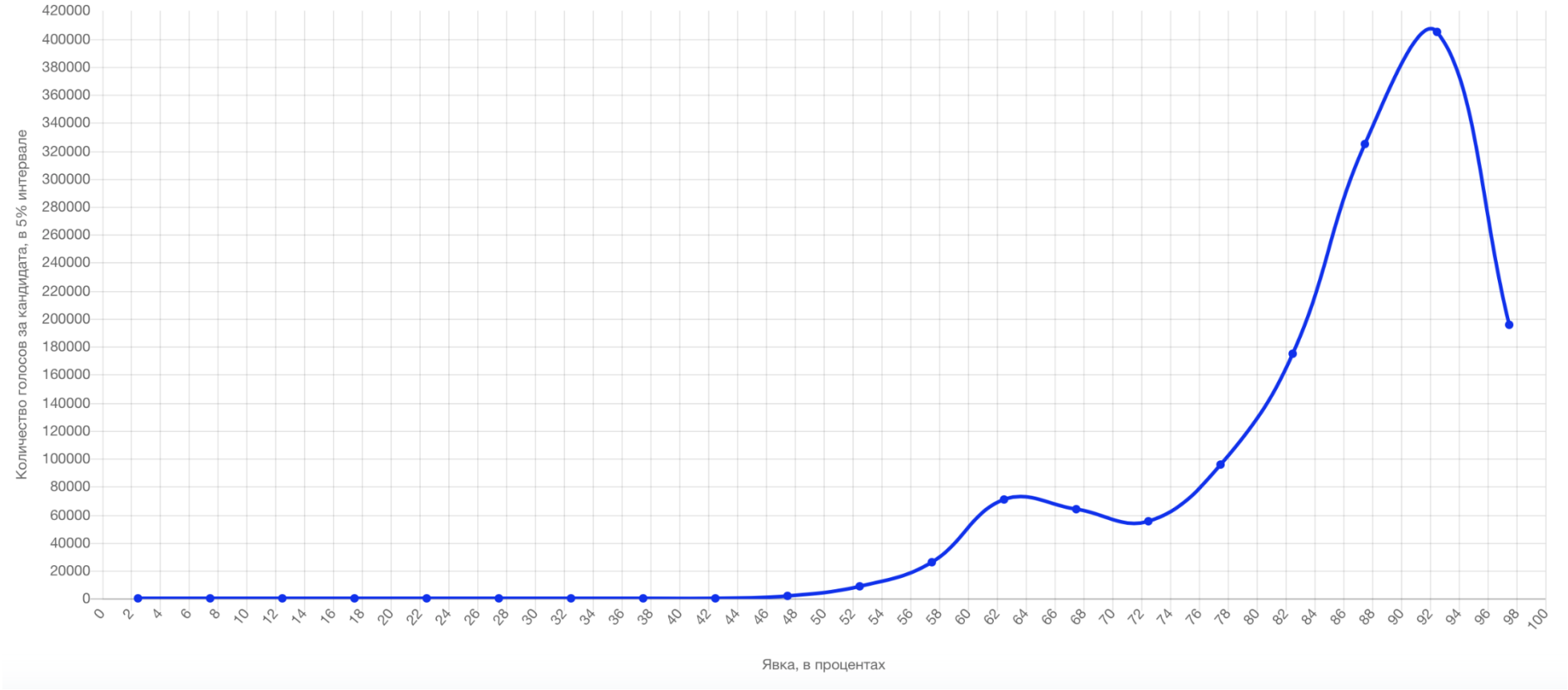
Выборы Президента РФ 2018г., Калининградская область, кандидат В.В. Путин



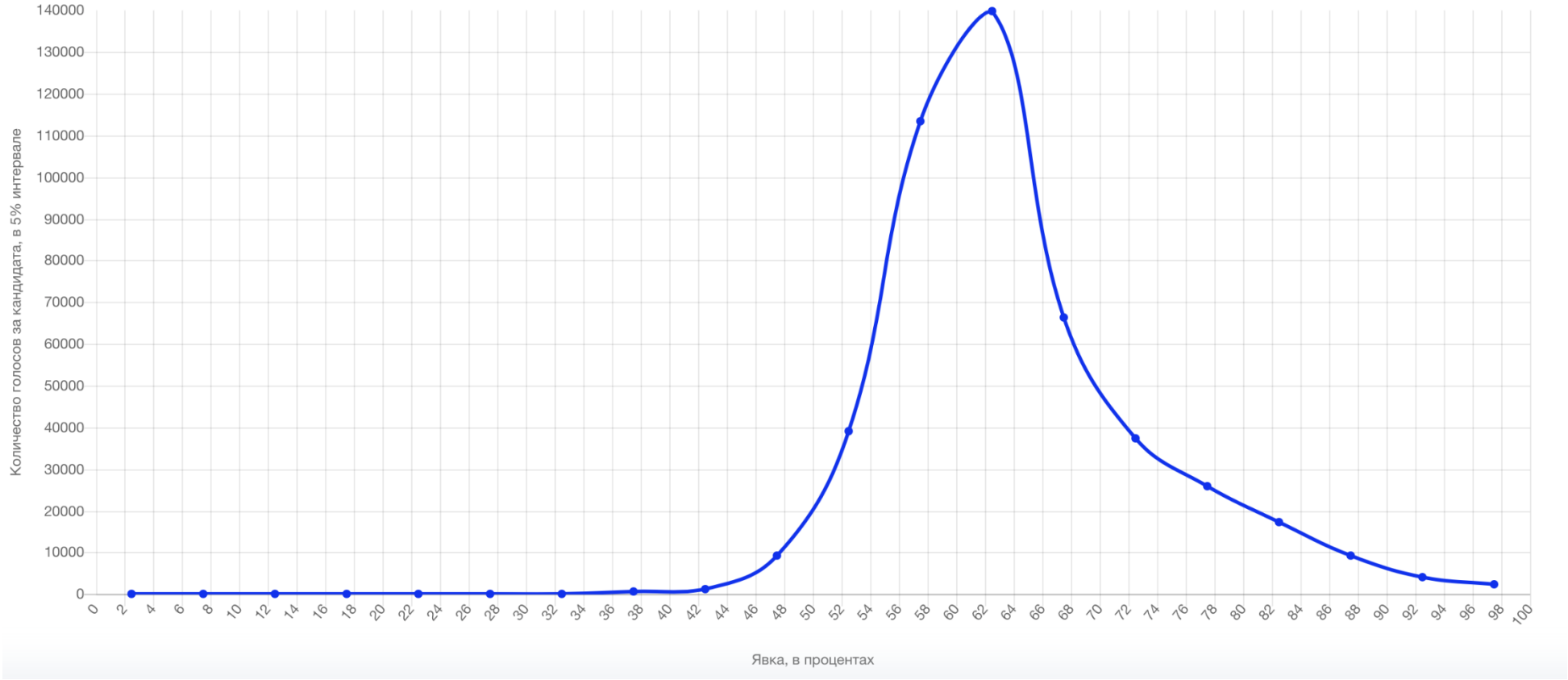
Выборы Президента РФ 2018г., Калужская область, кандидат В.В. Путин



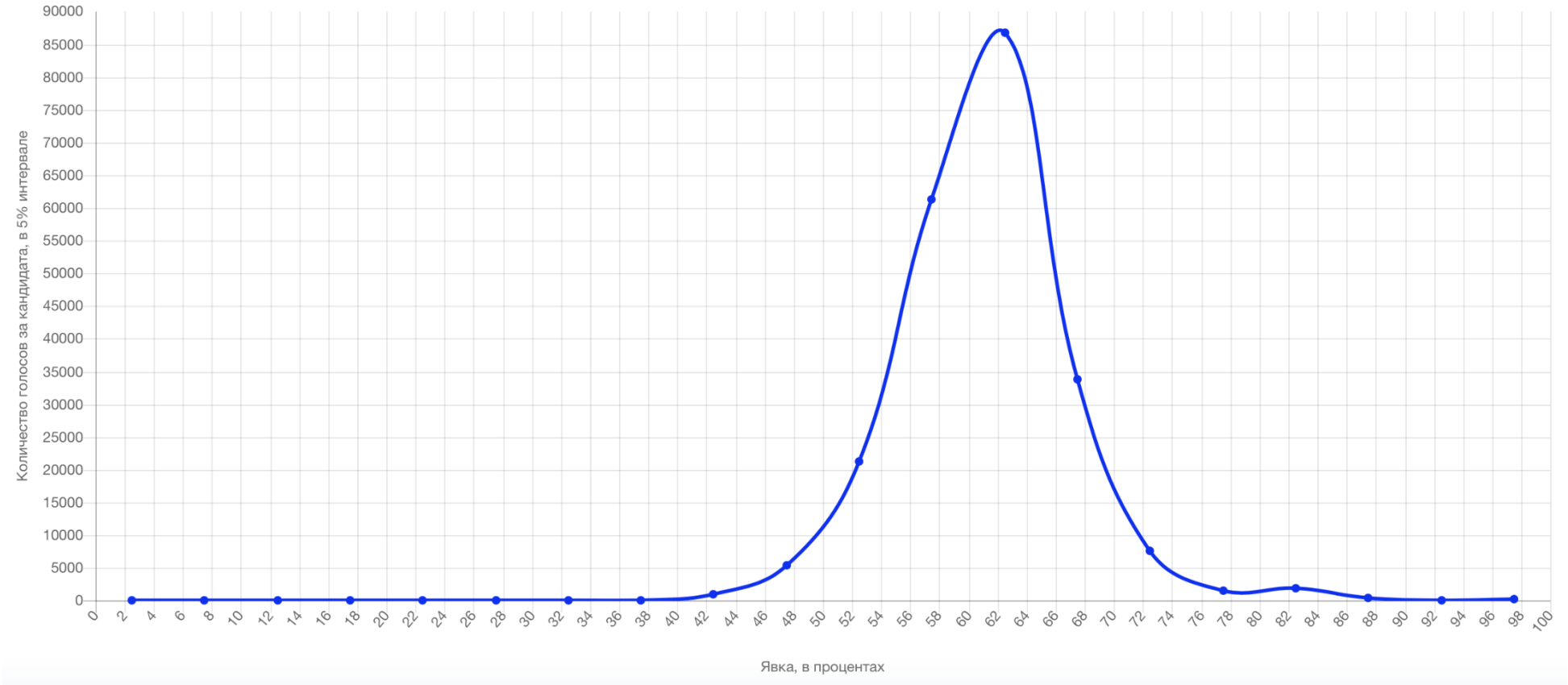
Выборы Президента РФ 2018г., Кемеровская область, кандидат В.В. Путин



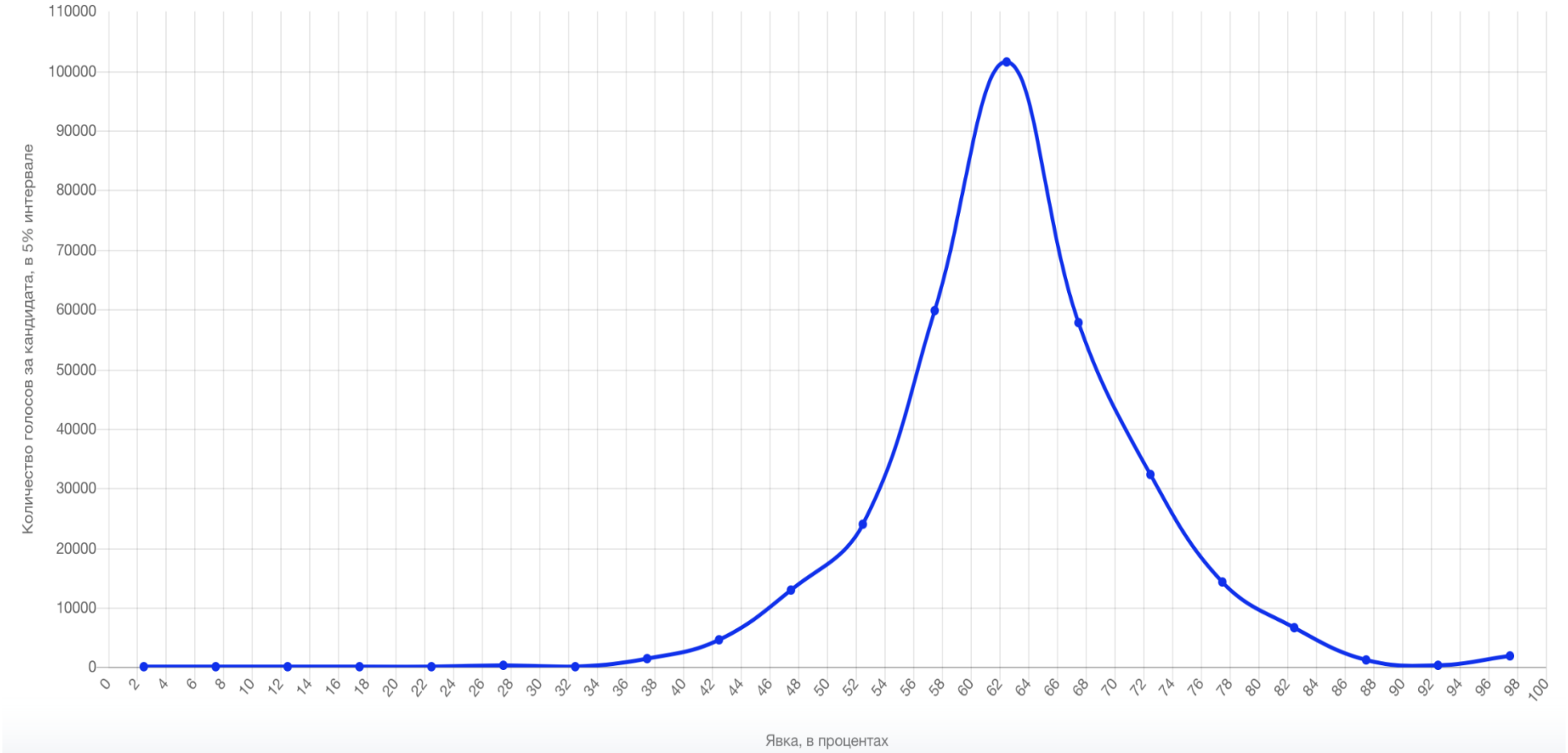
Выборы Президента РФ 2018г., Кировская область, кандидат В.В. Путин



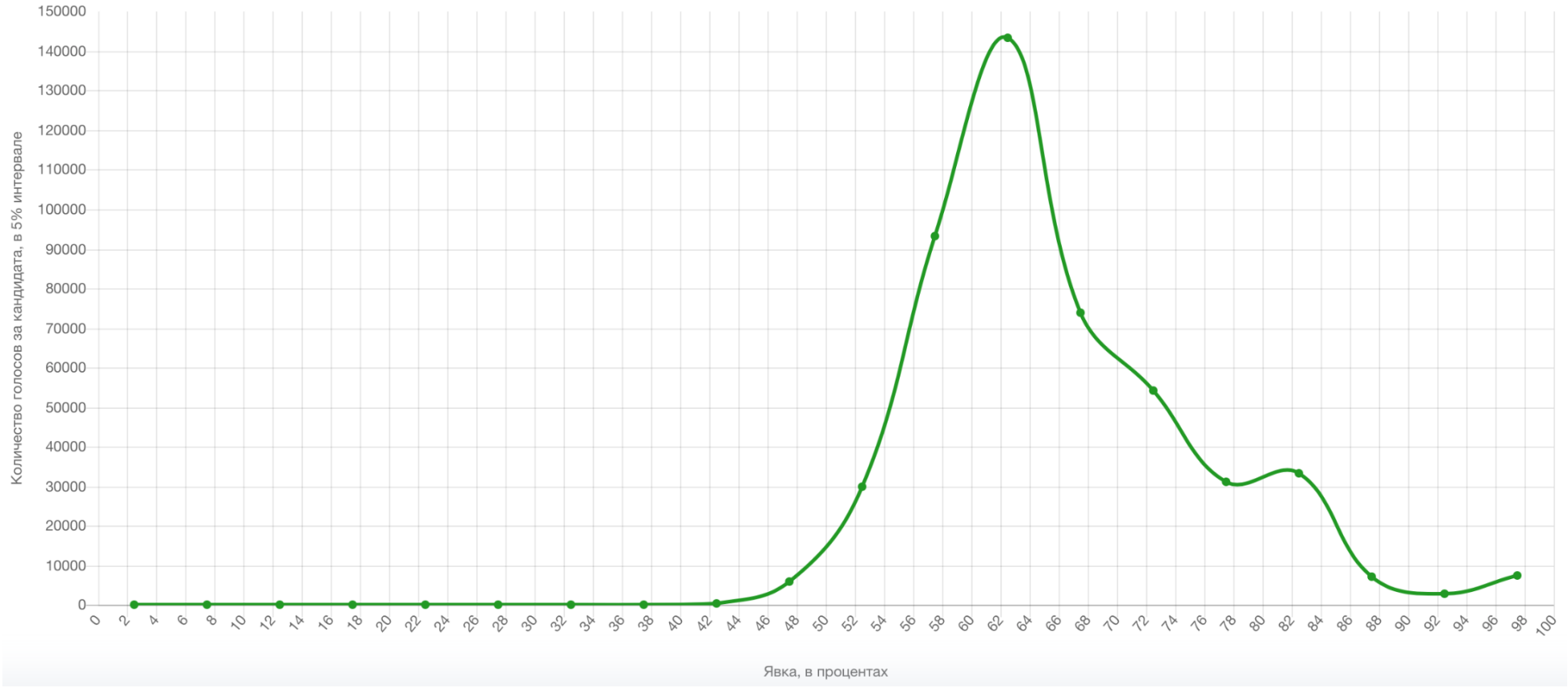
Выборы Президента РФ 2018г., Костромская область, кандидат В.В. Путин



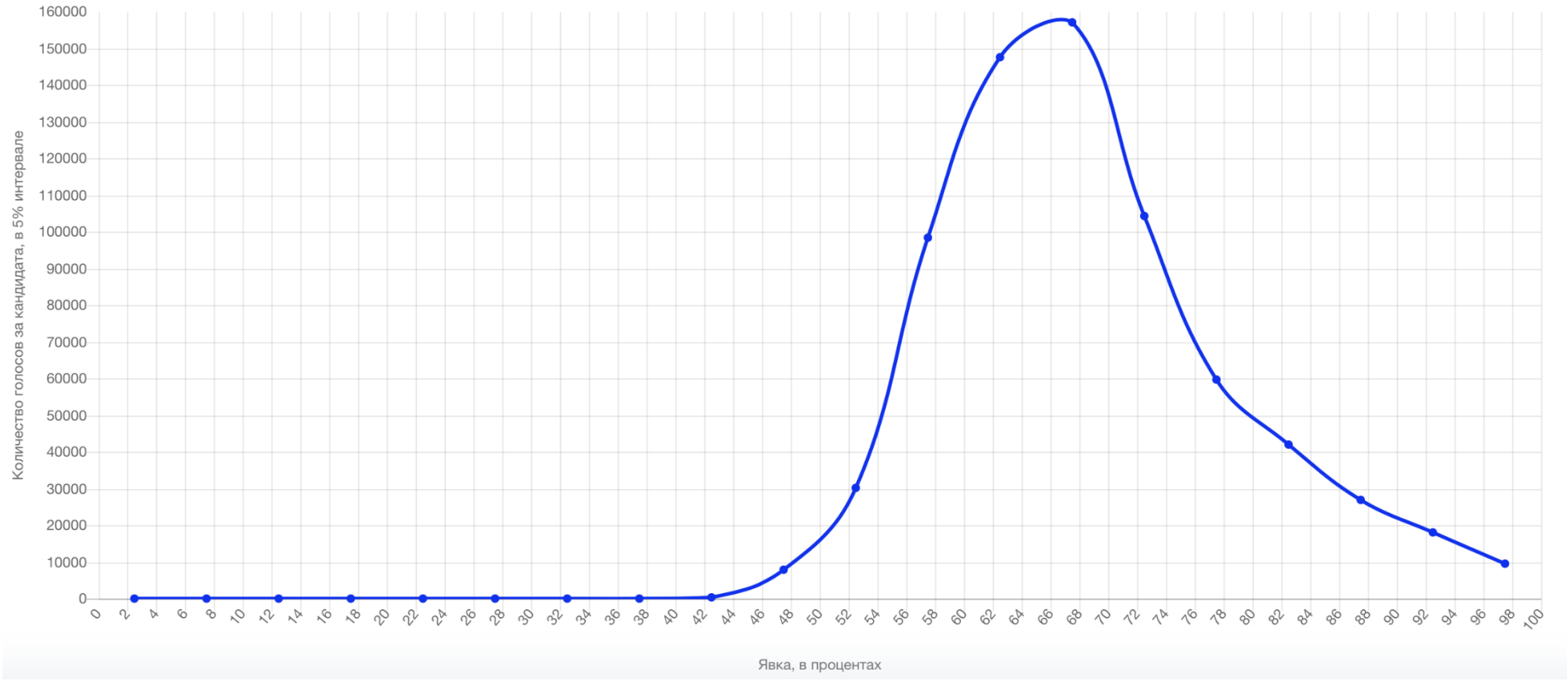
Выборы Президента РФ 2018г., Курганская область, кандидат В.В. Путин



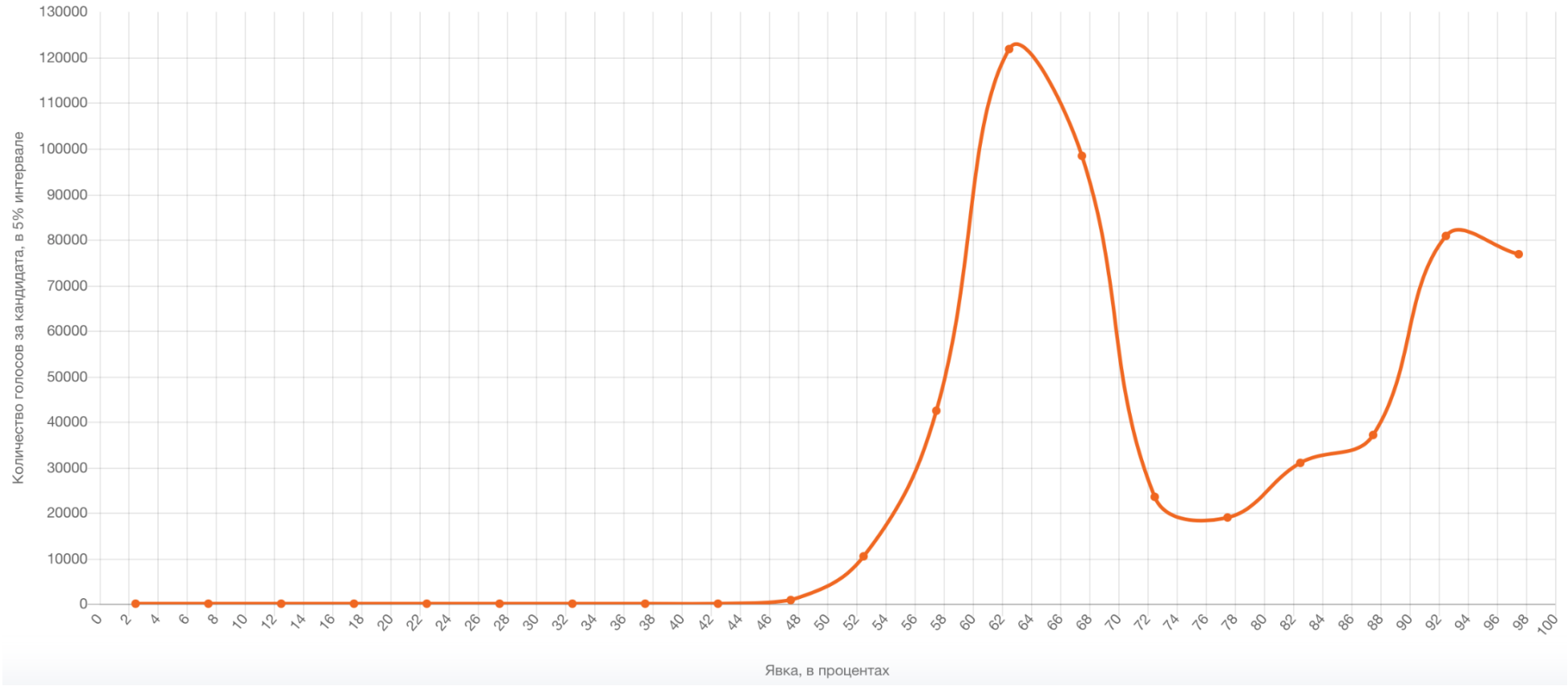
Выборы Президента РФ 2018г., Курская область, кандидат В.В. Путин



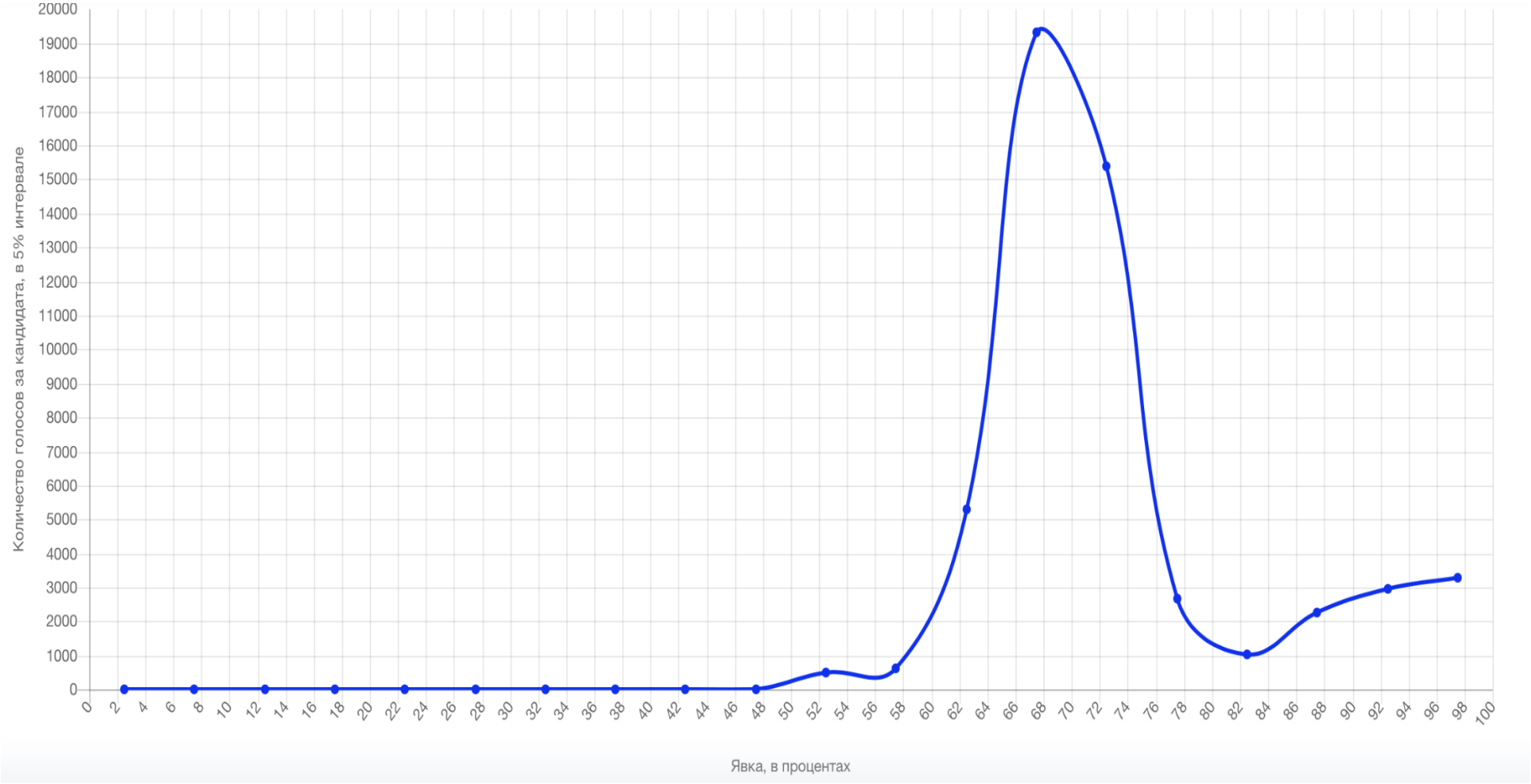
Выборы Президента РФ 2018г., Ленинградская область, кандидат В.В. Путин



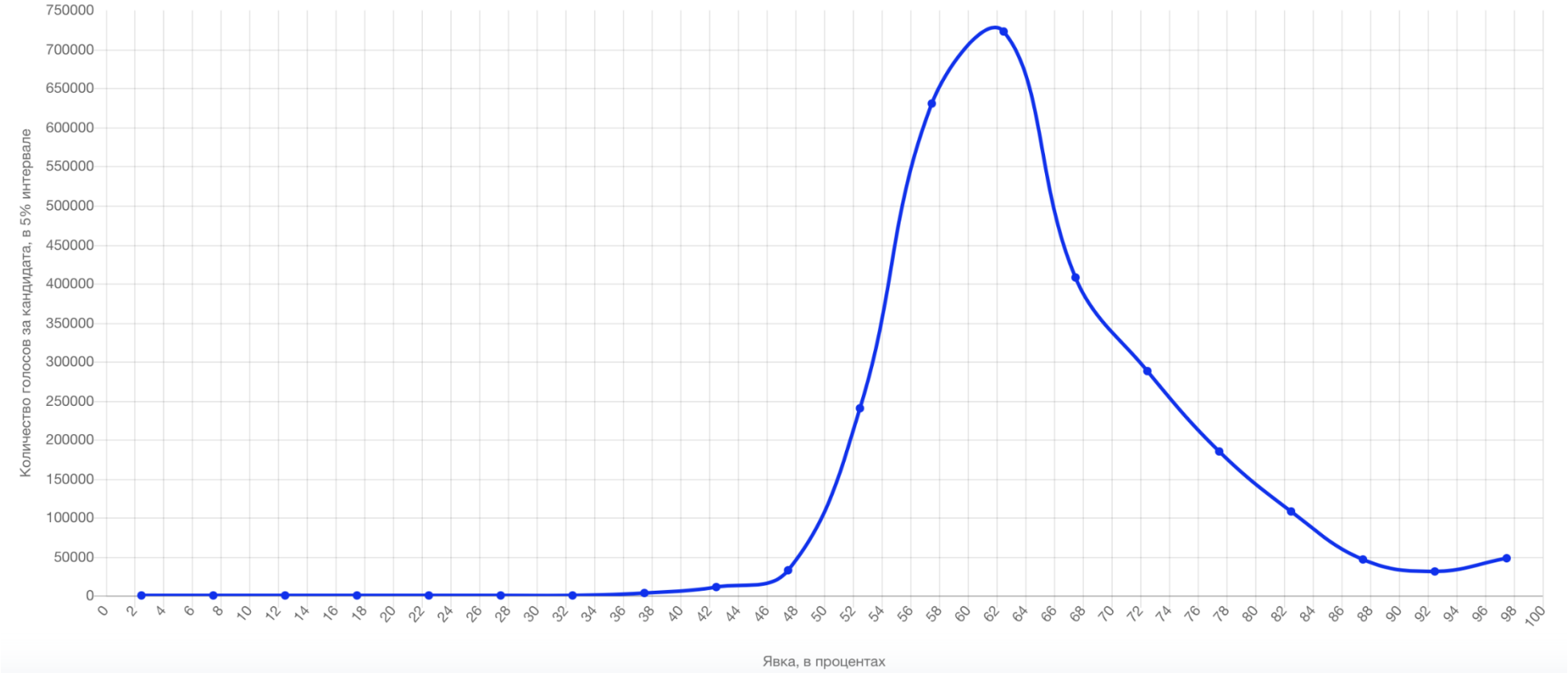
Выборы Президента РФ 2018г., Липецкая область, кандидат В.В. Путин



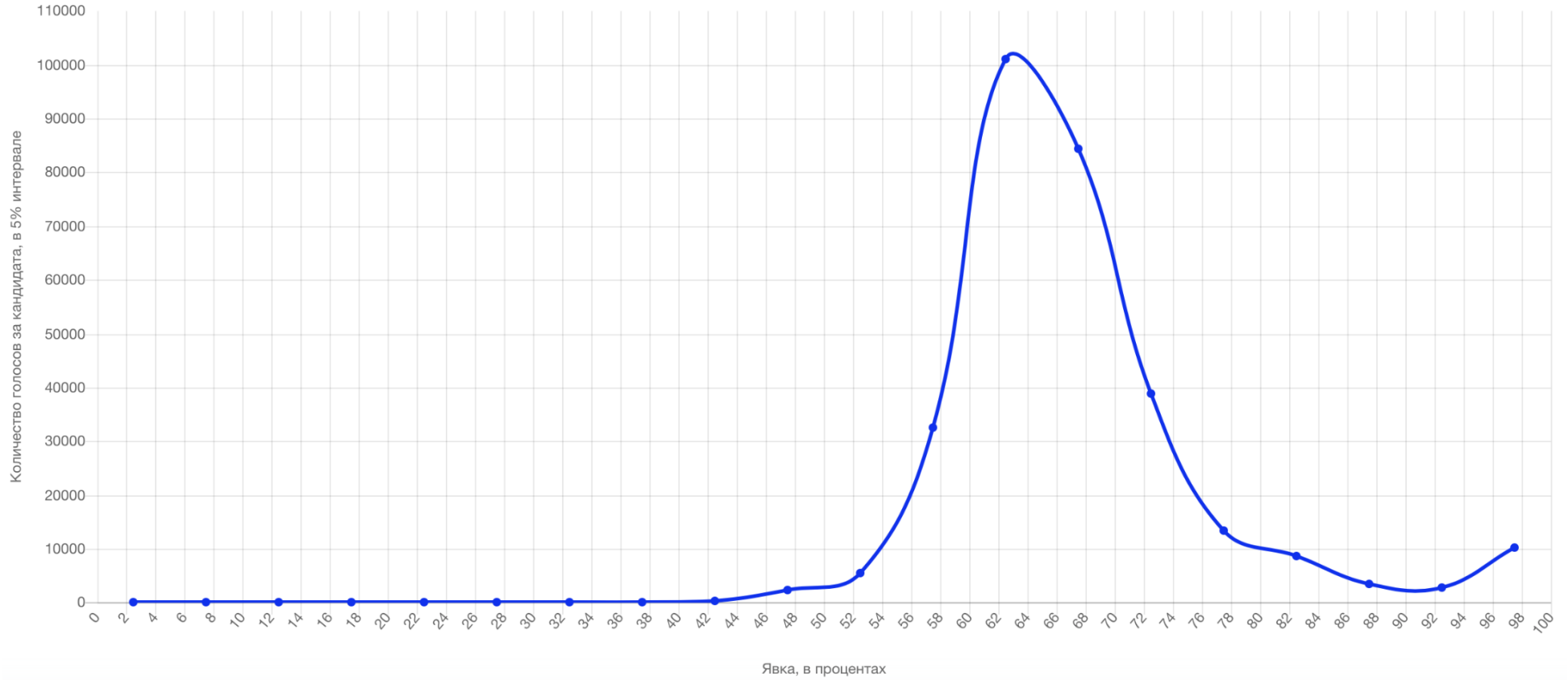
Выборы Президента РФ 2018г., Магаданская область, кандидат В.В. Путин



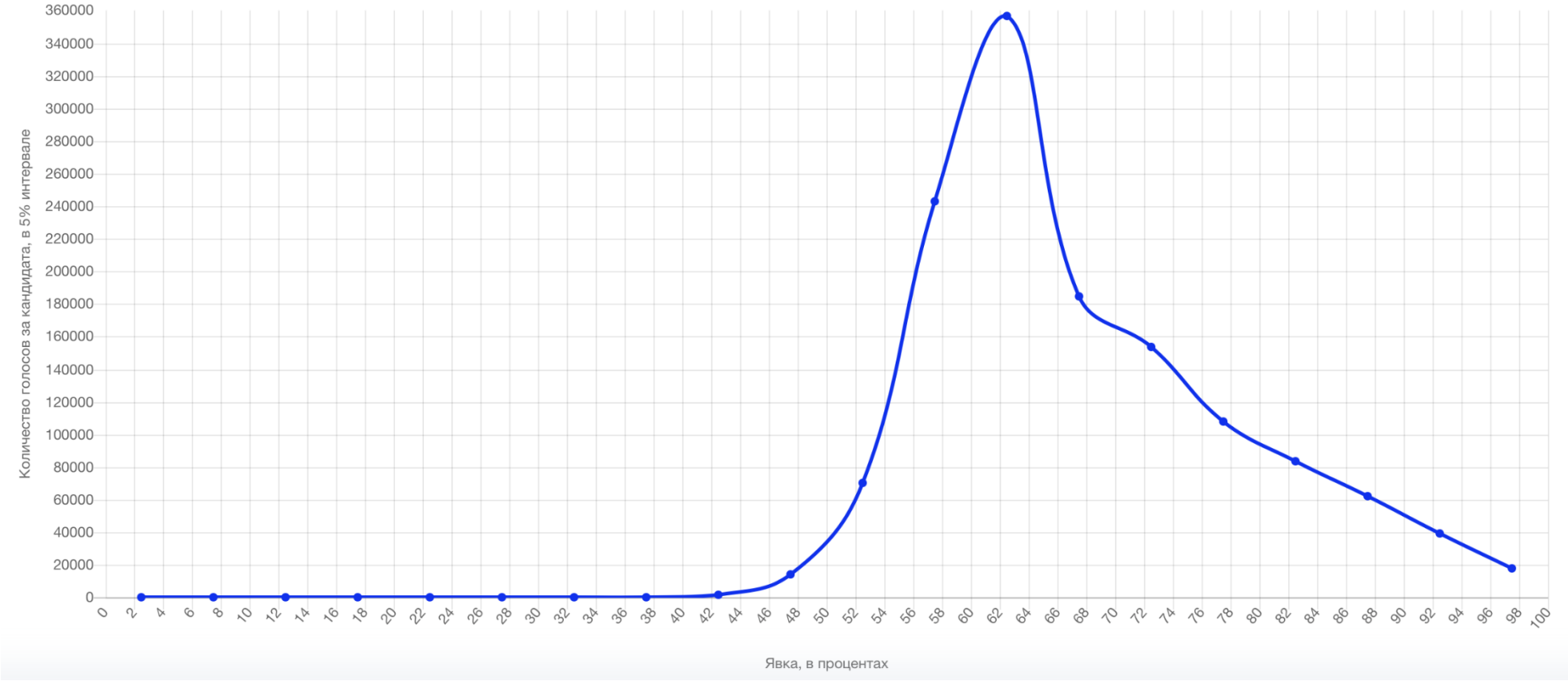
Выборы Президента РФ 2018г., Московская область, кандидат В.В. Путин



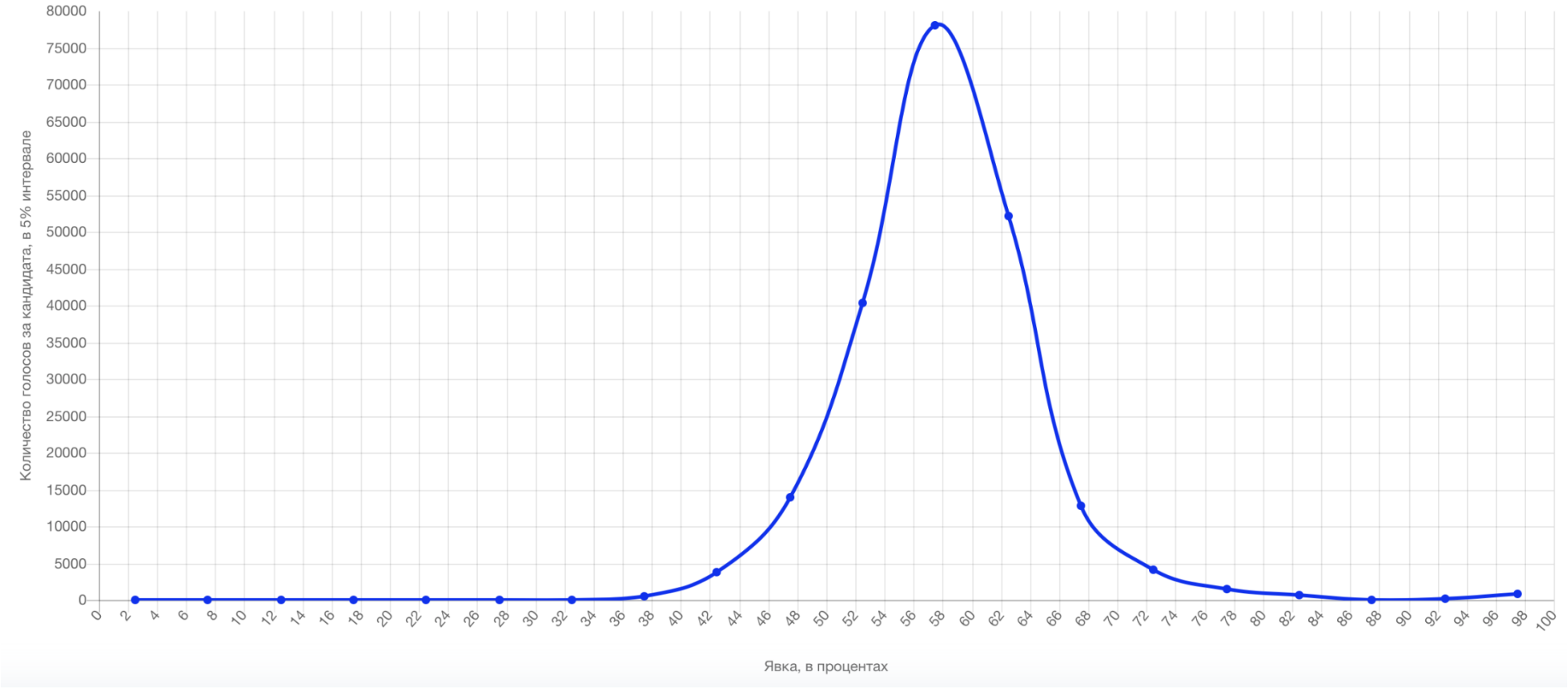
Выборы Президента РФ 2018г., Мурманская область, кандидат В.В. Путин



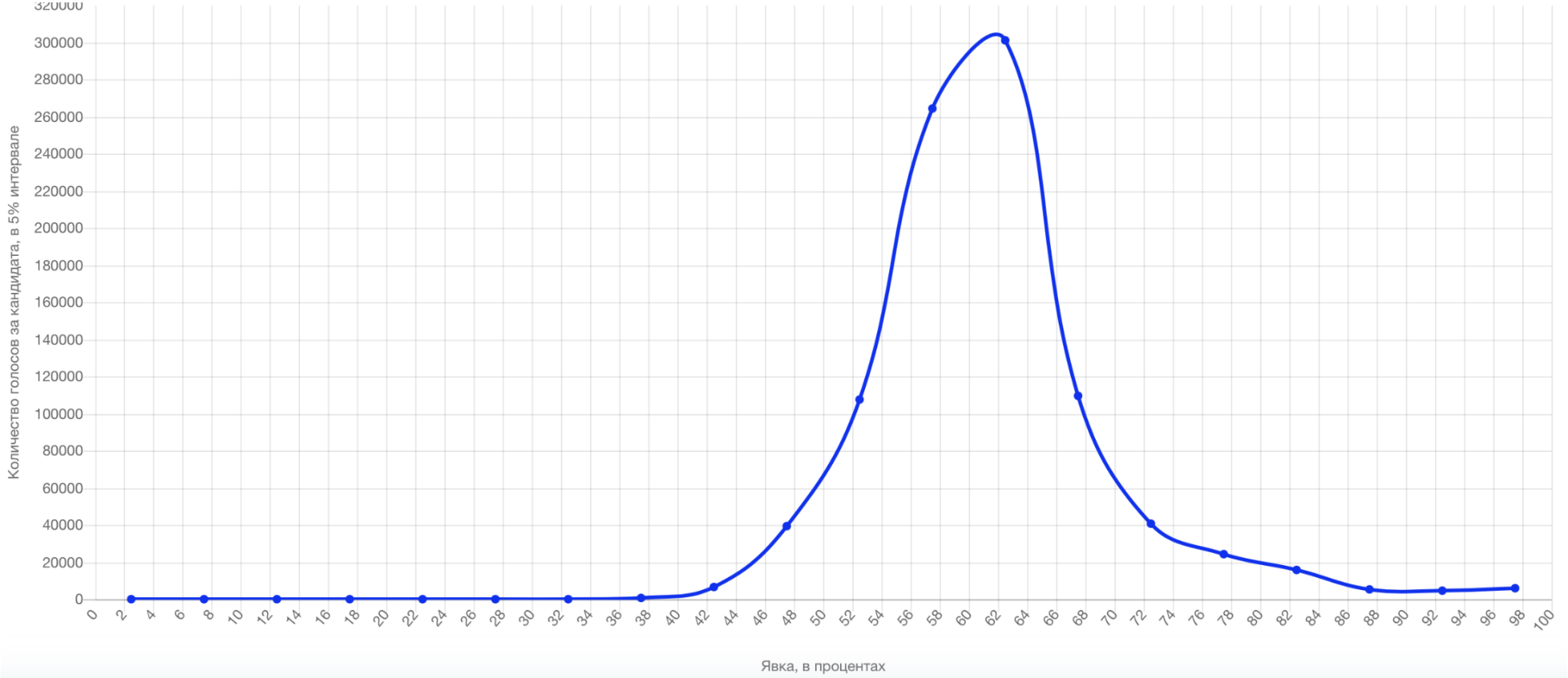
Выборы Президента РФ 2018г., Нижегородская область, кандидат В.В. Путин



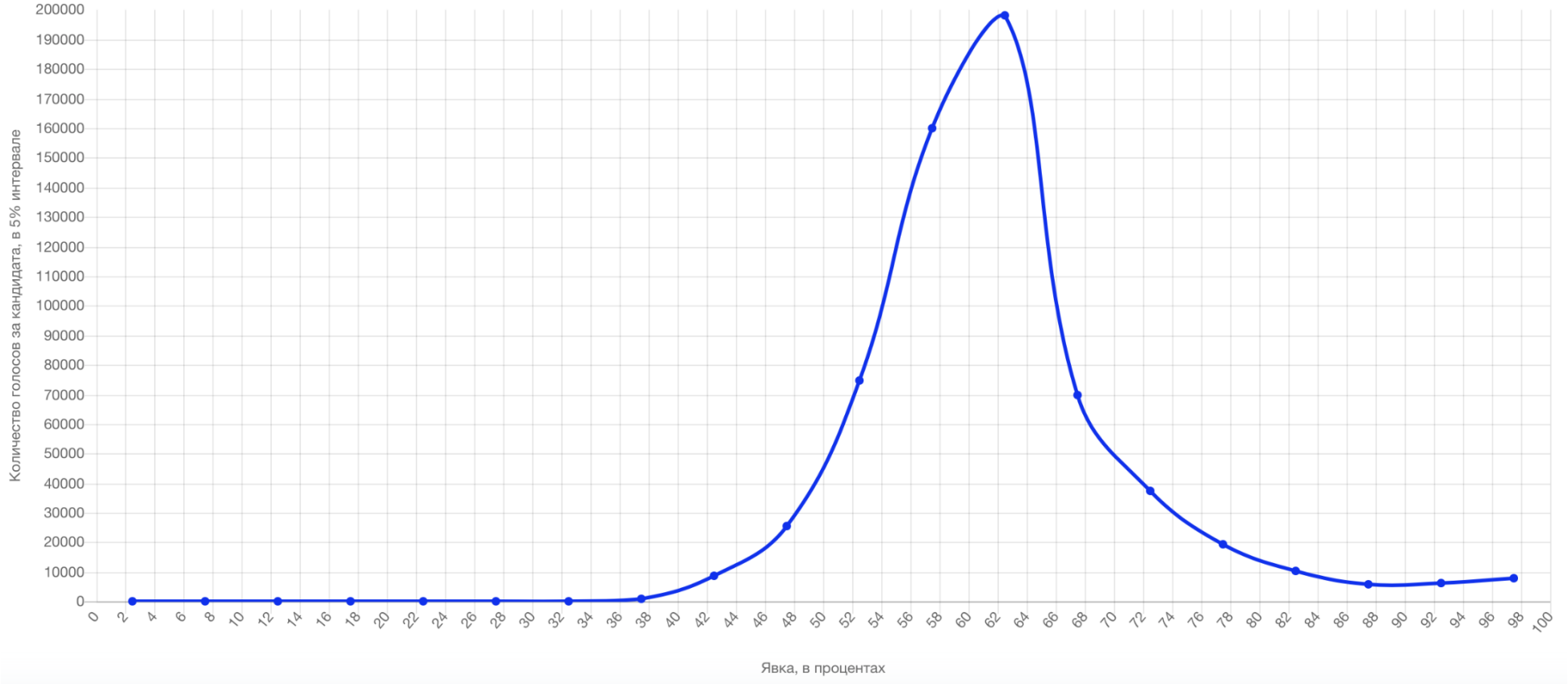
Выборы Президента РФ 2018г., Новгородская область, кандидат В.В. Путин



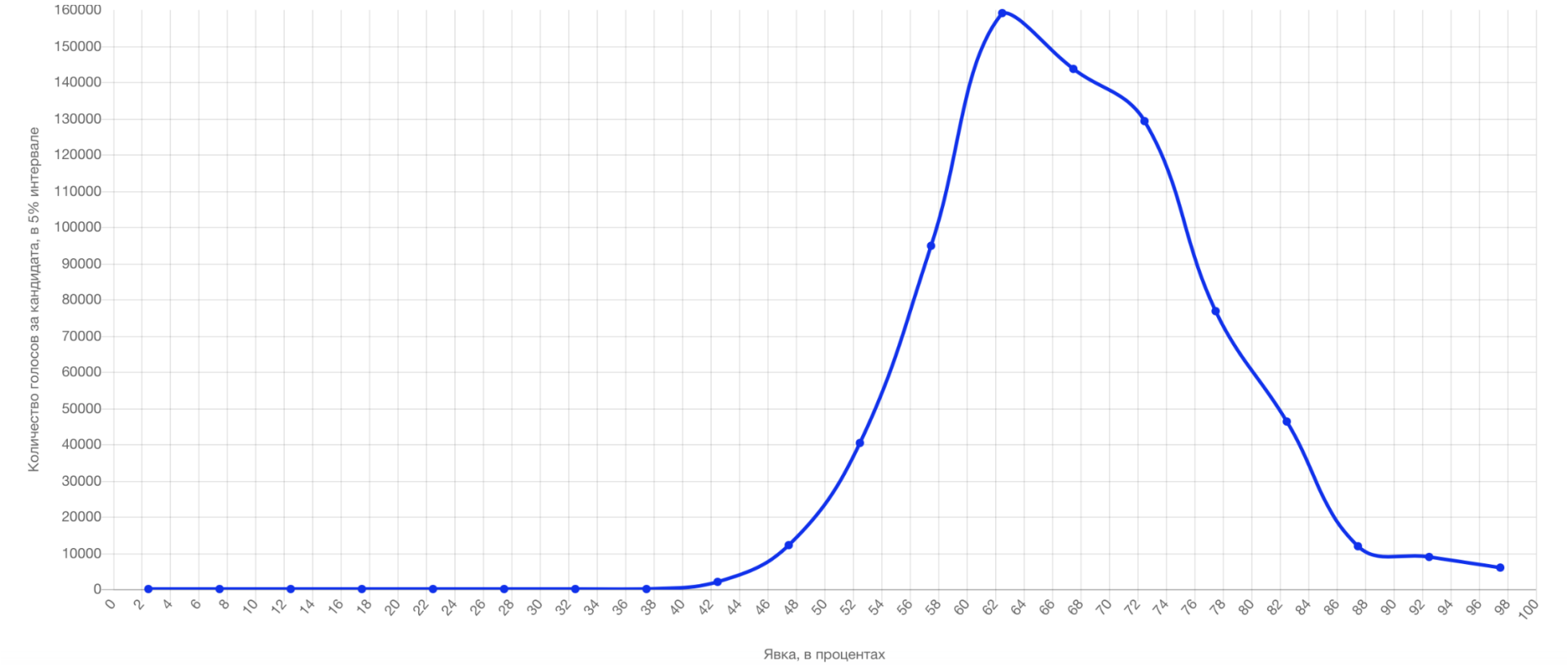
Выборы Президента РФ 2018г., Новосибирская область, кандидат В.В. Путин



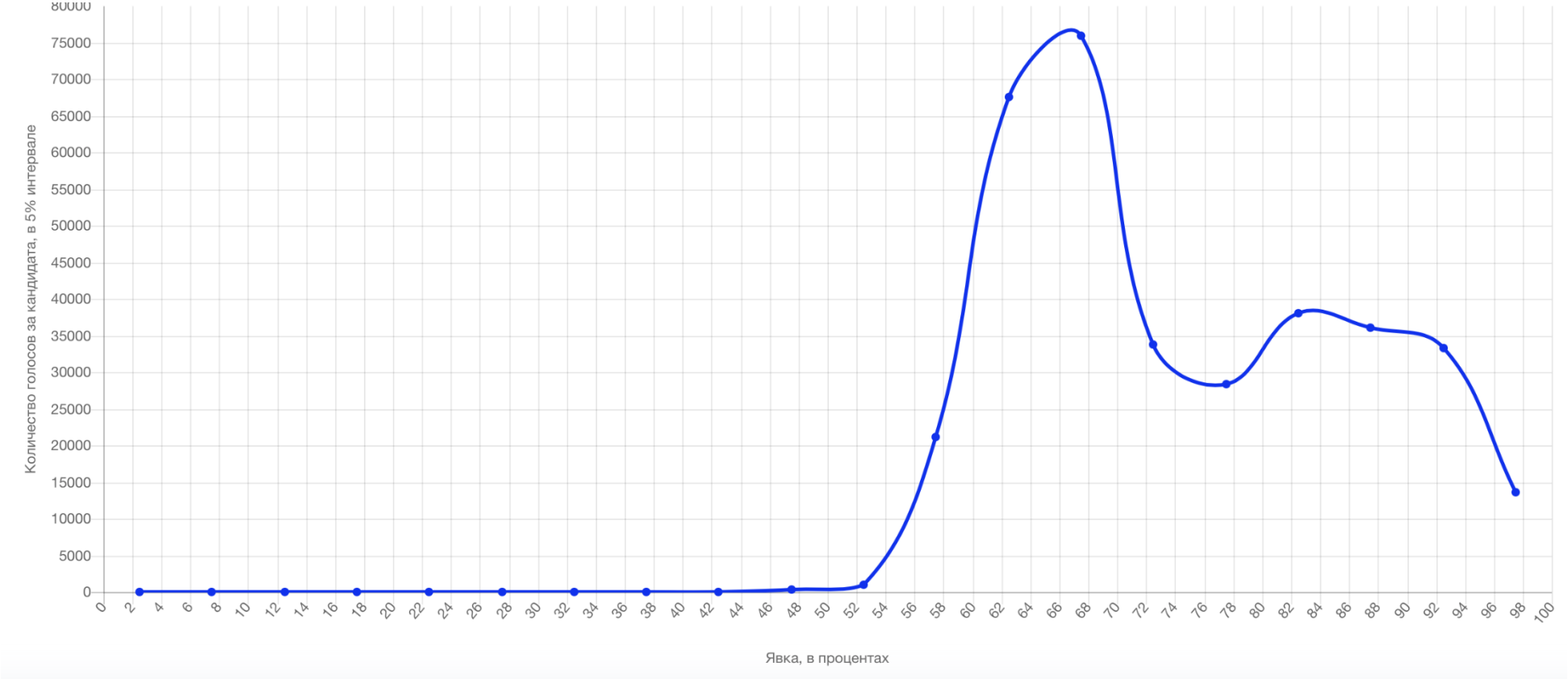
Выборы Президента РФ 2018г., Омская область, кандидат В.В. Путин



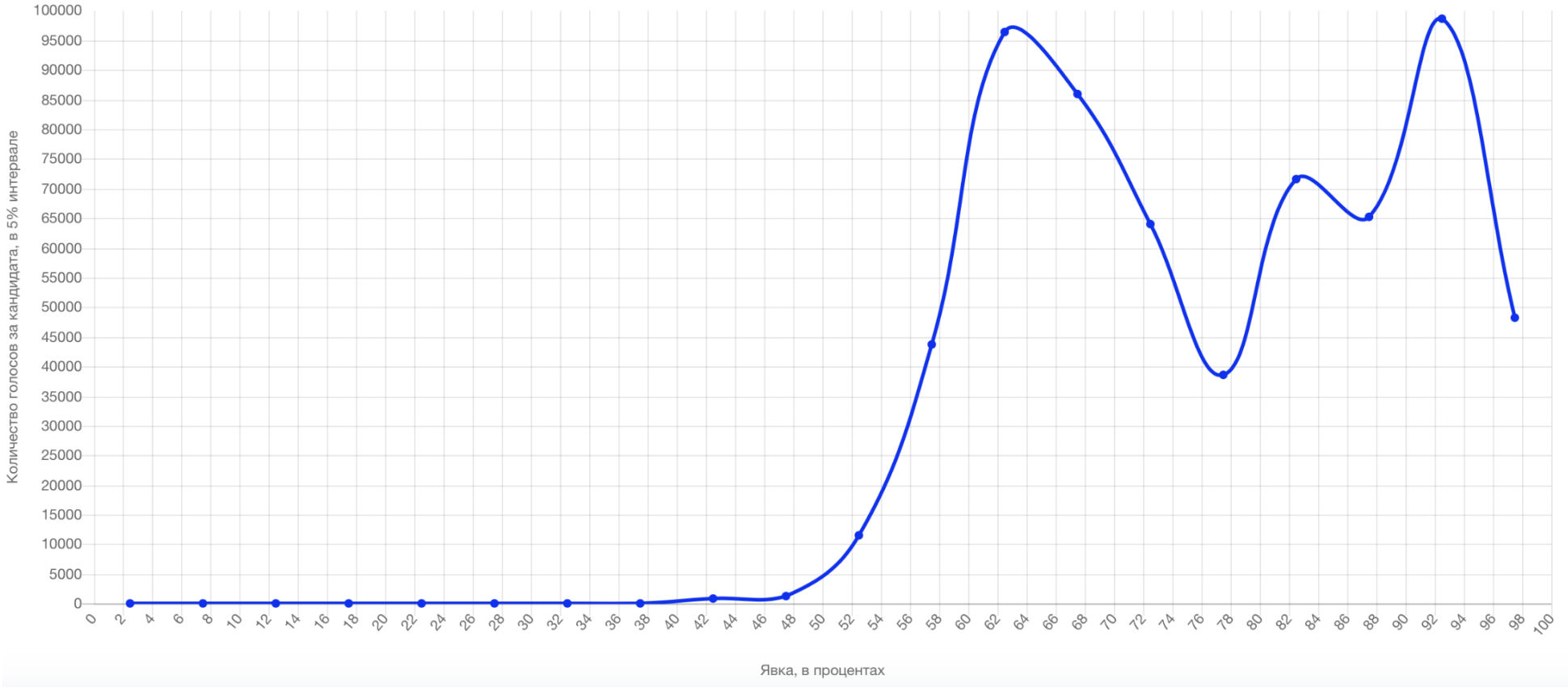
Выборы Президента РФ 2018г., Оренбургская область, кандидат В.В. Путин



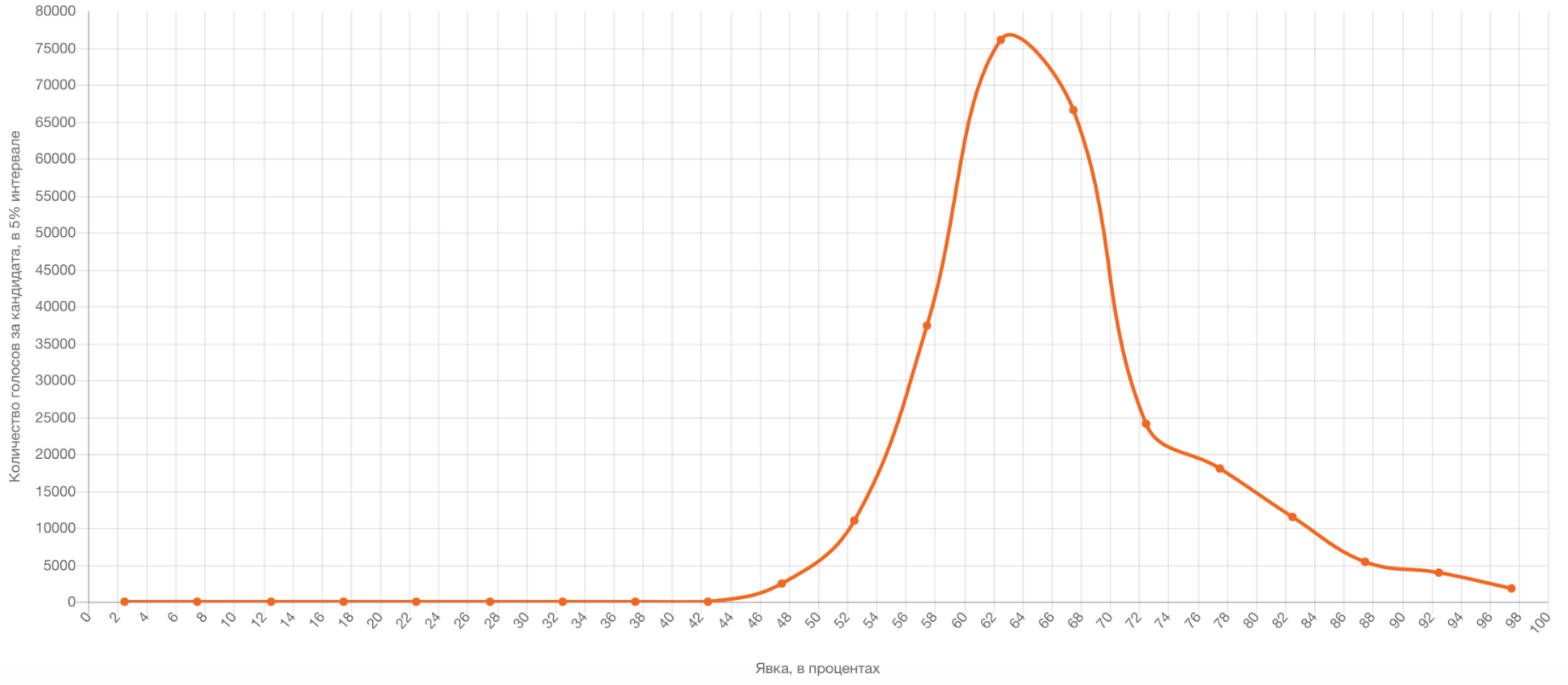
Выборы Президента РФ 2018г., Орловская область, кандидат В.В. Путин



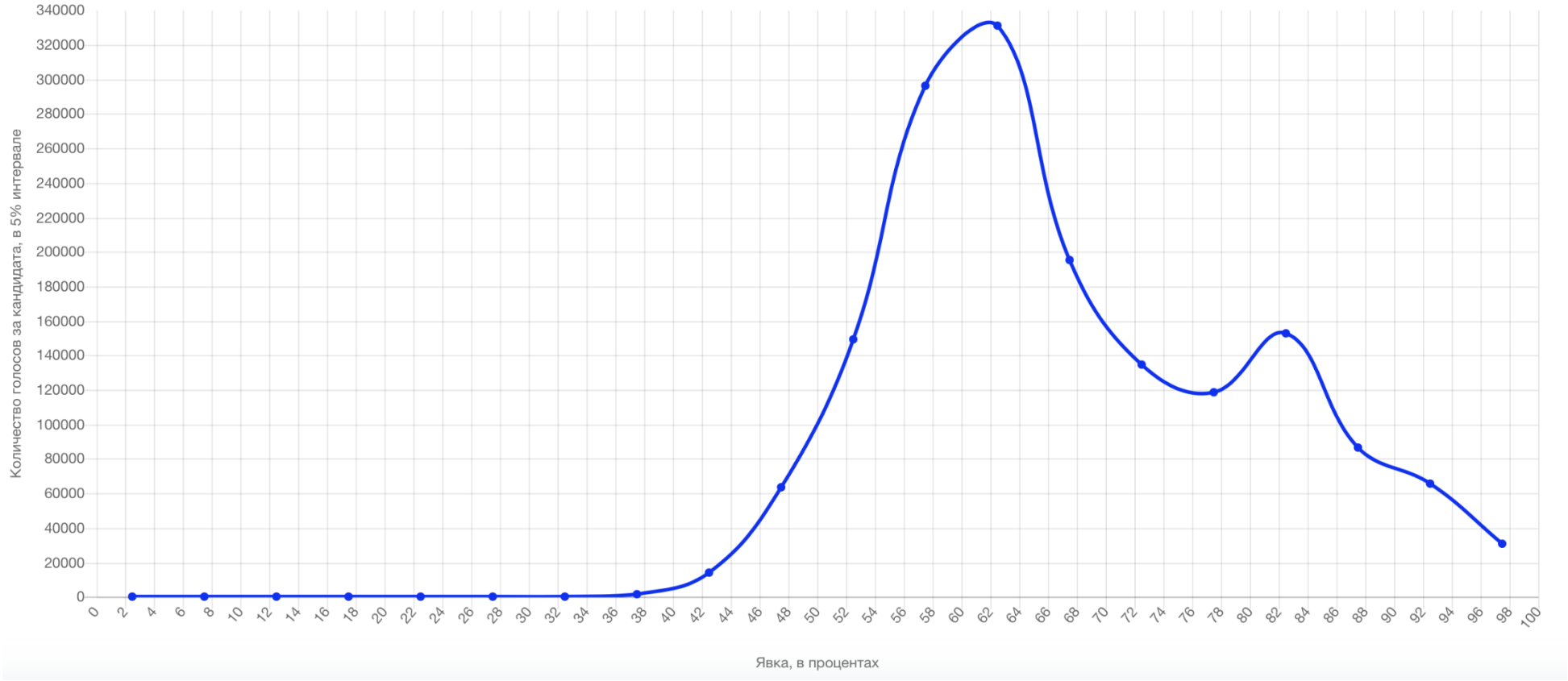
Выборы Президента РФ 2018г., Пензенская область, кандидат В.В. Путин



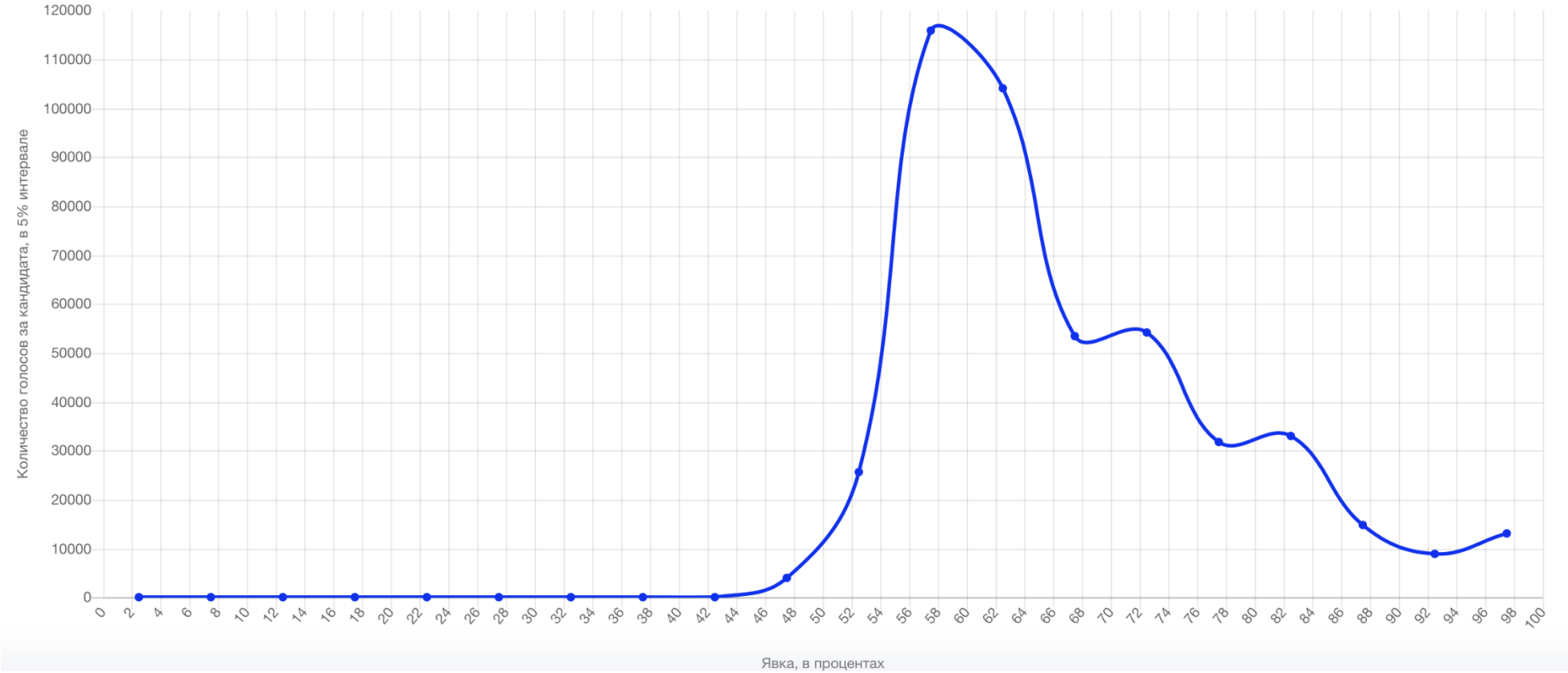
Выборы Президента РФ 2018г., Псковская область, кандидат В.В. Путин



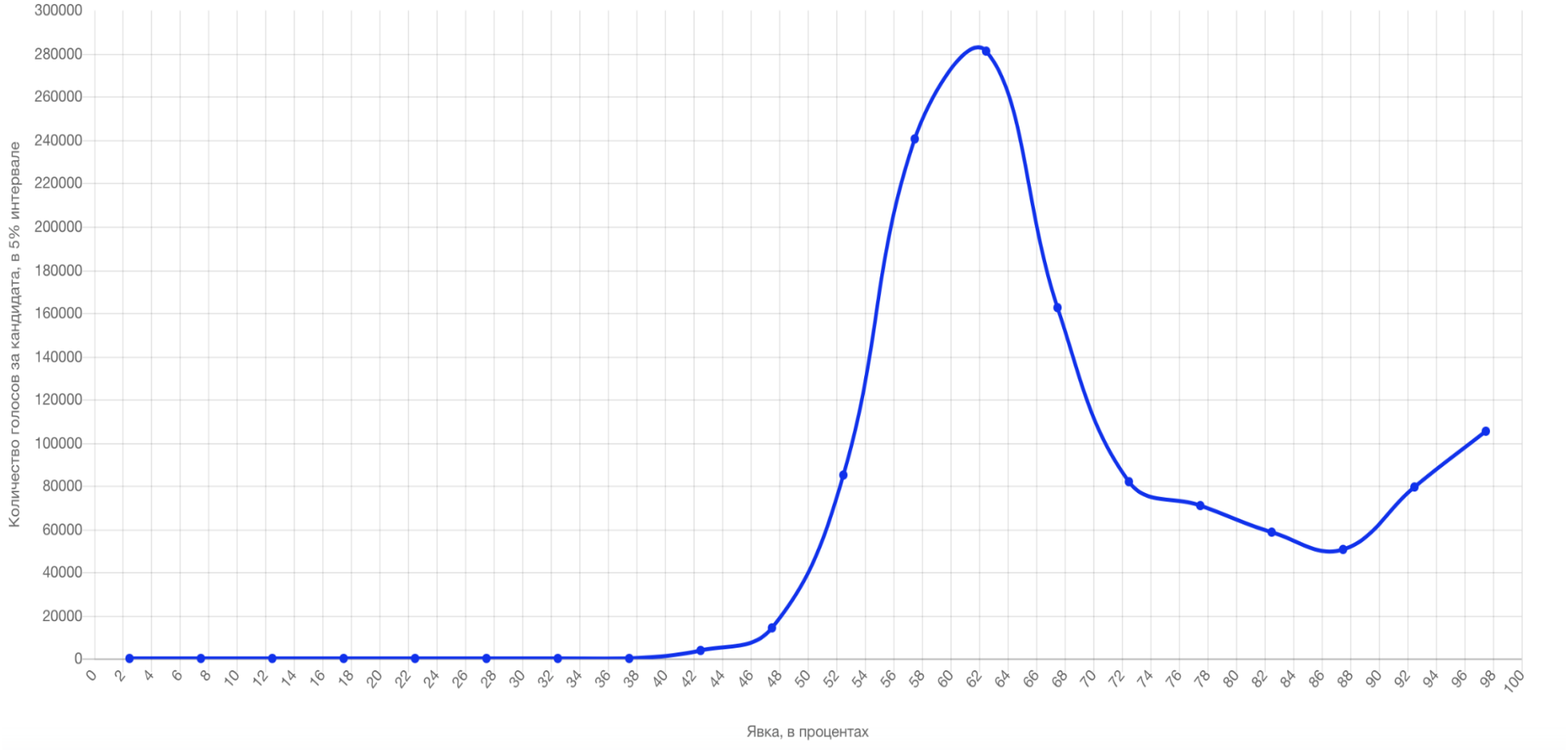
Выборы Президента РФ 2018г., Ростовская область, кандидат В.В. Путин



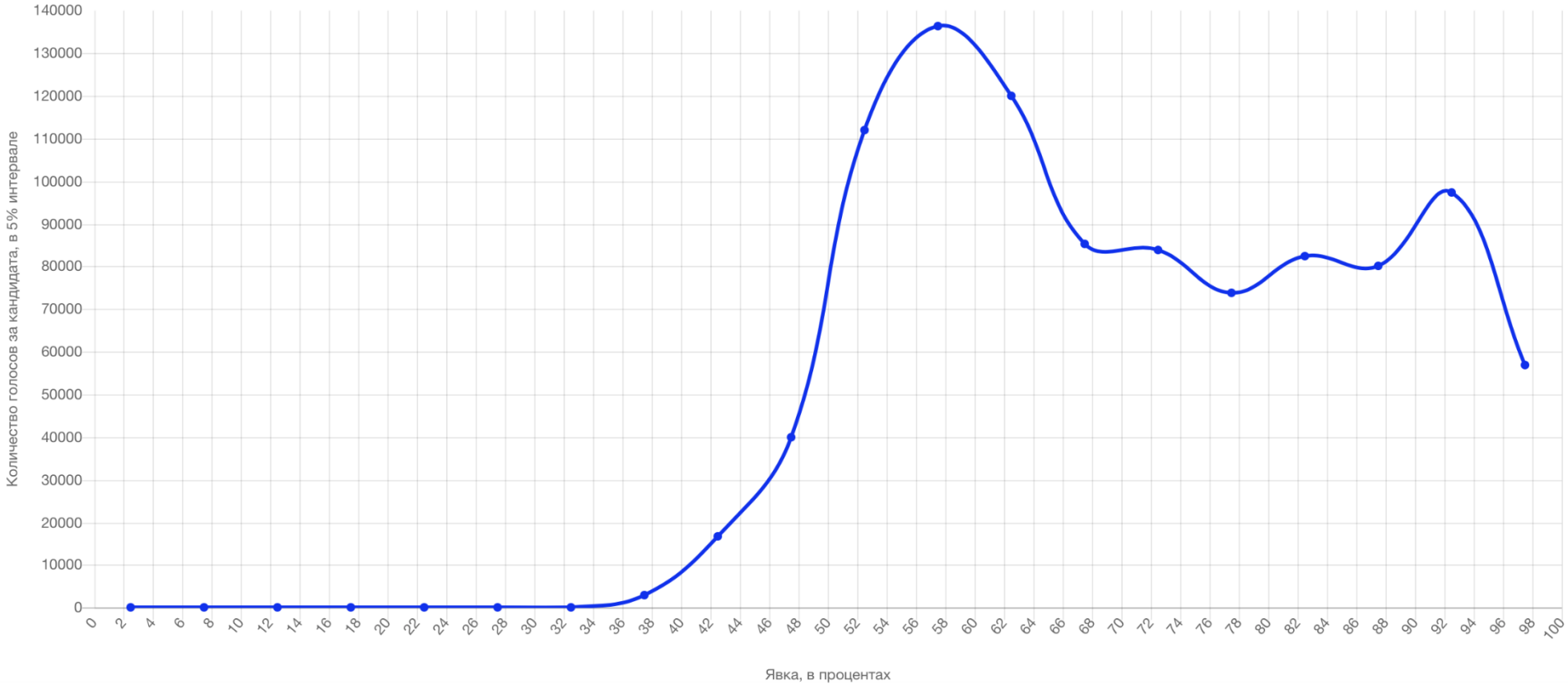
Выборы Президента РФ 2018г., Рязанская область, кандидат В.В. Путин



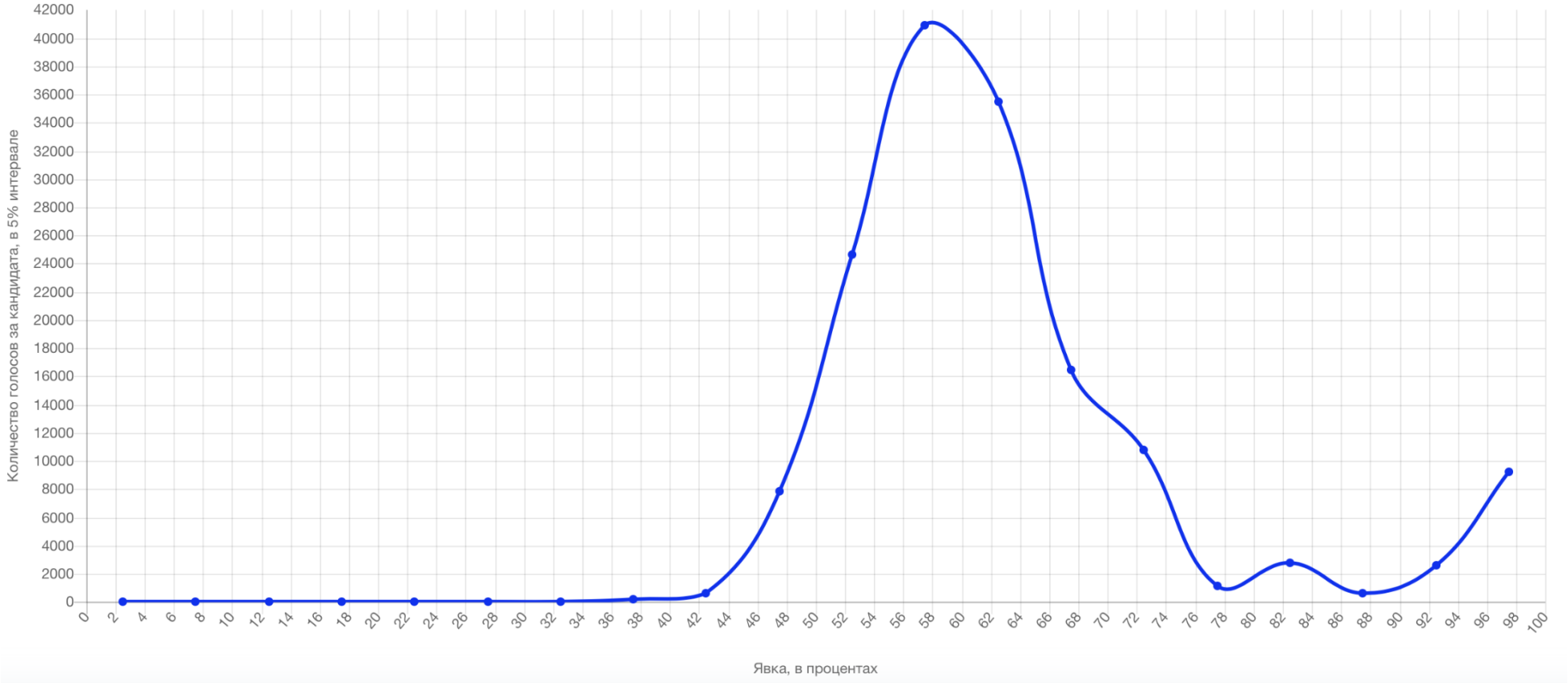
Выборы Президента РФ 2018г., Самарская область, кандидат В.В. Путин



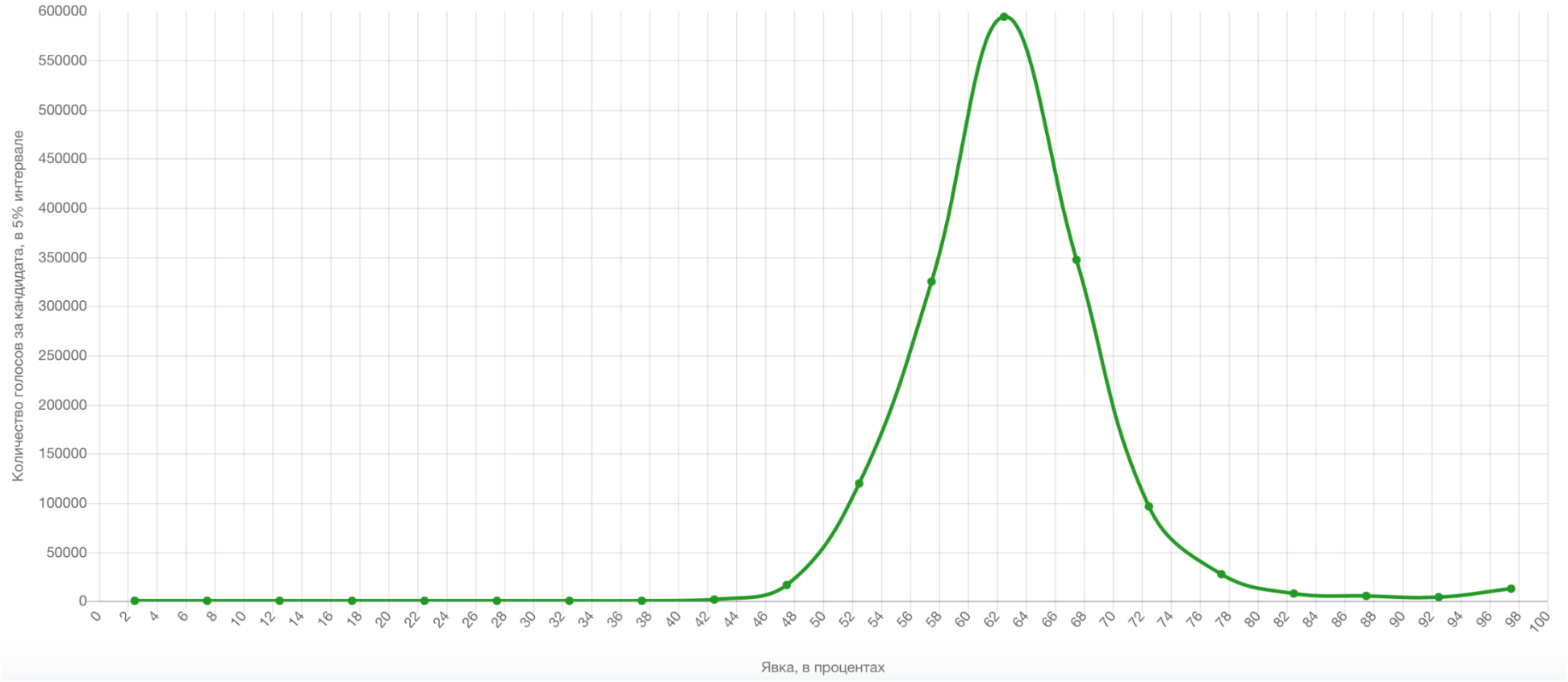
Выборы Президента РФ 2018г., Саратовская область, кандидат В.В. Путин



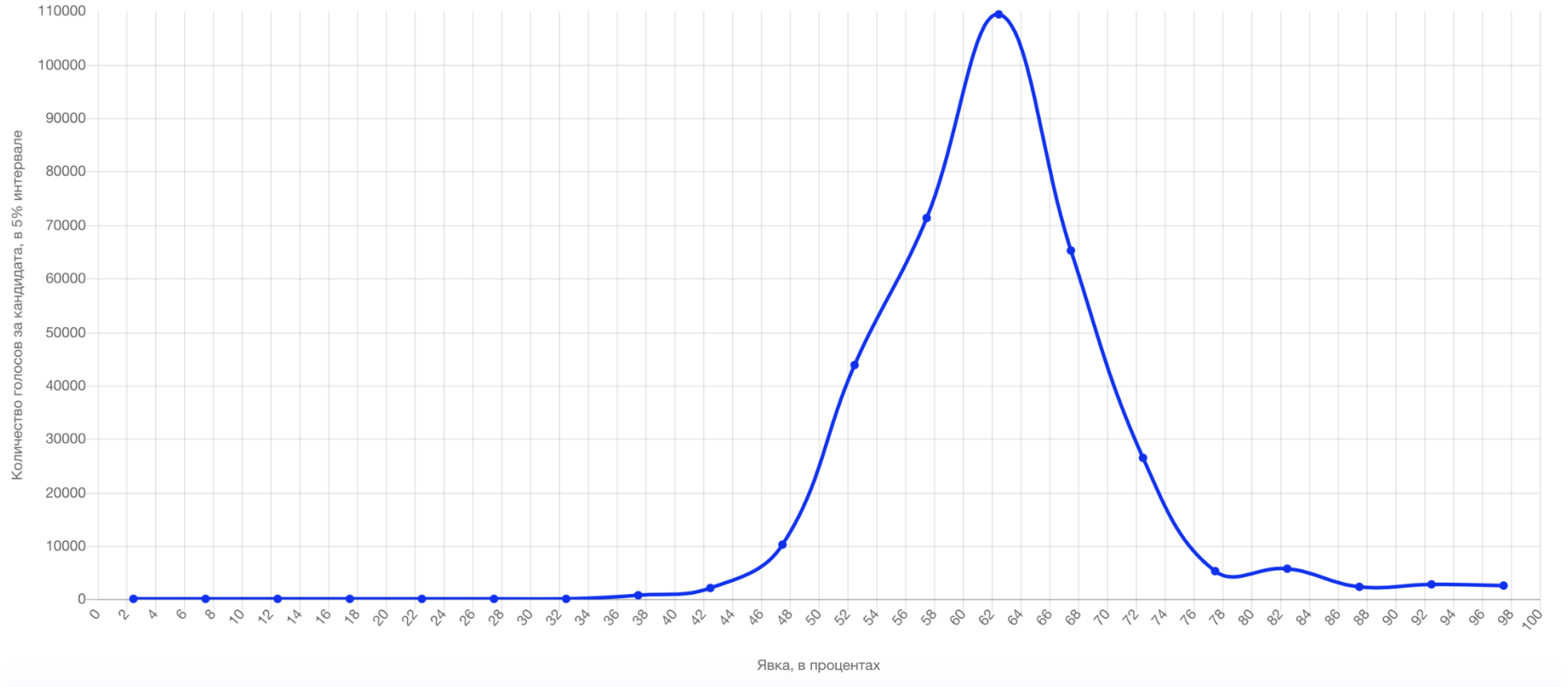
Выборы Президента РФ 2018г., Сахалинская область, кандидат В.В. Путин



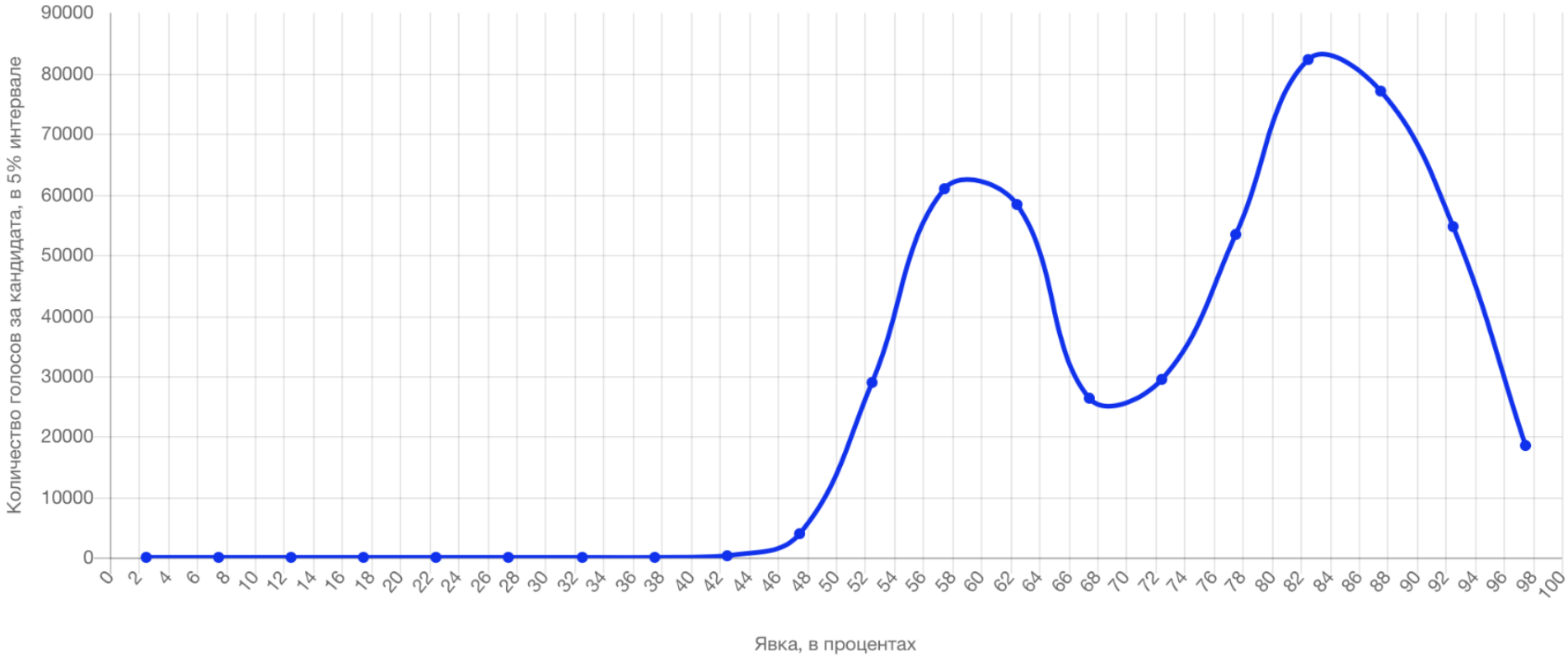
Выборы Президента РФ 2018г., Свердловская область, кандидат В.В. Путин



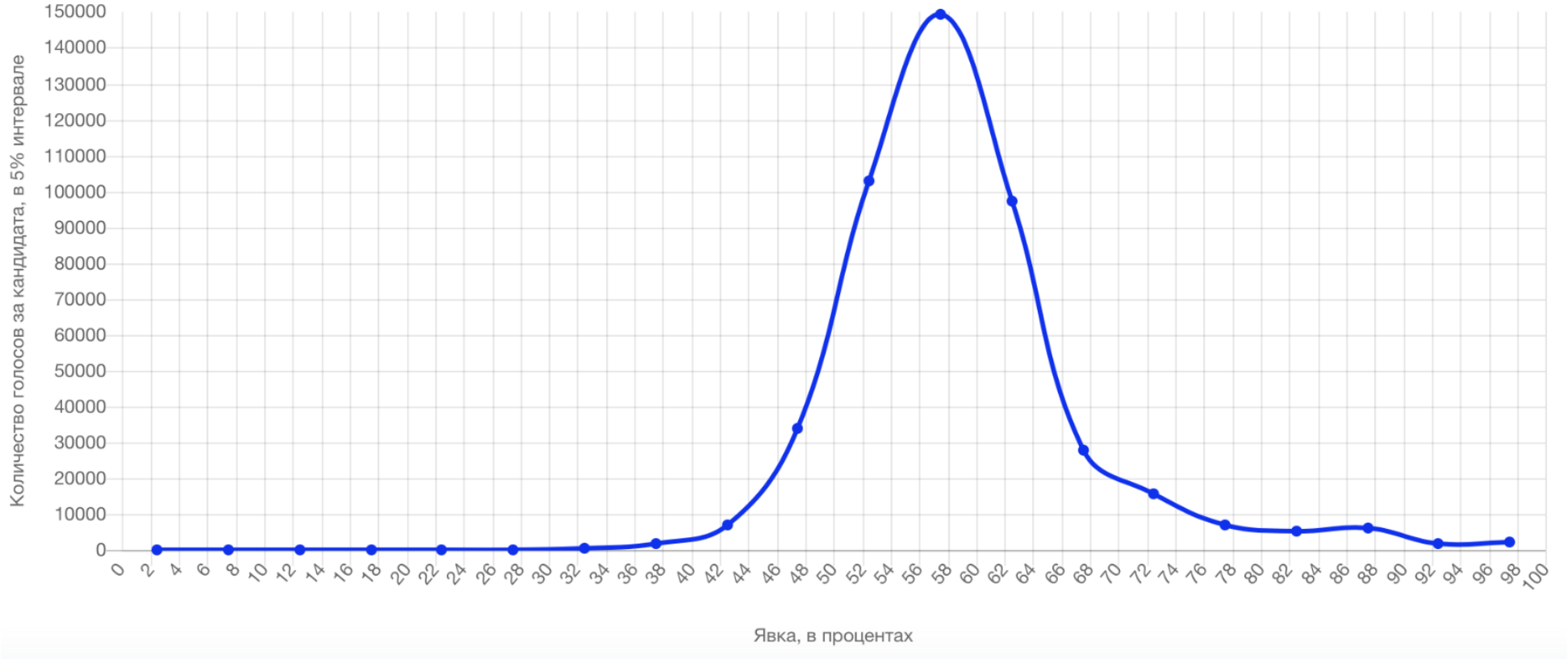
Выборы Президента РФ 2018г., Смоленская область, кандидат В.В. Путин



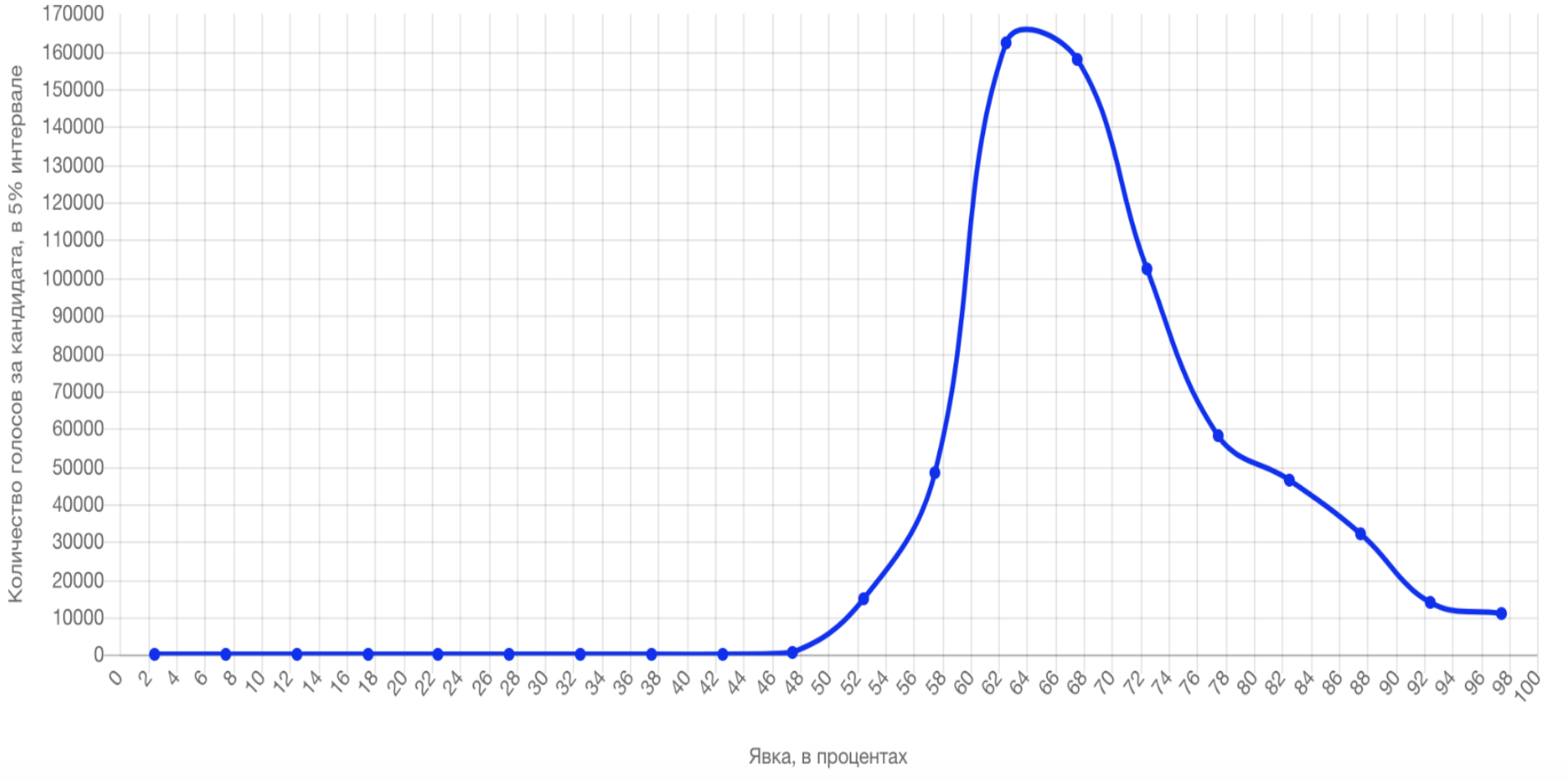
Выборы Президента РФ 2018г., Тамбовская область, кандидат В.В. Путин



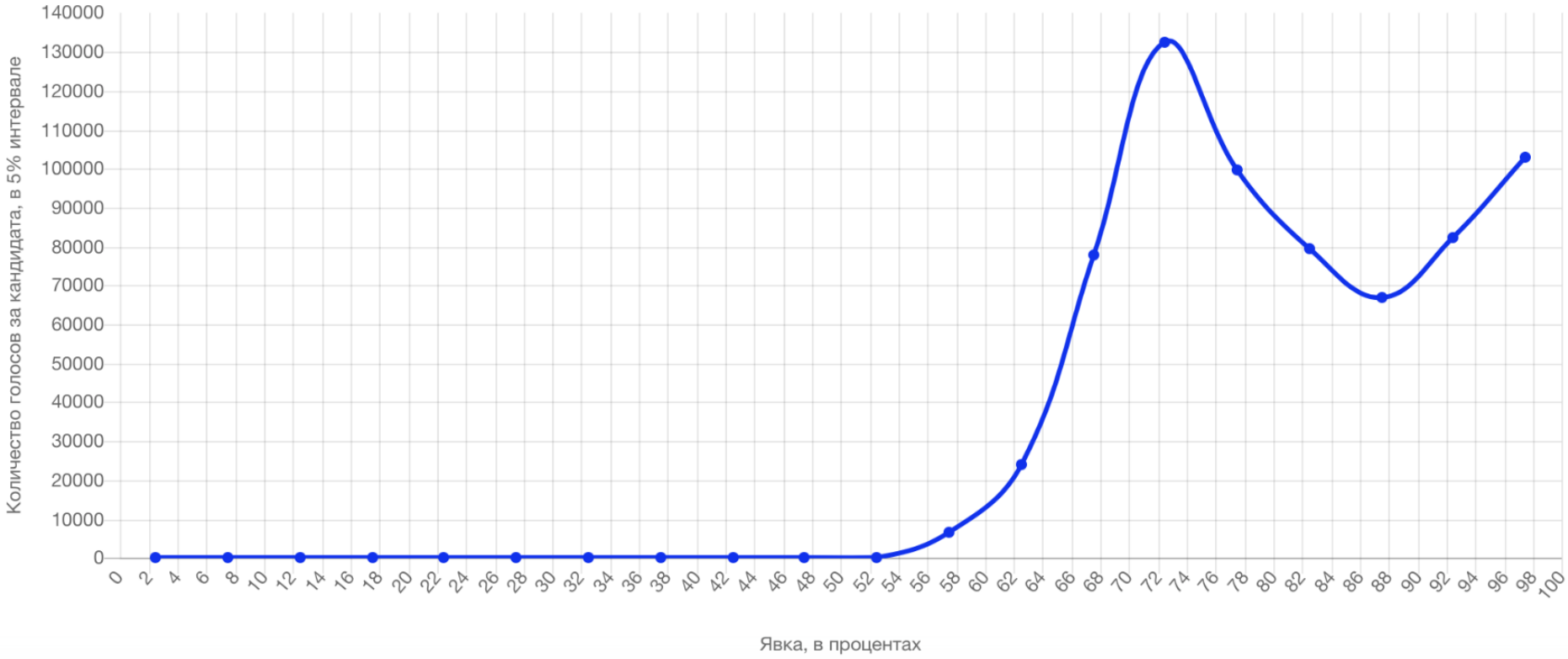
Выборы Президента РФ 2018г., Тверская область, кандидат В.В. Путин



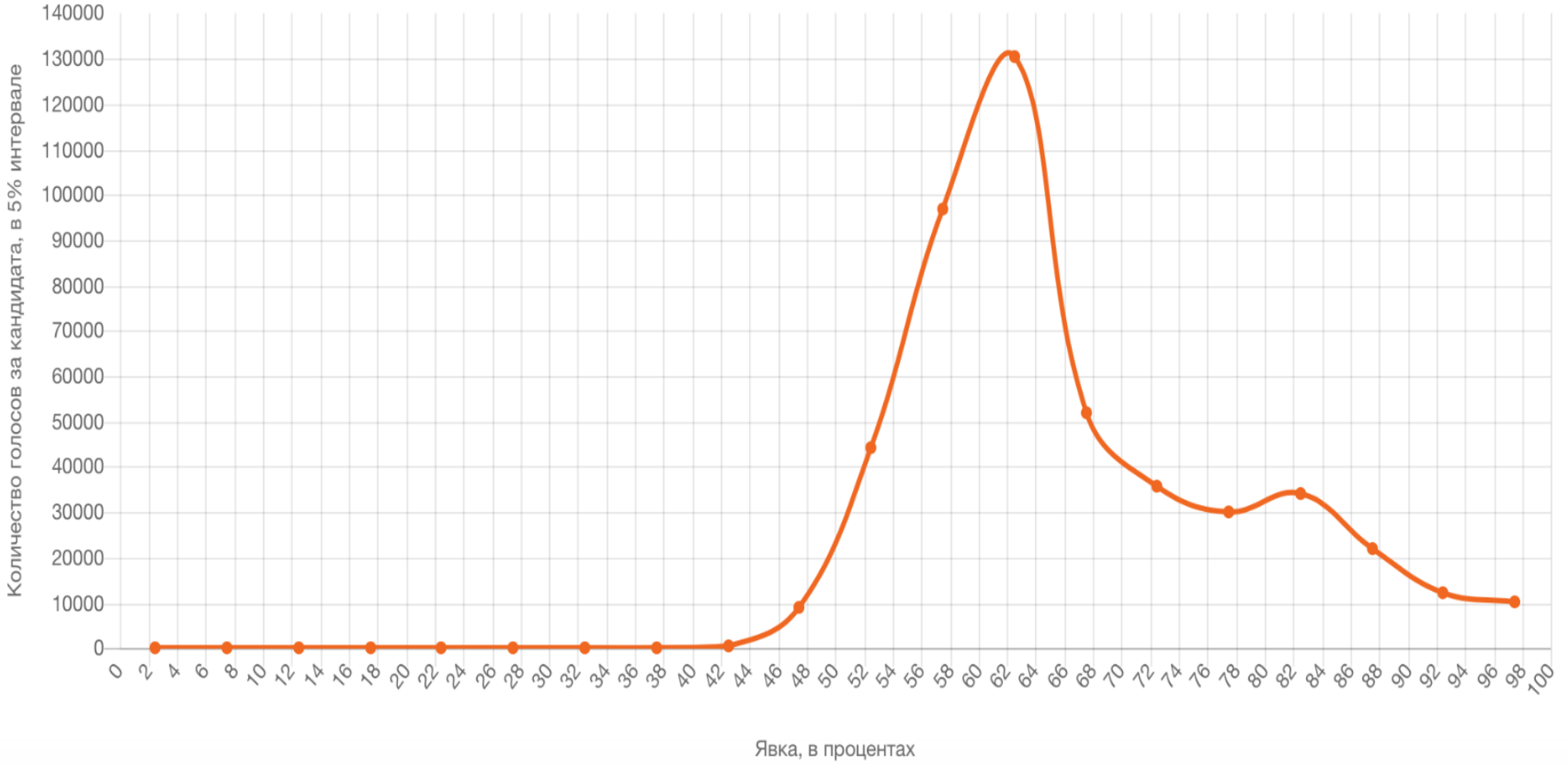
Выборы Президента РФ 2018г., Тульская область, кандидат В.В. Путин



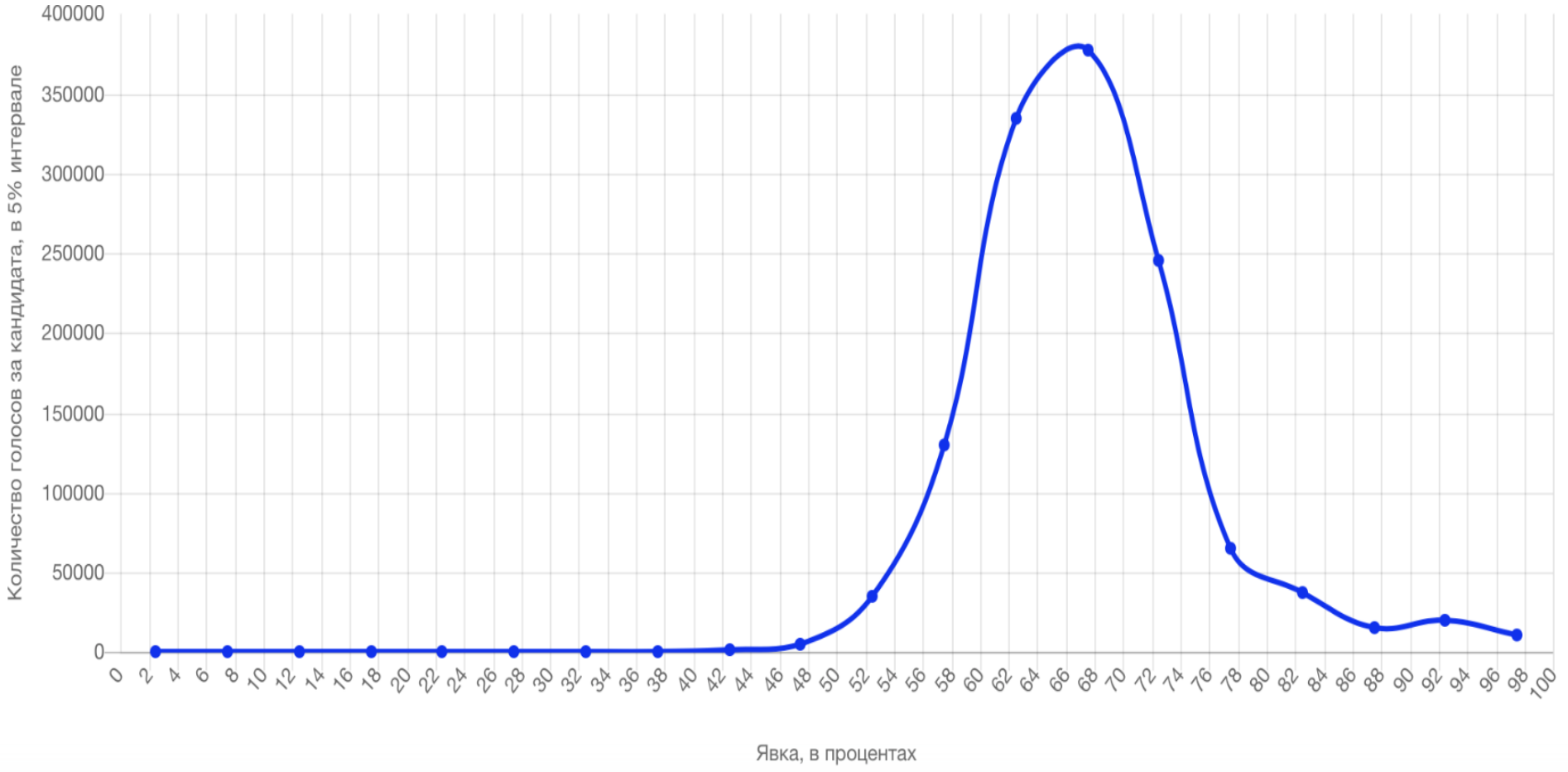
Выборы Президента РФ 2018г., Тюменская область, кандидат В.В. Путин



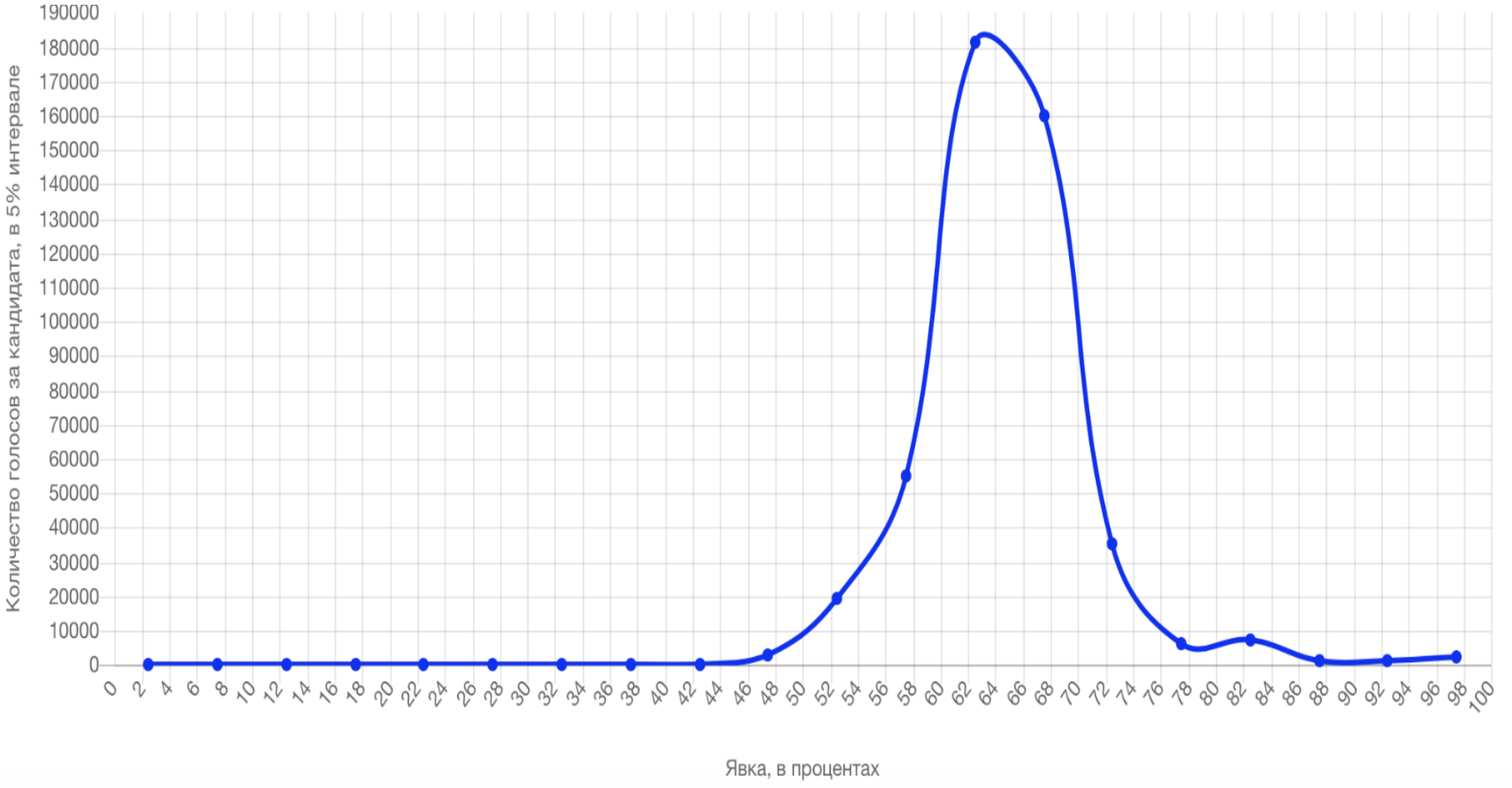
Выборы Президента РФ 2018г., Ульяновская область, кандидат В.В. Путин



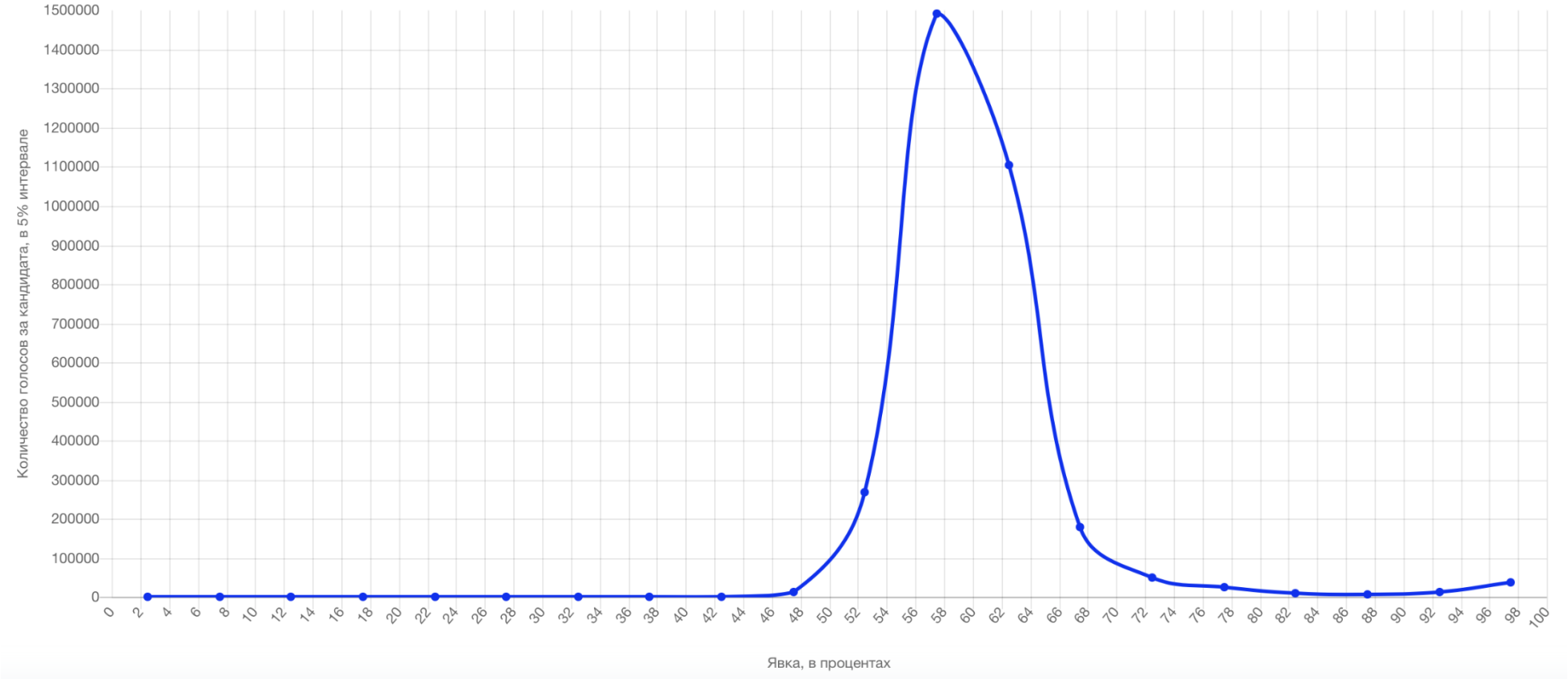
Выборы Президента РФ 2018г., Челябинская область, кандидат В.В. Путин



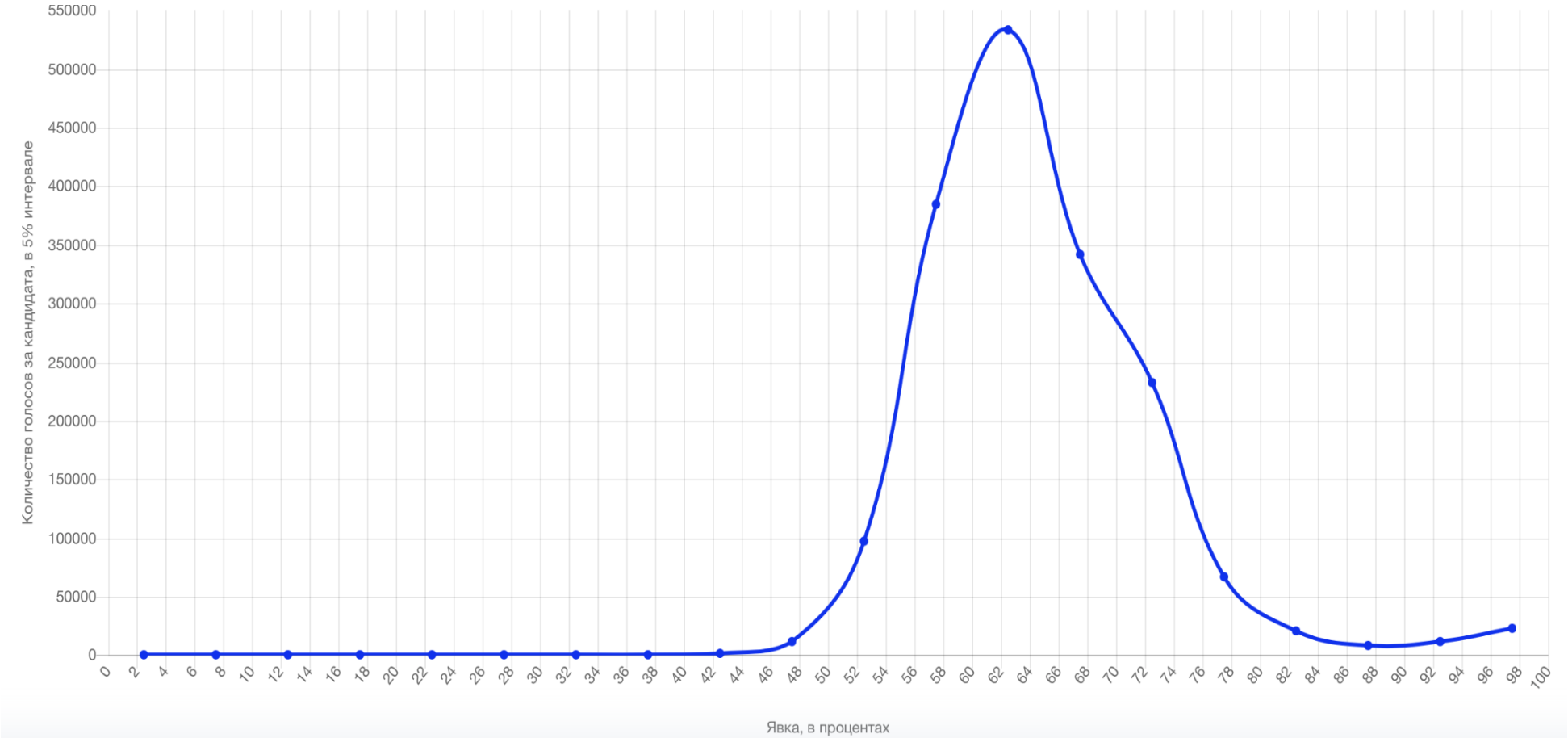
Выборы Президента РФ 2018г., Ярославская область, кандидат В.В. Путин



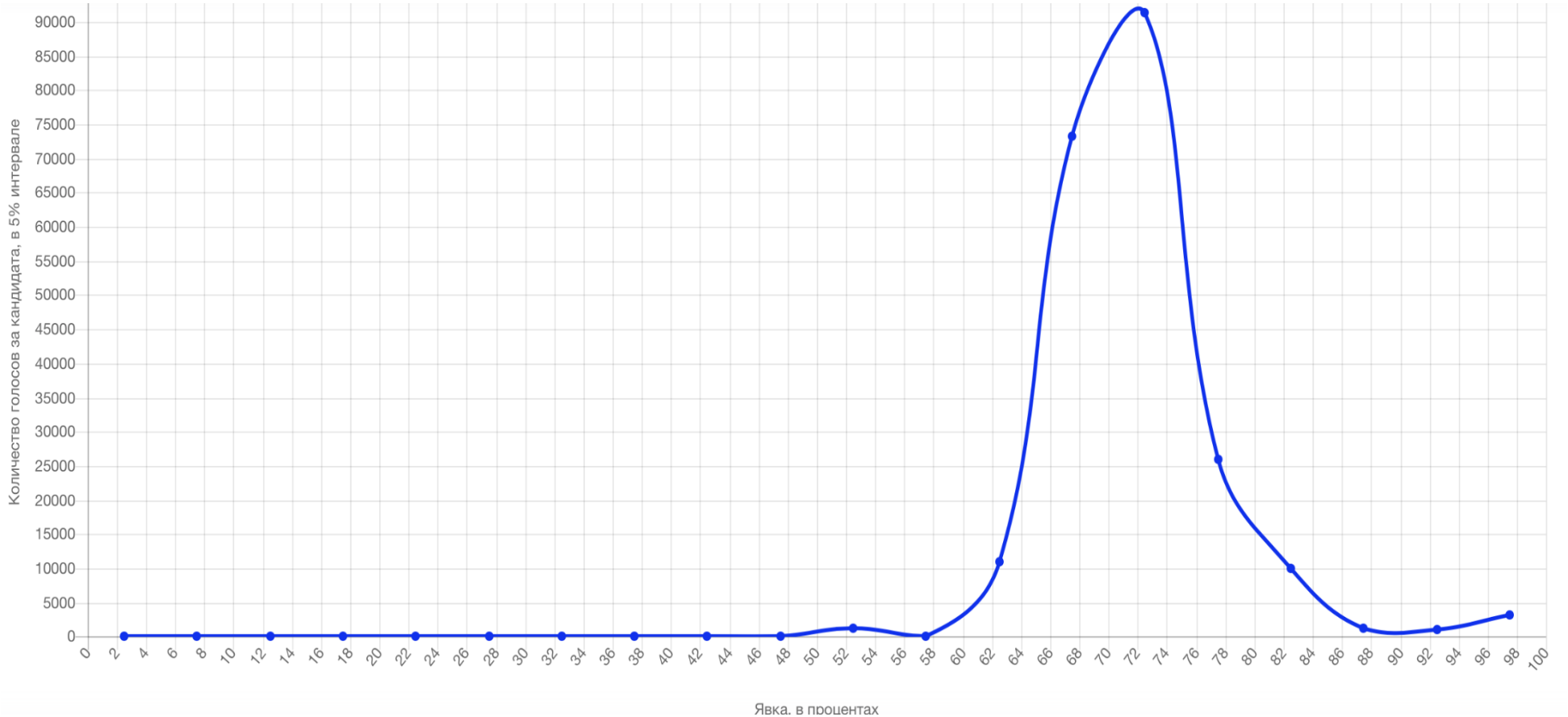
Выборы Президента РФ 2018г., город Москва, кандидат В.В. Путин



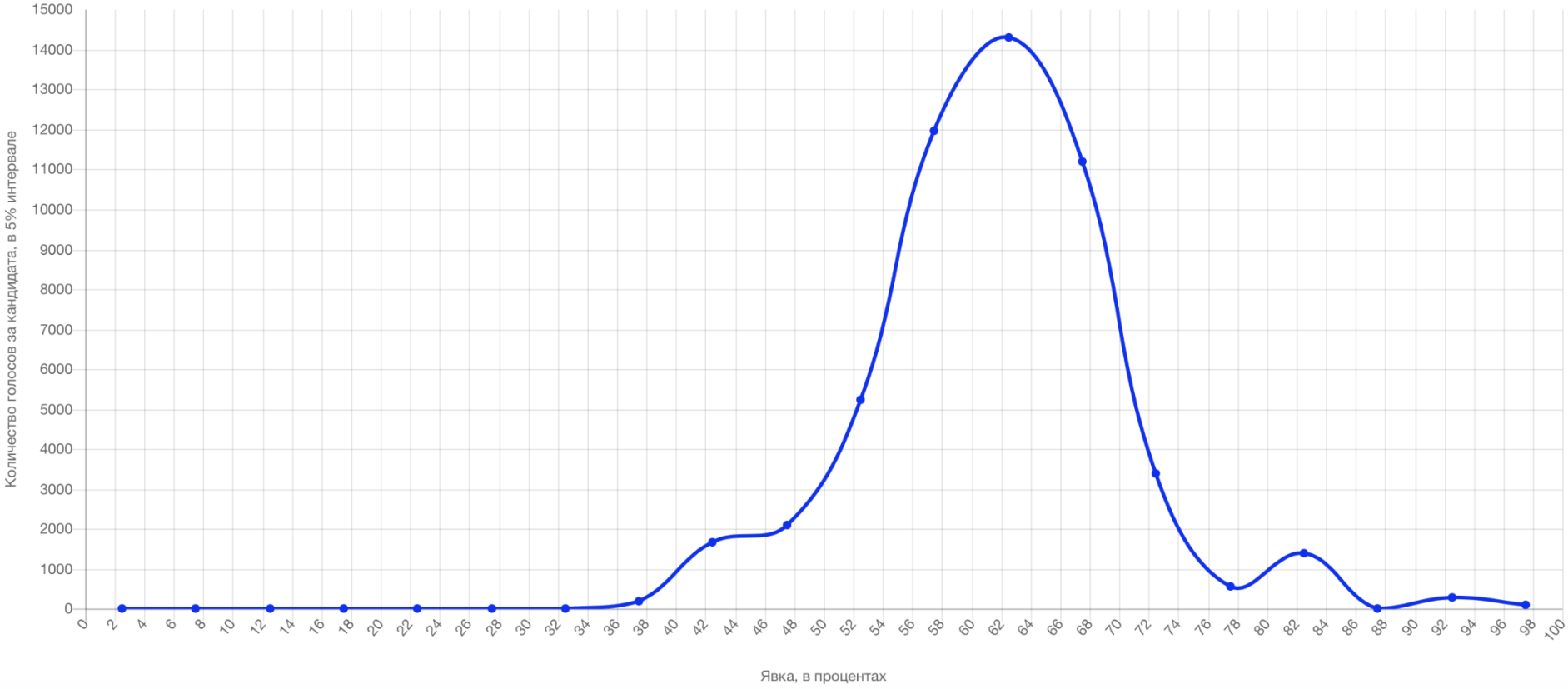
Выборы Президента РФ 2018г., город Санкт-Петербург, кандидат В.В. Путин



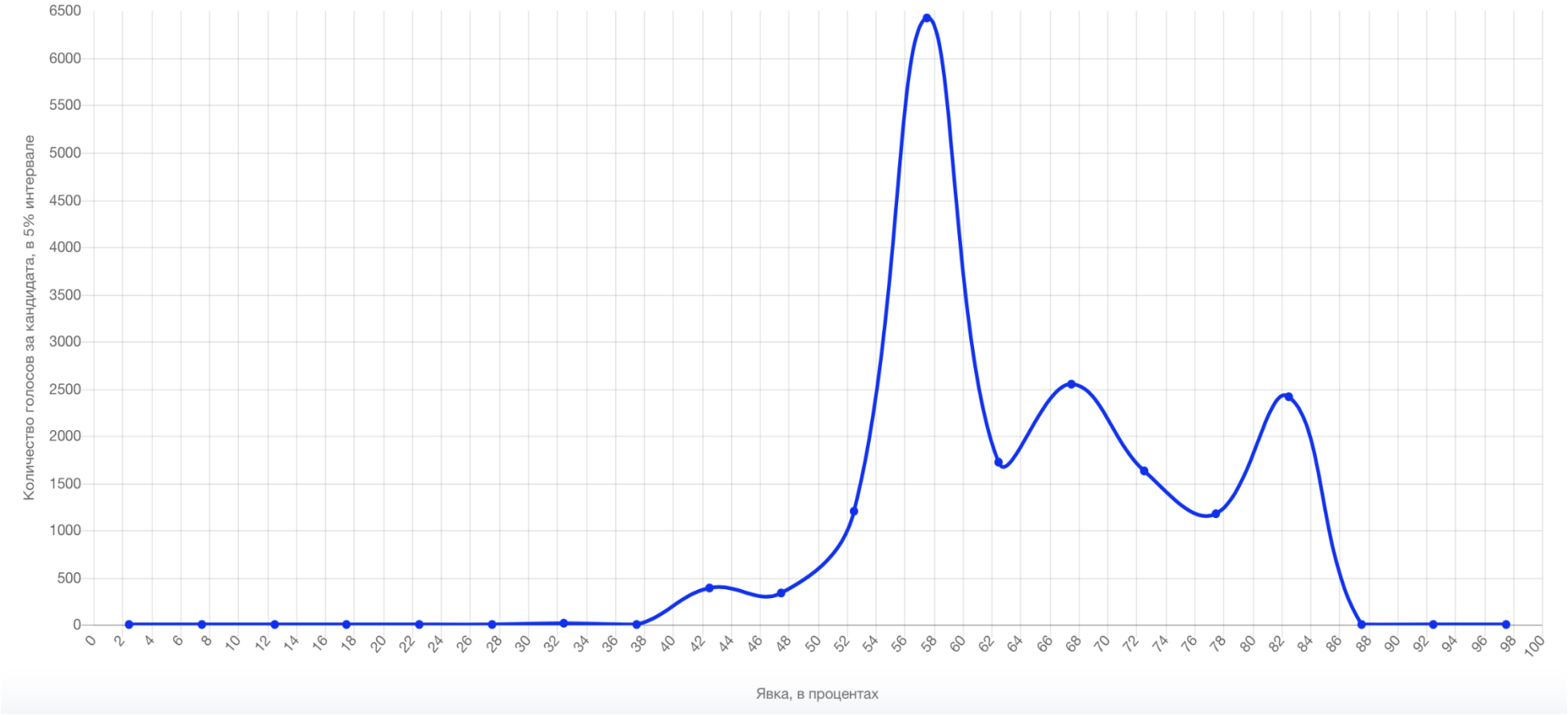
Выборы Президента РФ 2018г., город Севастополь, кандидат В.В. Путин



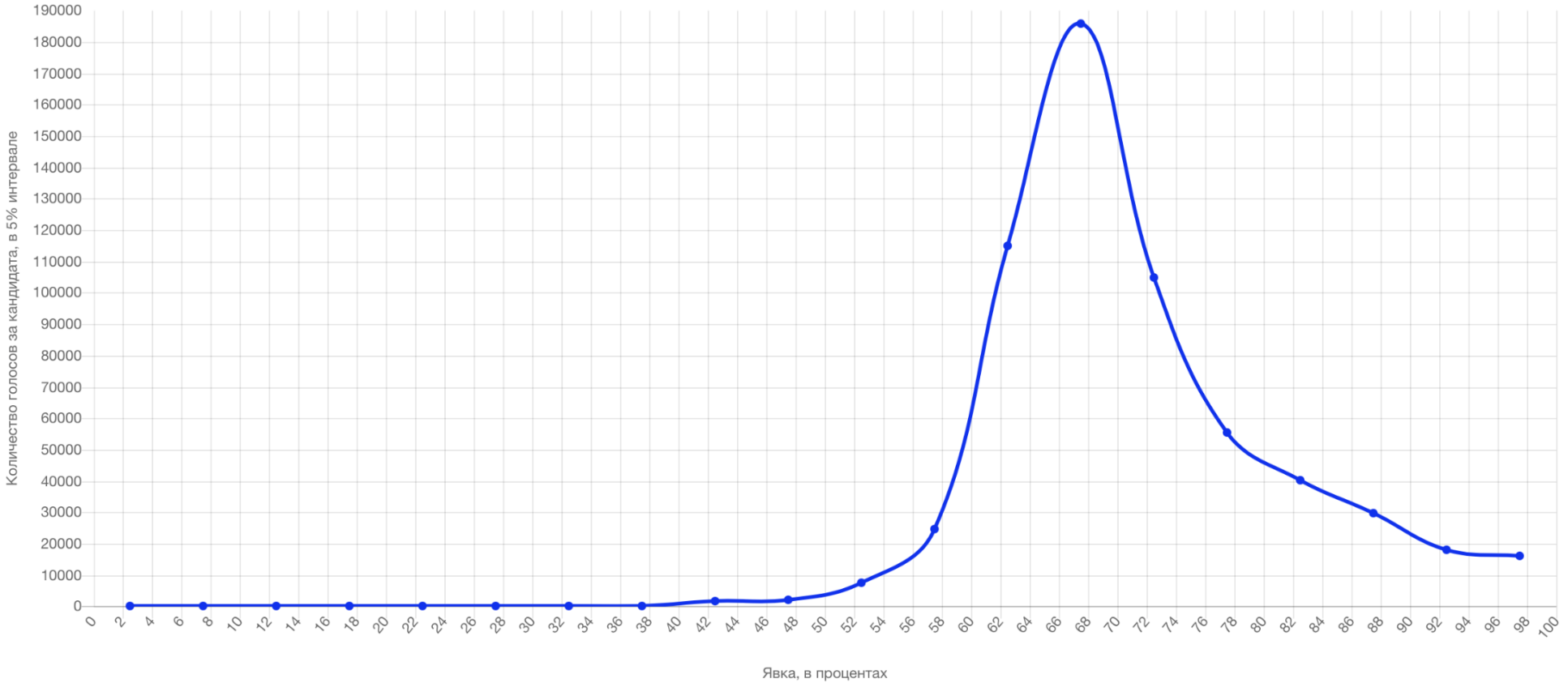
Выборы Президента РФ 2018г., Еврейская автономная область, кандидат В.В. Путин



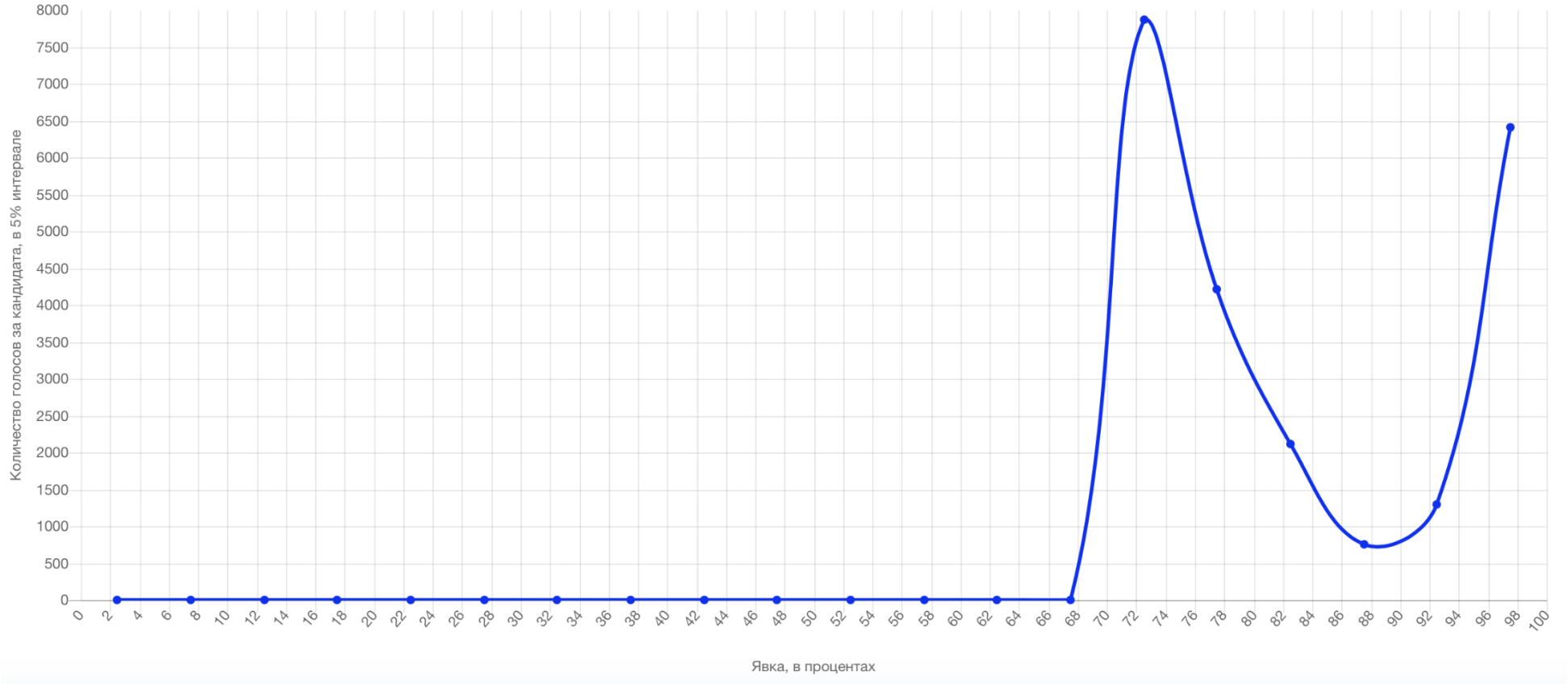
Выборы Президента РФ 2018г., Ненецкий автономный округ, кандидат В.В. Путин



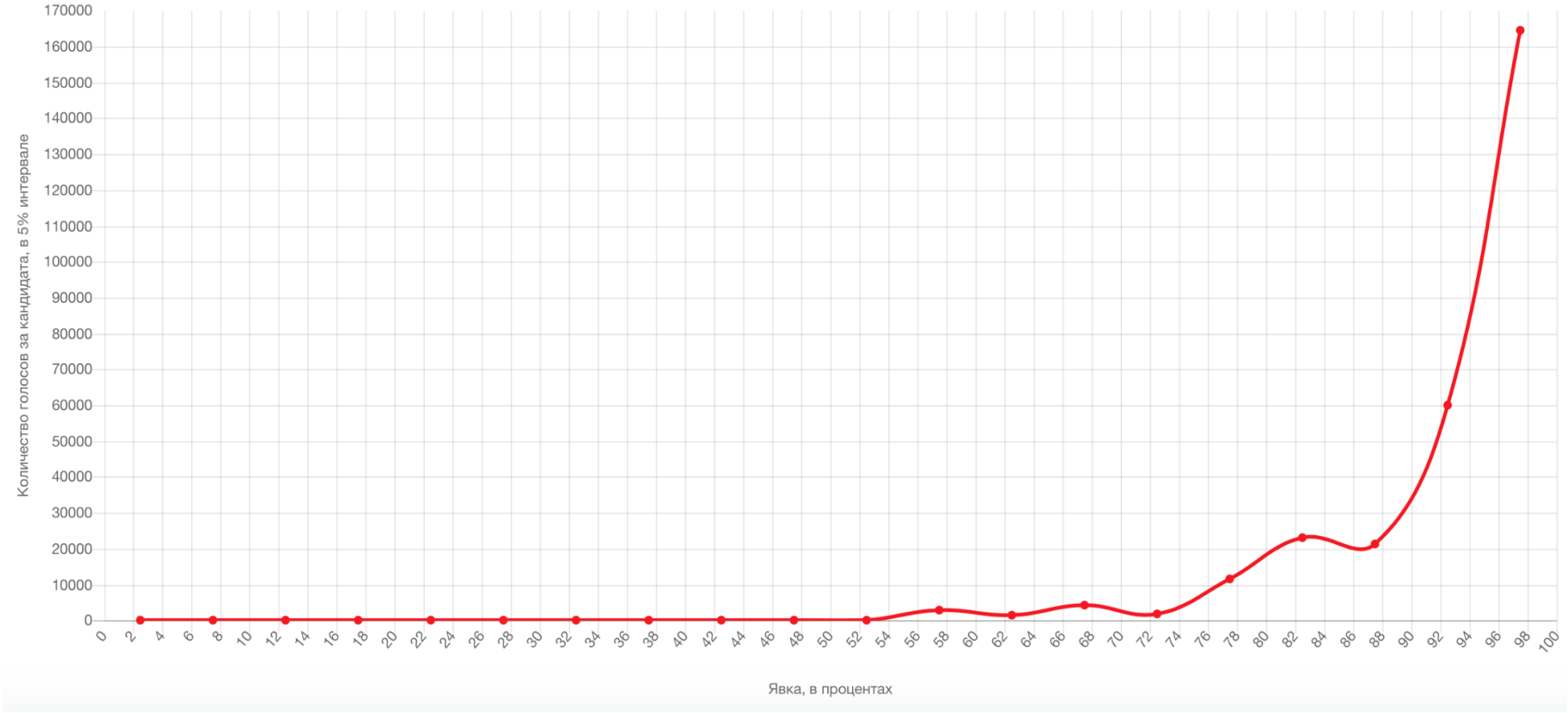
Выборы Президента РФ 2018г., Ханты-Мансийский автономный округ - Югра, кандидат В.В. Путин



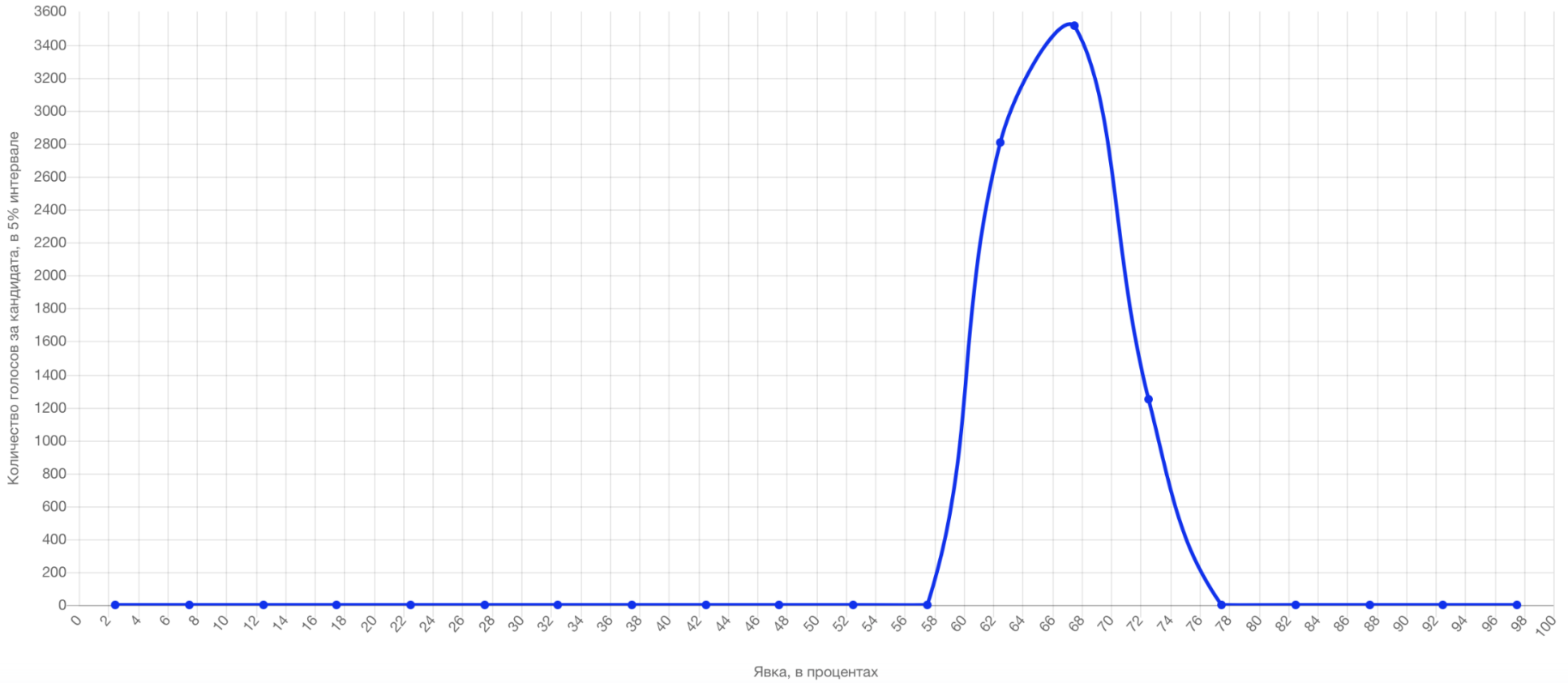
Выборы Президента РФ 2018г., Чукотский автономный округ, кандидат В.В. Путин



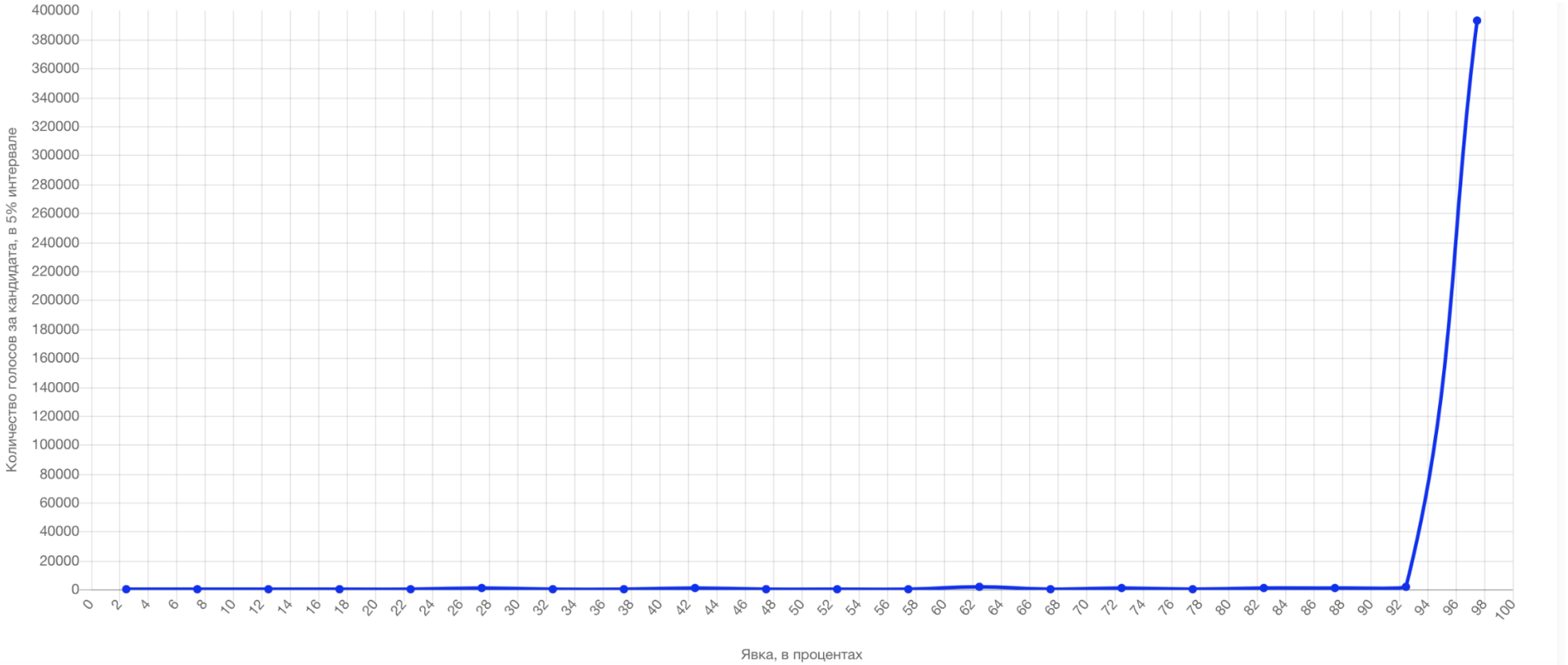
Выборы Президента РФ 2018г., Ямало-Ненецкий автономный округ, кандидат В.В. Путин



Выборы Президента РФ 2018г., город Байконур (Республика Казахстан), кандидат В.В. Путин



Выборы Президента РФ 2018г., территория за пределами РФ



УПОЛНОМОЧЕННЫЙ ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА В САНКТ-ПЕТЕРБУРГЕ

190000, Санкт-Петербург, BOX 1137
тел.: (812) 374-98-59, 374-99-39
факс: (812) 572-73-06
e-mail: mail@ombudsmanspb.ru
http://www.ombudsmanspb.ru

ОКПО 82167907 ОКОГУ 2500030
ОГРН 1077847564663
ИНН/КПП 7838389412/784201001

02.04.2018 № 17-133/18

На № _____ от _____

Председателю Совета
при Президенте
Российской Федерации
по развитию гражданского
общества и правам человека

М.А. Федотову

Старая площадь, д.4,
г.Москва, 103132

Уважаемый Михаил Александрович!

Направляю Вам информационную справку, сформированную на основе предварительного анализа результатов мониторинга соблюдения избирательных прав граждан в ходе избирательной кампании по выборам Президента Российской Федерации на территории Санкт-Петербурга.

Проведенный в аппарате Уполномоченного мониторинг соблюдения избирательных прав граждан показал, что к числу основных выявленных нарушений относились необоснованные отказы районных администраций в согласовании агитационных публичных мероприятий, ненадлежащее информационное обеспечение выборов, использование административного ресурса, в частности, для воздействия на сотрудников государственных бюджетных учреждений Санкт-Петербурга с целью привлечь их на избирательные участки и обеспечить явку на выборах, несоблюдение прав членов избирательных комиссий, наблюдателей, отсутствие избирателей в списках избирателей и другие нарушения в день голосования 18 марта 2018 года.

Приложение: на 13 л.

С уважением,

Уполномоченный по правам человека в Санкт-Петербурге **А.В. Шишлов**

К.Е. Шарыгин
(812) 374 98 59

С П Р А В К А
о нарушениях избирательных прав граждан в ходе избирательной кампании по выборам Президента Российской Федерации на территории Санкт-Петербурга

Уполномоченным по правам человека в Санкт-Петербурге (далее – Уполномоченный) и его аппаратом в период проведения на территории Санкт-Петербурга избирательной кампании по выборам Президента Российской Федерации осуществлялся постоянный мониторинг соблюдения избирательных прав граждан.

Информацию о ходе избирательной кампании, условиях реализации избирательных прав граждан Уполномоченный получал из различных источников: обращений граждан (в том числе поступивших на «горячую линию» Уполномоченного в день проведения голосования 18.03.2018), сообщений СМИ, публикаций в сети интернет, материалов проверок и др.)

В качестве основных направлений мониторинга соблюдения избирательных прав и содействия их реализации были выбраны следующие:

- соблюдение избирательных прав при проведении агитации;
- информационное обеспечение выборов;
- соблюдение прав членов избирательных комиссий, наблюдателей;
- готовность избирательных участков ко дню голосования;
- соблюдение избирательных прав в день голосования;
- соблюдение порядка и сроков рассмотрения жалоб на нарушения избирательных прав.

Полученная в ходе мониторинга информация позволяет сделать вывод о наличии проблем, препятствующих реализации избирательных прав граждан.

Нарушения избирательных прав при проведении агитации.

В период избирательной кампании допускались нарушения прав граждан на проведение предвыборной агитации.

Так, к Уполномоченному поступило обращение Голова А.Г., доверенного лица кандидата на должность Президента Российской Федерации Г.А. Явлинского, в котором сообщалось о возможных неправомерных действиях администраций Выборгского, Кировского, Красногвардейского, Невского, Петроградского районов Санкт-Петербурга, выразившихся в необоснованных отказах в согласовании проведения агитационных публичных мероприятий в поддержку кандидата на должность Президента Российской Федерации Г.А. Явлинского. В частности, администрация Петроградского района не согласовала проведение публичного мероприятия ни по одному из 9

заявленных адресов и предложила перенести проведение мероприятия в место, не позволяющее реализовать его цели, что противоречит требованиям Постановления КС РФ от 14.02.2013 № 4-П. Администрация Кировского района Санкт-Петербурга не предложила альтернативного места проведения агитационного публичного мероприятия, что прямо противоречит пункту 2 части 1 статьи 12 Федерального закона от 19.06.2004 № 54-ФЗ «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетировании». В целях проведения проверки фактов нарушений права на проведение агитационных публичных мероприятий Уполномоченный обратился в прокуратуры соответствующих районов Санкт-Петербурга и в Санкт-Петербургскую избирательную комиссию (СПбИК). Также Уполномоченным направлены обращения в районные администрации с предложением рассмотреть вопрос о согласовании проведения агитационных публичных мероприятий в тех местах, которые позволят реализовать цели указанных мероприятий.

Аппаратом Уполномоченного по правам человека в Санкт-Петербурге проведен телефонный опрос представителей избирательных штабов кандидатов на должность Президента Российской Федерации по вопросу о проблемах, возникших в ходе проведения предвыборной агитации.

Представитель избирательного штаба кандидата на должность Президента Российской Федерации от КПРФ Горюнов А.И. сообщил об отказах районных администраций (например, администрации Колпинского района) в предоставлении помещений для проведения встреч с избирателями, а также о предоставлении помещений, не вмещающих желающих попасть на встречу (в одном случае на улице осталось более 400 человек). Также Горюнов А.И. проинформировал об отказах районных администраций в согласовании проведения агитационных пикетов в заявленных местах и об их предложениях перенести проведение пикетов в малолюдные места, что не соответствовало целям их проведения.

По информации представителя избирательного штаба кандидата на должность Президента Российской Федерации от ЛДПР, районные администрации отказывали в согласовании одиночных пикетов у станций метрополитена с установкой сборно-разборных конструкций (агитационных кубов).

По данным представителя избирательного штаба кандидата на должность Президента Российской Федерации от ВПП «Гражданская инициатива», Администрация Адмиралтейского района, отказав в согласовании агитационных пикетов на Санной площади, предложила перенести проведение пикетов на Митрофаньевском шоссе в малолюдное место.

Кроме того, представители избирательных штабов кандидатов на должность Президента Российской Федерации от ВПП «Гражданская инициатива» и от политической партии «Коммунистическая партия «Коммунисты России» сообщили о том, что в нарушение требований подпункта «в» пункта 3 статьи 48 Федерального закона от 12.06.2002 № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», сотрудники полиции препятствовали раздаче агитационных материалов кандидатов у станций метрополитена.

По сведениям представителей избирательного штаба кандидата, на должность Президента Российской Федерации от партии «Яблоко», администрации ряда районов Санкт-Петербурга отказывали в согласовании проведения агитационных публичных мероприятий в заявленных местах, предлагая перенос мероприятий в заведомо неудобные места (например, в безлюдное место у КАД или под железнодорожным мостом).

В части осуществления на территории Санкт-Петербурга права на предвыборную агитацию установлено, что 16.02.2018 на телеканале «Санкт-Петербург» вышел информационный видеоролик «Корюшки. News. Выпуск 14», не оплаченный из избирательных фондов кандидатов на должность Президента Российской Федерации. В данном материале содержались имеющие агитационный характер высказывания в отношении ряда кандидатов на должность Президента Российской Федерации, сопровождавшиеся соответствующим видеорядом. По данному факту Уполномоченным направлено обращение в СПбИК. Из ответа СПбИК следует, что указанный видеоматериал демонстрировался в эфире телеканала «Санкт-Петербург» однократно, что, в соответствии с пунктом 2.1 статьи 48 Федерального закона от 12.06.2002 № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», не позволило признать его агитационным материалом. Тем не менее, СПбИК направила обращение в адрес телеканала, обратив внимание на недопустимость нарушения законодательства Российской Федерации о выборах и предложив в дальнейшем воздержаться от распространения подобных материалов.

Информационное обеспечение выборов. В период проведения избирательной кампании избирательные комиссии не предоставляли полную информацию о своей деятельности и принятых ими решениях.

К Уполномоченному поступило обращение Е.Л. Симаковой, координатора ОО «Наблюдатели Петербурга» по Фрунзенскому району, согласно которому в ходе проведенного мониторинга официальных сайтов территориальной избирательной комиссии (ТИК) № 29 и ТИК № 23 выявлены многочисленные нарушения, связанные с систематическим неопубликованием решений вышеуказанных ТИКов, приложений к ним,

особых мнений членов комиссий на официальных сайтах ТИК. Данное обращение направлено в СПбИК.

10 марта 2018 года аппаратом Уполномоченного проведена выездная проверка доступности для граждан информации о деятельности ТИК №№ 10, 14, 22 (Выборгский район Санкт-Петербурга). Установлено, что информационный стенд ТИК № 14 расположен в фактически недоступном для посетителей месте (на четвертом этаже здания, в то время как помещение для приема избирателей находилось на первом этаже). На информационных стендах ТИК №№ 10 и 14 не размещаются решения ТИК. В ТИК № 22 информационный стенд, либо каким-то иным образом размещенная информация о деятельности комиссии, в пределах возможного доступа граждан вообще отсутствовали. Информация об итогах проверки направлена в СПбИК.

Аппаратом Уполномоченного осуществлен мониторинг сайтов ТИК на предмет опубликования решений ТИК по следующим вопросам: о распределении избирательных бюллетеней для голосования на выборах Президента Российской Федерации; о распределении специальных знаков (марок) для защиты от подделки заявлений избирателей о включении в список избирателей по месту нахождения; о распределении средств федерального бюджета, выделенных ТИК на подготовку и проведение выборов Президента Российской Федерации; о специальных местах для размещения печатных агитационных материалов на территории каждого избирательного участка; об образовании избирательных участков в местах временного пребывания избирателей на выборах Президента Российской Федерации 18 марта 2018 года; об обращении в Горизбирком с предложением о согласовании образования избирательных участков в местах временного пребывания избирателей на выборах Президента Российской Федерации 18 марта 2018 года.

В ходе мониторинга установлено, что полные тексты всех вышеуказанных решений опубликованы только пятью из тридцати ТИК (№№ 6, 15, 16, 22, 26), неполные тексты решений (без приложений) опубликованы шестнадцатью ТИК, менее половины решений опубликовано десятью ТИК (№№ 3, 5, 9, 10, 17, 18, 20, 21, 23, 24). Письмо по итогам мониторинга Уполномоченным направлено в СПбИК.

Соблюдение прав членов избирательных комиссий, наблюдателей. В период проведения выборов Уполномоченный получал сообщения о нарушениях установленных законом прав членов УИКов, ТИКов, наблюдателей.

Так, к Уполномоченному поступили обращения члена ТИК № 29 с правом совещательного голоса Меньшиковой В.Ю. (о необеспечении надлежащего доступа в помещения ТИК № 29) и члена ТИК № 22 с правом решающего голоса Дорогостайского В.Г. (о непредоставлении ему для

ознакомления председателем УИК № 337 журнала обращений граждан и книг со списками избирателей). По данным фактам Уполномоченный обратился в СПбИК с предложением проверить доводы, изложенные в обращениях.

17 марта при посещении Уполномоченным помещения для голосования избирательного участка № 34[1] (ул.Бородинская, д.11, ГБОУ Центр образования № 195) установлено, что места для наблюдателей были расположены на значительном удалении от избирательной урны и от столов членов УИК, что не обеспечивало наблюдателям нормальные условия для постоянного и эффективного контроля за ходом избирательного процесса.

Отмечены факты отказов членам участковых избирательных комиссий с правом совещательного голоса, наблюдателям в доступе к спискам избирателей (УИКи №№ 229-231[2], 1292[3], 1322[4], 1496[5]).

В день голосования член ТИК № 22 с правом решающего голоса Дорогостайский В.Г. по распоряжению председателя УИК № 354 был удален с избирательного участка сотрудником полиции. Удалению предшествовал конфликт Дорогостайского В.Г. с председателем УИК № 354, который в отсутствие законных оснований отказался предъявить Дорогостайскому В.Г. списки избирателей, реестры и иные документы. По данному факту Дорогостайским В.Г. поданы жалобы в ТИК и ЦИК России.

По информации ОО «Наблюдатели Петербурга», об отказе наблюдателям в ознакомлении с документами избирательных комиссий (в том числе – со списками избирателей) свидетельствуют 18,48% из более чем 300 поступивших в организацию сообщений о нарушениях при проведении голосования. Также ОО «Наблюдатели Петербурга» сообщила о том, что в ряде УИК имели место препятствия наблюдению за определением итогов голосования.

В ходе мониторинга публикаций, размещенных в сети интернет, аппаратом Уполномоченного было установлено, что, как и в ходе избирательных кампаний 2016 года, заместитель председателя ТИК № 30 Хорунжий В.Ю. организовывал и проводил тренинги по противодействию «наглым оппозиционным наблюдателям». После обращения Уполномоченного в СПбИК ссылка на проведение данного тренинга с сайта http://vhor.ru/training была удалена[6].

---

[1] ТИК № 1
[2] ТИК № 10
[3] ТИК № 19
[4] ТИК № 19
[5] ТИК № 5
[6] Решением Санкт-Петербургской избирательной комиссии от 27.03.2018 № 45-1 Хорунжий В.Ю. освобожден от обязанностей члена Территориальной избирательной комиссии № 30 с правом решающего голоса.

Проверка готовности избирательных участков ко дню голосования. 17 марта 2018 года Уполномоченный в целях проверки готовности помещений избирательных участков ко дню голосования на выборах Президента Российской Федерации посетил ряд избирательных участков, расположенных в различных районах Санкт-Петербурга. В ходе посещения выявлен ряд проблем, свидетельствующих о ненадлежащей готовности к выборам.

Так, на момент посещения (17.03.2018, 16.00), менее чем за сутки до дня голосования, в УИК № 123[7] (В.О., Средний пр., д.31/52) отсутствовали реестры избирателей, голосующих по месту нахождения. Также отсутствовали заявления о намерении проголосовать по месту временного пребывания.

На избирательном участке № 124 (В.О., Средний пр., д.31/52) на момент мониторинга (17.03.2018, 16.20) отсутствовал сейф для хранения избирательной документации, отсутствовали информационные стенды с размещенными на них плакатами о зарегистрированных кандидатах, о порядке заполнения избирательного бюллетеня, о порядке голосования, о подсчете голосов УИК с применением технологии изготовления протокола УИК с машиночитаемым кодом, об ответственности за нарушения избирательного законодательства, отсутствовала увеличенная форма протокола УИК.

В УИК № 34[8] по состоянию на 17.03.2018, 17.25 отсутствовала информация об общем числе избирателей из числа пациентов СПбГБУЗ «Введенская городская клиническая больница»[9], подавших заявления о намерении проголосовать по месту временного пребывания.

В УИК № 62[10] (избирательный участок, образованный в месте временного пребывания избирателей – в СПб ГБУЗ «Психиатрическая больница Святого Николая Чудотворца») на момент посещения (17.03.2018, 16.50) отсутствовала информация о количестве недееспособных пациентов больницы, что не позволяло выяснить численность пациентов, не имеющих права принимать участие в голосовании.

Входы в помещения большинства посещенных избирательных участков (№№123[11], 124[12], 62[13], 34[14]) не были приспособлены для людей с ограниченными возможностями здоровья. На всех посещенных

---

[7] ТИК № 2
[8] ТИК № 1
[9] СПбГБУЗ «Введенская городская клиническая больница» закреплена за избирательным участком № 34.
[10] ТИК № 1
[11] ТИК № 2
[12] ТИК № 2
[13] ТИК № 1
[14] ТИК № 1

избирательных участках отсутствовала информация о кандидатах на должность Президента Российской Федерации, выполненная крупным шрифтом (или шрифтом Брайля) для людей с ограниченными возможностями здоровья.

Соблюдение избирательных прав в день голосования. 18 марта 2018 года в Санкт-Петербурге открылись 1880 постоянных избирательных участков и 51 избирательный участок в местах временного пребывания избирателей. По данным СПбИК, явка избирателей на выборах Президента Российской Федерации в Санкт-Петербурге на 20.00 составила 63,7%.

По информации, полученной в ходе посещения Уполномоченным избирательных участков в различных районах Санкт-Петербурга, а также поступившей на «горячую линию» в аппарате Уполномоченного и полученной из иных источников (от членов УИК и ТИК, наблюдателей, доверенных лиц кандидатов на должность Президента Российской Федерации, членов мониторинговой группы Совета по правам человека при Президенте Российской Федерации, представителей ОО «Наблюдатели Петербурга») в ходе выборов на избирательных участках в Санкт-Петербурге зафиксированы факты нарушений избирательных прав.

Так, при посещении Уполномоченным избирательного участка, образованного в месте временного пребывания избирателей (Городская наркологическая больница, УИК № 185[15]), в помещении для голосования был замечен ящик для анкет проекта «Формирование комфортной городской среды» «Твой бюджет», который не имел какого-либо отношения к процессу голосования. По требованию Уполномоченного посторонний ящик был вынесен из помещения для голосования на лестницу избирательного участка.

На том же избирательном участке Уполномоченным выявлено отсутствие условий, обеспечивающих тайну голосования: пациенты больницы голосовали в небольшом медицинском кабинете, в котором не было ни ширмы, ни кабинок для голосования. Кроме того, в помещении находился посторонний гражданин, который вмешивался в деятельность участковой избирательной комиссии и «инструктировал» ее членов. По настоянию Уполномоченного данный гражданин был удален из помещения для голосования.

По сведениям наблюдателей, а также информации, поступившей от избирателей на «горячую линию» в аппарате Уполномоченного, отмечены факты отсутствия избирателей в основных списках для голосования (в частности, на избирательных участках в Василеостровском, Кировском, Колпинском районах), в связи с чем на избирательных участках

[15] ТИК № 2

выстраивались очереди из желающих проголосовать после включения их в дополнительные списки избирателей.

По информации уполномоченного представителя КПРФ на выборах Президента Российской Федерации Дьячковой Т.А.[16], в списках для голосования УИК различных районов города отсутствовали фамилии и другие личные данные пришедших на избирательные участки избирателей, причем без каких-либо объективных причин (Центральный район, УИК № 2235[17], Выборгский район, УИК №№ 370, 379[18], Приморский район, УИК №№ 1804, 1810, 1815, 1900, 1917[19], Адмиралтейский район, УИК №№ 9, 15[20], Калининский район, УИК №№ 528, 529[21], 419, 500[22], Невский район, УИК № 1468[23]). По данным Дьячковой Т.А., в тех или иных УИК избиратели, подавшие заявление о голосовании по месту фактического нахождения, имели возможность проголосовать неоднократно (и по месту поданного заявления, и по месту регистрации): Приморский район, УИК №№ 1817, 1818[24], Красногвардейский район, УИК № 955[25], Фрунзенский район, УИК № 2124[26], Невский район, УИК № 1444.[27]

В аппарат Уполномоченного по «горячей линии» обратился Черванев С.В., зарегистрированный по месту жительства в г. Владивостоке, временно проживающий в Выборгском районе Санкт-Петербурга. Заявитель сообщил, что он в начале марта 2018 года через официальный портал «Госуслуг» подал заявление о намерении проголосовать на выбранном им избирательном участке по месту временного пребывания (УИК № 312[28]). Однако в УИК № 312 ему сообщили, что какие-либо данные о нем отсутствуют, и в список избирателей он не включен.

В аппарат Уполномоченного на «горячую линию» поступило обращение Тучина А.И., который сообщил, что, прибыв на избирательный участок, обнаружил в списке избирателей ФИО неустановленного лица (женщины 1975 г.р.), зарегистрированного по его месту жительства (ул. Пограничника Гарькавого, д.40, корп.6, кв.12)[29]. Представители УИК

---

[16] https://kprf.ru/activity/elections/174286.html
[17] ТИК № 30.
[18] ТИК № 22.
[19] ТИК № 9, № 28.
[20] ТИК № 1.
[21] ТИК № 17.
[22] ТИК № 11.
[23] ТИК № 5.
[24] ТИК № 9.
[25] ТИК № 4.
[26] ТИК № 29.
[27] ТИК № 5.
[28] ТИК № 14.
[29] Аналогичный случай, по данным уполномоченного представителя КПРФ на выборах Президента Российской Федерации Дьячковой Т.А., отмечен в УИК № 419, ТИК № 11, Калининский район.

сообщили, что данные о неизвестной избирательнице предоставлены ТИК на основе сведений, полученных из органов внутренних дел.

В аппарат Уполномоченного на «горячую линию» поступило обращение Баева К.Н., сообщившего, что при голосовании на избирательном участке № 577[30] (Кировский район) он обнаружил в списках избирателей данные о лице, которое 4 года назад было снято с регистрационного учета по месту жительства заявителя по решению суда.

В аппарат Уполномоченного на «горячую линию» поступило обращение Серкова И.И., который сообщил о том, что, посетив 18 марта 2018 года избирательный участок № 974[31] (школа № 562 в Красногвардейском районе), обнаружил в списках избирателей данные о своей жене, Лысак А.А. Между тем, как пояснил Серков И.И., его жена до 22.03.2018 находится в Великобритании, где намерена проголосовать на территории посольства, ранее подавала заявление о намерении проголосовать на избирательном участке за пределами Российской Федерации. Однако в списки избирателей в Санкт-Петербурге указанные данные внесены не были.

К Уполномоченному в ходе «горячей линии» обратилась Коденко А.И., которая сообщила, что при посещении избирательного участка обнаружила отсутствие членов ее семьи (всех, проживающих в квартире 63 в д.32 корп.2 по ул.Есенина) в списках избирателей.

По информации, полученной от члена ТИК № 16 Д.Наумова, десятки избирателей, пришедших на избирательный участок № 2187[32], обнаружили, что от их имени и без их ведома поданы заявления о голосовании по месту их нахождения в день голосования на Камчатке, в Дагестане, в Эстонии, Латвии, Египте. По сведениям информационного ресурса «Фонтанка.ру», в Центральном районе Санкт-Петербурга избиратели, проживающие по адресам: ул.Фурштатской, д.48, литер А и ул.Кирочная, д.28, литер А, оказались приписанными к избирательным участкам, расположенным в Дагестане и Ингушетии[33] Все избиратели получили возможность проголосовать, но, как представляется, и данный случай, и иные случаи, связанные с нарушениями при составлении списков избирателей, требуют тщательного исследования для установления их причин и предотвращения аналогичных нарушений в будущем.

Право голосовать не только по месту жительства избирателя, но и по месту его нахождения, является необходимым нововведением в практике проведения выборов, отражающим реальную ситуацию, связанную с миграцией населения России. В то же время следует признать, что

---

[30] ТИК № 3.
[31] ТИК № 25.
[32] ТИК № 16.
[33] http://www.fontanka.ru/2018/03/27/059/

утвержденный ЦИК России «Порядок подачи заявления о включении избирателя в список избирателей по месту нахождения на выборах Президента Российской Федерации»[34] (Порядок) несовершенен и требует доработки. Так, Порядком не установлена процедура проверки ТИКами фактов, связанных с возможным ошибочным исключением из списка избирателей, либо ошибочным невключением избирателя в список избирателей (пункты 3.6, 3.7 Порядка), что допускает волюнтаристский подход к проведению таких проверок. Также представляется, что действительным (то есть имеющим значение для включения в список избирателей) должно быть не первое, а последнее заявление избирателя.

В аппарат Уполномоченного на «горячую линию» обратилась Николаева Л.Д., сообщившая о недоступности расположенного на 2-м этаже здания избирательного участка № 2234[35] (школа №197, Центральный район) для людей с ограниченными возможностями здоровья. По словам заявительницы, 18.03.2018 около 10.30 она прибыла к зданию в целях сопровождения своей ученицы, Васильевой О.С., инвалида-колясочницы, для участия в голосовании. Однако представители УИК и школы не оказали какого-либо содействия в том, чтобы сопроводить Васильеву О.С. на второй этаж, при этом завхоз школы сообщил, что «школа не предназначена для инвалидов». В результате принять участие в голосовании Васильева О.С. смогла только благодаря поднявшим ее на второй этаж курсантам.

Всего на «горячую линию» в аппарат Уполномоченного 18 марта 2018 года поступило 20 обращений по следующим вопросам: длительное ожидание привоза переносной урны для голосования на дому – 4 обращения, невключение избирателей в список избирателей – 4 обращения, невозможность проголосовать по месту временного пребывания – 2 обращения, наличие в списках избирателей посторонних лиц – 2 обращения, ненадлежащая организация голосования на избирательном участке – 2 обращения, неисключение лица из списков избирателей – 1 обращение, недоступность избирательного участка для людей с ограниченными возможностями здоровья – 1 обращение, ненадлежащее информирование о месте и времени голосования – 1 обращение, возможность проголосовать для лиц, находящихся в стационаре – 1 обращение, иные вопросы – 2 обращения.

По данным ОО «Наблюдатели Петербурга», 18 марта 2018 года в общественную организацию поступило 73 обращения по поводу оснащения избирательных участков, в том числе 29 обращений – по вопросам ненадлежащего оформления информационных стендов.

---

[34] Постановление ЦИК России постановлением ЦИК России от 1 ноября 2017 г. № 108/900-7 (с учетом изменений, внесенных постановлением ЦИК России от 13 декабря 2017 г. № 114/935-7).
[35] ТИК № 30.

Всего, по информации ОО «Наблюдатели Петербурга», представленной 19 марта 2018 года, в ходе голосования 18 марта 2018 года (с 08.00 до 20.00) было зафиксировано более 300 нарушений, в том числе связанных с оснащением избирательных участков (42,57%), недопуском наблюдателей до необходимых документов (18,48%), надомным голосованием (15,84%), присутствием посторонних лиц в помещениях для голосования (4,29%), подсчетом голосов (1,52%). Выявлены факты непринятия мер к исключению из списков избирателей лиц, подавших заявления о намерении проголосовать по месту временного нахождения (УИК №№ 285, 2124, 806, 797, 606). Сообщения о расхождениях между зафиксированной наблюдателями и официально объявленной явкой избирателей поступили с избирательных участков №№ 33, 2181, 622, 217, 55, 579, 581, 622, 776, 796, 803, 1665, 2181, 1891, 1656, 1616, 404.

После закрытия избирательных участков (20.00) и начала подсчета голосов и до 03.00 19.03.2018 в ОО «Наблюдатели Петербурга» поступило свыше 100 сообщений о нарушениях при подведении итогов голосования. Более 20% обращений касались воспрепятствованию наблюдателям в осуществлении контроля за подсчетом голосов (например, УИК № 9, УИК № 48). Свыше 15% обращений касалось нарушений порядка подсчета голосов и работы с бюллетенями. В частности, по сообщению наблюдателей, в УИК № 123[36] (Василеостровский район) бюллетени не пересчитывались, а были вывалены из урны для голосования в мешок и увезены в ТИК № 2, при этом итоговый протокол не составлялся. В УИК № 48[37] списки избирателей и бюллетени были унесены в закрытую комнату.

О нарушениях процедуры определения итогов голосования в УИК №№ 11[38], 205[39], 414, 432[40], 1817[41], 2209[42], 1322[43] сообщила также член мониторинговой группы Совета по правам человека при Президенте Российской Федерации Н.Романченко.

По итогам выборов к Уполномоченному поступило обращение Ельяшевича П.А., члена УИК № 104[44] с правом решающего голоса, о нарушениях при подсчете голосов, незаполнении увеличенной формы протокола. Обращение направлено в СПбИК и в прокуратуру Василеостровского района.

---

[36] ТИК № 2
[37] ТИК № 1
[38] ТИК № 1
[39] ТИК № 10
[40] Обе - ТИК № 11
[41] ТИК № 9
[42] ТИК № 16
[43] ТИК № 19
[44] ТИК № 2

Нарушения порядка и сроков рассмотрения жалоб на нарушения избирательных прав[45].

В период избирательной кампании по выборам Президента Российской Федерации избирательные комиссии нередко игнорировали поступившие к ним жалобы, либо рассматривали их с нарушением установленного порядка. Так, ТИК № 22 рассмотрел жалобу В.Дорогостайского, не уведомив его о месте и времени рассмотрения. Жалоба была рассмотрена в отсутствие заявителя несмотря на то, что заявитель – член ТИК № 22 с правом решающего голоса, - в это время находился в соседнем кабинете[46].

По данным СПбИК на 29.03.2018, в адрес СПбИК поступило 5 жалоб и 224 обращения, но при этом на сайте СПбИК решения, принятые при рассмотрении жалоб, длительное время отсутствовали. Первое опубликованное решение, принятое СПбИК при рассмотрении жалоб, датировано 18.03.2018.

Выборочная проверка[47] сайтов ТИКов показала, что решения о рассмотрении жалоб на нарушения избирательных прав, поступивших в день голосования или в день, следующий за днем голосования, опубликованы только ТИКами №№ 1, 9, 10, 12, 16, 21, 30. Однако из сообщений ряда наблюдателей, членов УИКов, доверенных лиц кандидатов следует, что ими 18 и 19 марта 2019 года были направлены жалобы на нарушения избирательных прав граждан в ТИКи №№ 2, 4 и 22, которые остались без рассмотрения.

Мониторинг соблюдения избирательных прав граждан, осуществленный Уполномоченным в период проведения на территории Санкт-Петербурга избирательной кампании по выборам Президента Российской Федерации, выявил, как показано выше, ряд проблем, препятствующих реализации избирательных прав граждан.

Полученная информация позволяет также сделать вывод о применении «административного ресурса», прежде всего – при согласовании агитационных публичных мероприятий и составлении списков избирателей. Так, согласно данным, размещенным в сети интернет (например, http://www.fontanka.ru/2018/02/20/124/), работники ряда государственных организаций (в Выборгском, Красносельском, Центральном районах города) сообщили об обращенных к ним настоятельных рекомендациях администраций соответствующих

---

[45] В период избирательной кампании избирательные комиссии обязаны рассматривать жалобы на нарушения избирательных прав в течение пяти дней (но не позднее дня, предшествующего дню голосования), а в день голосования и следующий за ним день – немедленно. Срок рассмотрения жалоб при необходимости проведения проверки может быть продлен не более чем на пять дней.

[46] Решение Санкт-Петербургской избирательной комиссии от 19 марта 2018 года № 41- 1.

[47] По состоянию на 26.03.2018.

учреждений (школ, детских садов, ВУЗов, учреждений культуры) в день выборов проголосовать по месту работы или учебы.

Начальник аналитического отдела **К.Е. Шарыгин**

20.03.2012

Приложение 29

Отчет о наблюдении движения «Россия выбирает» на выборах Президента РФ 18 марта 2018 года

Движение «Россия выбирает», в том числе, в рамках деятельности Национального общественного мониторинга, осуществляло наблюдение за избирательной кампанией по выборам Президента Российской Федерации с момента назначения выборов до подведения итогов, включая наблюдение за выдвижением, регистрацией кандидатов, а также во время агитационного периода на территории 85 субъектов страны.

Представители Движения входили в состав нескольких мониторинговых рабочих групп Совета при Президенте Российской Федерации по развитию гражданского общества и правам человека в регионах страны (в том числе в Калининградской, Тверской областях, городе Санкт-Петербурге, городе Москве, Московской области и др.).

За период долгосрочного наблюдения (до 18 марта) всего поступило 1023 сообщения о возможных нарушениях. По тем сообщениям, которые получили своё подтверждение, были направлены соответствующие обращения в компетентные органы.

Большинство сообщений касалось незаконного воздействия на избирателей, а также привлечения лиц, находящихся в подчинении или иной зависимости, для проведения предвыборной агитации или участия в избирательной кампании. Также достаточное высокое количество поступивших сообщений было о нарушении порядка предвыборной агитации.

Наибольшее количество сообщений поступило из Санкт-Петербурга, Москвы и Московской области, Республик Башкортостан, Татарстан и Чувашия, а также Курганской, Рязанской и Самарской областей.

Во время ведения агитационной кампании кандидатами также поступали сообщения о нарушениях, часть из которых была подтверждена и по каждому из подтверждённых фактов была проведена работа. В основном, сообщения касались фактов незаконной агитации, большинство из которых были устранены путём обращения в компетентные органы. Например, в Удмуртской Республике был изъят тираж газеты и вынесено предупреждение издательству за нарушение избирательного законодательства.

Наблюдатели Движения получали направления от Общественной Палаты РФ и от региональных общественных палат. В день голосования, 18 марта, участники Движения наблюдали непосредственно на избирательных участках с момента их открытия и до окончания подсчета голосов, а также с помощью трансляции с веб-камер. В день голосования было зафиксировано 2397 сообщений о возможных нарушениях. Большинство из этих сообщений содержали претензии к работе комиссии, которые были урегулированы на месте (1032), однако 1131 сообщение не нашло подтверждения при проведении проверки наблюдателями (в том числе с помощью веб-камер).

В основном, сообщения касались нарушений со стороны избирательных комиссий – 947 сообщений (претензии к работе со списками избирателей, реестрами для голосования вне помещении для голосования, оформлению помещений для голосования), нарушения прав наблюдателей – 505 сообщений (о том, что наблюдателям отказывают в действиях, прямо не предусмотренных избирательным законодательством, например, фотографировании документов избирательной комиссии), также сообщения касались плохо установленных камер видеонаблюдения на избирательных участках, закрытия обзора для них, отключения трансляции. 356 сообщений касались порядка подсчета голосов и 298 сообщений - нарушения порядка оформления протокола.

Большинство сообщений, как и до дня голосования, так и в день голосования поступило из городов с большим количеством населения.

Всего за период наблюдения движением «Россия выбирает» было подано 99 обращений в компетентные органы.

В целом, за время долгосрочного и краткосрочного наблюдения не было выявлено системных и серьезных нарушений, влияющих на результаты выборов. На избирательных участках, где были зафиксированы единичные случаи серьезных нарушений – вбросов, итоги выборов были отменены.

Движение «Россия выбирает» считает, что выборы прошли в соответствии с действующим законодательством, честно и открыто.

Вместе с тем, по итогам наблюдения, мы предлагаем внести следующие изменения в части организации избирательного процесса:

1. Мы отмечаем высокую эффективность веб-камер на избирательных участках и в территориальных комиссиях, которые позволяют фиксировать и проверять сообщения о нарушениях. Рекомендуем использовать веб-

камеры на максимально возможном количестве выборов – это существенно повышает открытость избирательного процесса.

2. Рекомендуем обращать больше внимания на доступ маломобильных групп граждан, так до сих пор большое количество участковых избирательных комиссий не оснащены должным образом для безбарьерного доступа граждан с ограниченными физическими возможностями.

3. Рекомендуем внести изменения в избирательное законодательство, позволяющие назначать наблюдателей не только в день голосования, а с момента назначения выборов, так как многие сообщения о нарушениях поступают до дня голосования.

4. Считаем целесообразным распространить процедуру направления наблюдателей, определенную в ФЗ-19 «О выборах Президента РФ», на остальные избирательные кампании всех уровней.

5. На текущий момент избирательное законодательство в виде ФЗ-67 «Об основных гарантиях избирательных прав граждан» и нормативных правовых документов ЦИК РФ, регламентирующих нахождение лиц на избирательных участках, ограничивают право на фото и видео съемку наблюдателей и разрешает это только в месте, определенном комиссией. Часто это бывает не удобно и вызывает трудности в запечатлении различных этапов голосования. При этом у представителей СМИ таких ограничений нет. Предлагаем убрать соответствующие ограничения и у наблюдателей, учитывая, что ограничения по осуществлению фото и видео съемки определены в ГК РФ и ФЗ-152 «О персональных данных».

6. Сегодня, в эпоху цифровых технологий, мы предлагаем реализовать сбор подписей с помощью портала «Госуслуг». Это позволит повысить конкурентность на выборах, а также уменьшить возможность для нарушений при сборе и проверке подписей в поддержку выдвижения кандидата или партии.

7. Обращая внимание на новый механизм включения в списки избирателей по месту нахождения, хотелось бы отметить его удобство и популярность. Мы предлагаем рассмотреть возможность распространения данного механизма и на другие выборы, а также доработать процедуру, чтобы исключить возможность технических ошибок.

8. Движение «Россия выбирает» высоко оценило работу Центральной избирательной комиссии над списками избирателей для исключения «мертвых душ», но при этом считаем, что работа не была завершена и

рекомендуем продолжить ее. Например, в Республике Марий Эл на УИК №381 избиратель Миронова И.И. сообщила, что в списках избирателей по адресу ее жительства указан человек, который не имеет никакого отношения к ее семье и не зарегистрирован по данному адресу. По итогам проведенной проверки выяснилось, что Иванова Алевтина внесена в списки избирателей на основании ошибочной информации, полученной из регистрационной службы МВД. Аналогичное сообщения поступили из Калининградской области, например, на УИК №190 был обнаружен в списках избирателей умерший человек, а на УИК №331 по данным ТИК от 7 марта 2018 года Волкова Наталья Константиновна была исключена из списка избирателей, что по словам ее мужа является незаконным, так как избиратель продолжает проживать и до сих пор зарегистрирован по адресу, на УИК №304 было обнаружено, что судимый человек, давно не проживающий и не зарегистрированный по адресу, указанному в списках, внесен в список избирателей, также на УИК №355 избиратель Ходоркова М.А. обнаружила в книге избирателей гражданина, который согласно спискам проживает по ее адресу, но его она не знает и утверждает, что такого человека по адресу не существует, также на УИК №260 был вычеркнут избиратель Констатинов С., который не изъявлял желания голосовать по иному адресу и причин вычеркивать из списка не было и т.д.

ОТКРЫТОЕ МНЕНИЕ
НЕЗАВИСИМОЕ СОДРУЖЕСТВО СОЦИОЛОГОВ

«Социологический аудит результатов голосования на выборах Президента РФ - 2018» (проект «Социосталкер»)

Аналитический отчет по итогам исследования

Москва, 2018

Оглавление

Введение ... **3**
Описание проекта ... 3
Базовая идея ... *3*
Цель проекта ... *4*
План реализации проекта ... *4*
Организация исследования ... *5*
Методология и методика исследования ... 6
Критерии аномальности голосования ... *6*
Отбор аномальных участков ... *7*
Формирование набора параметров избирательных участков, и инструментарий социологических экспедиций ... *10*
Организация и проведение полевых процедур ... *10*
Анализ и интерпретация данных социологического аудита ... *12*
1. Общие характеристики аномальных избирательных участков (по краткому списку) ... **13**
2. Социально-экономические и демографические особенности аномальных избирательных участков ... **18**
2.1. Статус участка ... 18
2.2. Описание участка ... 19
2.3. Численность избирателей ... 19
2.4. Сравнение с результатами выборов 2012 года ... 20
2.5. Отклонения от средних параметров голосования ... 20
2.6. Географические особенности участка ... 21
2.7. Социально-экономическая характеристика УИК, актуальная социальная проблематика ... 23
2.8. Демографические параметры населения участка ... 24
2.9. Степень солидарности избирателей участка, склонность к единому типу электорального поведения ... 25
2.10. Интервью с местными жителями ... 25
3. Особенности проведения избирательной кампании ... **27**
3.1. Информационный фон накануне голосования ... 27
3.2. Событийный фон ... 29
3.3. Влияние административного фактора ... 30
4. Особенности процедуры голосования ... **37**
4.1. Погодные условия в день выборов ... 37
4.2. Характеристики УИК ... 37
4.3. Специфика работы УИК во время голосования ... 38
4.4. Наличие нарушений на участке в день голосования по свидетельствам народных “экспертов” (агитация, конфликты с наблюдателями и т.п.) ... 40
4.5. Проведение на участке в день голосования exit-polls (если таковой проводился на данном участке) ... 41
4.6. Другие характеристики электоральной ситуации в день голосования ... 41
Заключение. Общие выводы ... **42**

Введение

Настоящий отчет представляет собой описание основных результатов инициативного исследования **«Открытое мнение – Социологический аудит результатов голосования на выборах Президента РФ-2018»** (проект «Социосталкер»), проведенного в течение марта 2018 года. Работы по проекту выполнены содружеством независимых социологов «Открытое мнение» при организационной поддержке группы компаний ЦИРКОН и с привлечением ряда региональных исследовательских компаний.

Описание проекта

Базовая идея

Известно, что в рамках математического анализа результатов голосований на выборах разного уровня часто фиксируются объекты (избирательные участки, округа и т.п.), характеристики которых (явка, доли голосов за разных кандидатов и т.п.) разительно отличаются от характеристик основной массы аналогичных объектов. Иными словами, анализ официальных данных избирательных комиссий в ряде случаев выявляет избирательные образования, которые демонстрируют «необычное» электоральное поведение (сплошная/повышенная явка, повышенная/пониженная доля голосования за определенного кандидата, сильная неравномерность голосования по времени дня, одинаковость результатов с другими соседними объектами и т.п.).

Интерпретация таких «аномалий» может быть очень разной и объясняться разными причинами: от ошибок в работе избирательных комиссий и особенностей прошедшей избирательной кампании до реальных объективных особенностей конкретного избирательного объекта (больница, ЗАТО, военная часть и т.п.). Выявление этих причин, как правило, не входит в зону ответственности избирательных институтов и зачастую остается полем спекуляций разных заинтересованных сторон. К сожалению, эти спекуляции, зачастую интерпретирующие необычные результаты голосования на конкретных избирательных участках исключительно как следствие сознательных фальсификаций, являются частью политтехнологий, использующихся для делегитимации результатов выборов.

Вместе с тем, сам по себе сугубо формальный математический анализ результатов выборов не может служить основанием для вынесения вердикта о корректности/некорректности избирательной процедуры, а может и должен сигнализировать лишь о том, где необходимо провести дополнительные исследования для выяснения причин необычных результатов голосования. Такие явления должны становиться объектом пристального изучения, и социологический взгляд на явление допускает существование сугубо социальных факторов, вызывающих особое электоральное поведение.

Необходимость изучения указанных явлений и вызывающих их факторов актуализировала разработку и осуществление исследовательского проекта, в программу которого было запланировано проведение социологических экспресс-обследований (экспедиций) избирательных объектов (участков, территорий), где были отмечены действительно аномальные («странные») результаты выборов Президента РФ в 2018 году.

Цель проекта

Целью проекта являлось получение и анализ информации о возможных причинах и факторах, вызвавших аномальные («странные», «необъяснимые») результаты выборов Президента РФ в 2018 году, для повышения чистоты и прозрачности избирательных процедур и предотвращения необоснованных спекуляций на тему результатов голосования.

План реализации проекта

Реализация проекта предполагала выполнение следующих работ (мероприятий):

1. Формирование базы данных УИК на выборах Президента РФ 2018 года, включающей в себя их объективные характеристики (описание границ, адреса участков для голосования и т.п.), а также по возможности данные о наличии видеокамер и КОИБ.
2. Формирование базы данных ЦИК РФ по выборам Президента РФ 2012 года (с целью возможного сопоставления участков 2012 и 2018 годов); выборочный ретроспективный анализ результатов голосования на выборах Президента РФ 04.03.2012 г;
3. Формирование критериев отнесения отдельных участков (УИК) к необычным («аномальным», «странным»);
4. Формирование списка параметров избирательных участков (УИК), требующих социологического контроля (аудита); разработка методики и инструментария социологических экспедиций;
5. Получение данных ЦИК РФ о голосовании 2018 года по всем УИК и внесение их в вышеуказанную базу данных; программная обработка данных; выборочный анализ данных полученных в ходе дня голосования 18.03.2018 г; графическая визуализация эмпирических распределений; выявление предполагаемых аномалий результатов голосования;
6. Выделение из базы данных голосования 2018 года таких участков, которые соответствуют критериям «аномальности»; типологизация этих аномалий;
7. Выделение из группы «аномальных» участков подвыборки наиболее типичных (на основе построенной типологии), а также относительно доступных в ограниченное время (по плану: *не менее 15 участков в не менее чем 12 регионах РФ*);

8. Проведение социологических экспресс-экспедиций на отобранные участки с целью изучения социальных факторов «аномального» голосования; подготовка кратких аналитических отчетов по результатам социологического аудита;
9. Обобщение результатов социологических экспресс-экспедиций, подготовка сводного аналитического отчета;
10. Внешняя профессиональная экспертиза результатов исследования (аналитического отчета); привлекаются эксперты из числа специалистов в области электоральной социологии; цель профессиональной экспертизы – верификация качества анализа и интерпретации полученных в ходе исследования данных;
11. Публичное представление результатов проекта; представление проводится в рамках круглых столов в Москве *(*по плану: *не менее 2х круглых столов, количество участников каждого круглого стола не менее 20 человек)*; в качестве участников приглашаются представители всех целевых аудиторий исследования; цель представления результатов проекта – подтверждение прозрачности и публичности проведения исследования. Также обеспечивается освещение хода и результатов проекта в СМИ *(*по плану: *не менее 20 публикаций в СМИ и сети интернет)*.

Итоговым ***плановым результатом*** реализации проекта является публичное представление сводного аналитического отчета о результатах сбора и анализа данных на отобранных избирательных участках о социальных факторах «аномального» голосования.

Организация исследования

Особенностью настоящего проекта является его организация в формате *«совместных открытых исследований»* - COR (collaborative open research), т.е. с привлечением профессионалов из разных организаций, с полностью открытым технологическим циклом и публичными результатами в свободном доступе. Исследования в таком формате с 2012 года проводит неформальное профессиональное содружество социологов «Открытое мнение» (http://openopinion.ru/). Обсуждение хода проекта, методики исследования, отбора аномальных участков, а также формирование коллектива исполнителей проекта «Социосталкер» также проходило в среде «Открытого мнения» в сети facebook (https://www.facebook.com/groups/OpenOpinionGroup/).

Организационным оператором проекта выступила компания «Социал Бизнес Групп» (группа компаний ЦИРКОН), имеющая большой опыт проведения исследований, в т.ч. в роли организации-оператора проектов профессионального содружества «Открытое мнение». Для проведения отдельных работ по проекту было привлечено (на основе договоров подряда) около 20 подрядных организаций.

Финансирование работ по проекту осуществлялось за счет средств гранта, выделенного российским фондом на проведение различных исследовательских и аналитических работ (грантополучатель - ООО «Социал Бизнес Групп»).

Методология и методика исследования

Методология социологического аудита избирательных участков с «аномальными» результатами голосования включала в себя следующие компоненты:

1) Формирование критериев «аномальности» результатов голосования на выборах Президента РФ;
2) Отбор избирательных участков, соответствующих критериям аномальности, для проведения социологического аудита;
3) Формирование набора параметров избирательных участков, требующих социологического контроля (аудита); разработка инструментария социологического аудита;
4) Проведение сбора первичных данных в формате социологических экспресс-экспедиций (полевые процедуры) в соответствии с разработанным инструментарием;
5) Анализ и интерпретация первичных данных, формулировка основных выводов в соответствии с целями исследования; подготовка сводного аналитического отчета.

Критерии аномальности голосования

Для формирования списка критериев аномальности было организовано публичное обсуждение в группе «Открытое мнение» в сети facebook. В обсуждении приняли участие около 10 специалистов, предложивших 18 самых разнообразных признаков «аномальности» голосования (правда, некоторые из них требовали сравнения и учета данных на совокупности участков, относящихся к одной ТИК).

По итогам обсуждения в качестве критериев аномальности результатов голосования были выбраны 7 критериев, представленных в таблице 1. При этом после предварительного анализа массива данных ЦИК РФ некоторым показателям были установлены более жесткие критерии, позволяющие уменьшить число участков, относимых к «аномальным».

Табл. 1. Критерии аномальности голосования на избирательных участках

№	Показатель	Критерий	Примечание
1	Явка (доля избирателей, принявших участие в голосовании, от числа зарегистрированных)	выше 96%	
2	Доля избирателей, зарегистрировавшихся на участке для голосования в режиме "по месту пребывания"	более 10%	В данной версии отбора не учитывался ввиду отсутствия данных

№	Показатель	Критерий	Примечание
3	Доля досрочного голосования	более 10% от всех проголосовавших	
4	Доля голосования на дому (вне помещения для голосования)	более 25% от всех проголосовавших	
5	Доля недействительных бюллетеней	более 5%	
6	Доля утраченных бюллетеней	более 1%	
7	Распределение явки по времени дня (если все время в 12 часов дня голосования разделить на 5 периодов: 8ч-10ч, 10ч-12ч, 12ч-15ч, 15ч-18ч, 18ч-20ч)	доля явки в один из периодов более 2/3 от всех проголосовавших	

Отбор аномальных участков

В качестве исходных массивов для анализа данных были взяты два массива, предоставленных телеграм-каналом RU Election Data (автор - С.Шпилькин), в которых содержались данные ЦИК РФ о голосовании на всех (почти всех) единичных территориях УИК. В одном массиве содержались данные о явке в конкретные моменты времени – 10 часов, 12 часов, 15 часов и 18 часов местного времени, в другом - данные результатов голосования согласно протоколам избирательных комиссий. Указанные массивы «склеивались» в один массив, содержащий данные по 97704 участкам по положению на 7 часов утра мск. вр. 20 марта.

В используемом массиве данных отсутствовали данные, необходимые для применения критерия №2 (см. табл.1), поэтому в итоге для отбора «аномальных» участков применялось 6 критериев.

Анализ данных включал, прежде всего, создание бинарных переменных С1, С3, С4… С7, принимающих значение «1», если участок удовлетворяет соответствующему критерию «аномальности», и 0 – в противном случае.

В итоге разным критериям «аномальности» удовлетворяло следующее количество участков:

- Критерий 1 – 3888 участков (без учета участков с численностью менее 300 чел.)
- Критерий 3 – 1023 участка
- Критерий 4 – 6797 участков
- Критерий 5 – 616 участков
- Критерий 6 – 15 участков
- Критерий 7 – 1751 участок

Для отбора наиболее необычных «аномальных» участков был построен *Индекс «аномальности»*, который равнялся сумме бинарных переменных С1… С7. Индекс аномальности на используемом массиве изменяется от 0 до 4, причем участков, имеющих значение индекса от 1 и выше (т.е. имеющих хотя бы один

аномальный показатель из 6-ти), насчиталось 13023 участков (чуть более 13% от всех).

Поскольку значительная часть «аномальных» участков представляет собой совсем маленькие участки, не представляющие интереса для социального анализа, то было принято решение установить дополнительный критерий отсечения – численность зарегистрированных избирателей более 300 чел. Участки с меньшей численностью избирателей, а также участки, «расположенные за пределами территории РФ», из анализа на «аномальность» исключались. Оставшихся для отбора участков насчиталось 7763 (почти 8% от всех).

В завершении процедуры отбора были составлены *расширенный список участков* со значением индекса аномальности равным 2 и более (550 участков) и *сокращенный список участков (short-list)* со значением индекса 3 или 4 (38 участков из 18 регионов), которые легли в основу отбора «аномальных зон» для проведения экспедиций.

Список регионов, содержащих участки, удовлетворяющие вышеперечисленным критериям (с индексом аномальности более 2), приведен в табл. 2.

Табл. 2. Регионы, в которых обнаружены участки с повышенным индексом аномальности (>2)

	Регион – субъект РФ
1	Республика Башкортостан
2	Республика Коми
3	Республика Тыва
4	Астраханская область
5	Брянская область
6	Ленинградская область
7	Липецкая область
8	Магаданская область
9	Московская область
10	Пензенская область
11	Ростовская область
12	Сахалинская область
13	Тамбовская область
14	Хабаровский край
15	Ярославская область
16	город Санкт-Петербург
17	Ханты-Мансийский автономный округ - Югра
18	Ямало-Ненецкий автономный округ

К отобранным в предварительном порядке участкам указанных регионов по просьбе партнеров (альянс объединений наблюдателей «Национальный общественный мониторинг» и объединение «Голос») были добавлены участки с

индексом аномальности, равным 2, из *Саратовской области, Пермского края, Кемеровской области, Республики Татарстан и Республика Саха (Якутия)*.

Далее к числу отобранных участков были добавлены два участка с пониженной явкой (менее 33%) из *Иркутской области* и *Республики Крым*. И наконец, на заключительном этапе формирования короткого (сокращенного) списка участков были добавлены два участка из *Республики Карачаево-Черкессия*, результаты голосования на которых не выделялись своей аномальностью (на одном участке была лишь повышенная явка), но были рекомендованы для обследования объединением наблюдателей «Голос».

В итоге в короткий список участков для проведения социологического аудита вошли 50 участков из 26 регионов, для которых была проведена работа по сбору информации на основе косвенных источников. На основе такого предварительного аудита часть участков были по разным причинам исключены из списка объектов для проведения социологических экспедиций. Подробнее результаты предварительного анализа «аномальных участков» представлены в главе 1 настоящего отчета.

В итоговый список участков, отобранных для проведения экспедиций, были включены 18 участков из 17 регионов, представляющих населенные пункты разного типа, а также все федеральные округа (см. табл. 3).

Табл. 3. Участки, отобранные для проведения социологических экспресс-экспедиций

	Регион – субъект РФ	УИК	Тип поселения	Фед.окр.
1	Санкт-Петербург	1941	облцентр	СЗФО
2	Ленинградская область	970	село	СЗФО
3	Московская область	3491	село	ЦФО
4	Ярославская область	896	райцентр	ЦФО
5	Липецкая область	751	райцентр	ЦФО
6	Брянская область	766	село	ЦФО
7	Ростовская область	1966	райцентр	ЮФО
8	Республика Карачаево-Черкессия	4 и 17	облцентр	СКФО
9	Саратовская область	332	облцентр	ПФО
10	Пензенская область	718	облцентр	ПФО
11	Республика Татарстан	997	райцентр	ПФО
12	Ямало-Ненецкий АО	512	райцентр	УрФО
13	Иркутская область	367	село	СФО
14	Кемеровская область	1719	райцентр	СФО
15	Республика Тыва	144	село	СФО
16	Хабаровский край	120	облцентр	ДвФО
17	Республика Крым	637	райцентр	КФО

Формирование набора параметров избирательных участков, и инструментарий социологических экспедиций

Для формирования инструментария экспресс-экспедиций также было организовано публичное обсуждение в группе «Открытое мнение». Для начала был разработан набор параметров избирательных участков (предмет исследования), которые должны быть проконтролированы (измерены, изучены) в ходе социологического аудита. На основе этого набора был разработан, проэкспертирован и согласован в профессиональном сообществе инструментарий социологических экспресс-обследований (экспедиций).

Инструментарий экспедиций включает в себя три документа:

- Инструкция по сбору данных на участке,
- Журнал социологической экспедиции,
- Гайд интервью с жителями.

В работе на инструментарием исследования участвовали: *Задорин И.В., Шубина Л.В., Халкина Е.В., Климов И.А., Князева Е.В.*

Инструментарий был вывешен в открытом доступе и передан исполнителям полевого этапа исследования.

Кроме того, в пакет «социосталкера», выезжающего в «аномальную зону», входили два письма поддержки: от *Совета по правам человека при Президенте РФ* и от объединения наблюдателей *«Национальный общественный мониторинг».*

Организация и проведение полевых процедур

Для проведения обследований непосредственно на избирательных участках было организовано привлечение бригад исполнителей из соответствующих регионов страны. В большинстве случаев к проведению социологического аудита (экспресс-экспедициям) привлекались опытные исследователи из известных региональных компаний (см. табл. 4).

Табл. 4. Участки, отобранные для проведения социологических экспресс-экспедиций

№	Регион	№ УИК	Тип пос.	ФО	Исполнитель (организация)
1	Республика Карачаево-Черкессия, г. Черкесск	17	облцентр	СКФО	ЦСМИ (Краснодар, Реммлер В.Ю.)
2	Республика Карачаево-Черкессия, г. Черкесск	4	облцентр	СКФО	ЦСМИ (Краснодар, Реммлер В.Ю.)
3	Республика Тыва, Тес-Хемский кожуун	144	село	СФО	«Ключевой вопрос» (Абакан, Пономарева Т.А.)
4	Хабаровский край, г. Хабаровск	120	облцентр	ДвФО	НСИМИ (Хабаровск, Суровцева Е.А.)
5	Брянская обл., Погарский район	766	село	ЦФО	Маркетинг Групп (Брянск, Печеркина Н.В.)
6	Иркутская обл., г. Братск	367	райцентр	СФО	ООО «Фирма «Адапт» (Шевченко Л.А.)

№	Регион	№ УИК	Тип пос.	ФО	Исполнитель (организация)
7	Кемеровская обл., Таштагольский р-н	1719	село	СФО	Эдвайс (Кемерово, Милорадова А.Н.)
8	Ленинградская обл., г. Гатчина	970	село	СЗФО	ЕС (Санкт-Петербург, Сократилина Е.Ю.)
9	Липецкая обл., г. Елец	751	райцентр	ЦФО	Агат (Воронеж, Липунов Е.В.)
10	Московская обл., Щелковский р-н	3491	село	ЦФО	ЦПРИ (Москва, Горина Т.И.)
11	Пензенская обл., г. Пенза	718	облцентр	ПФО	ЦМК (Пенза, Акмайкина Б.А.)
12	Ростовская обл., г. Ростов-на-Дону	1966	облцентр	ЮФО	ЦПРИ (Москва, Горина Т.И.)
13	Саратовская обл., г. Саратов	332	облцентр	ПФО	Комсар (Саратов, Благодарова А.В.)
14	Ярославская обл., г. Переславль-Залесский	896	райцентр	ЦФО	МЦ Фидбэк (Ярославль, Нагишкина Н.Г.)
15	г. Санкт-Петербург	1941	облцентр	СЗФО	ЕС (Санкт-Петербург, Сократилина Е.Ю.)
16	Ямало-Ненецкий АО, г. Надым	512	райцентр	УрФО	Маркетинг-бюро (Екатеринбург, Жаркова Е.А.)
17	Республика Крым, г. Белогорск	637	райцентр	КФО	ИП Рямбова (Симферополь, Рямбова О.М.)
18	Республика Татарстан, Атнинский р-н	997	село	ПФО	ЦАИР (Казань, Коннов А.Ю.)

В рамках полевой части экспедиции на каждом участке были реализованы следующие **4 исследовательские процедуры**.

1) ***Сбор объективной информации***, характеризующей изучаемый объект – избирательный участок (география участка, численность избирателей, результаты голосования, гос. статистика поселения и т.п.).
2) ***Невключенное наблюдение*** с целью фиксации (в т.ч. в виде фотографирования) ряда конкретных параметров, характеризующих изучаемый объект (территория избирательного участка).
3) ***Опрос экспертов*** (4-5 чел.), в качестве которых могли выступить:
   - наблюдатели на выборах, присутствовавшие в день выборов в помещении для голосования (информация о наблюдателях предоставляется организаторами),
   - члены избирательной комиссии (по возможности),
   - сотрудники ТСЖ (ДЭЗ, ЖСК и т.п.),
   - сотрудники учреждений, являющихся центром социальной коммуникации на участке (школы, детские сады, библиотеки, дома культуры, продуктовые магазины и т.п.),

- гражданские активисты данной территории, лидеры сетевых сообществ района,
- журналисты местных СМИ (проживающие или работающие на территории и в окрестных местах);
- работники исследовательских компаний, проводивших exit-poll на данном избирательном участке (если он там проводился).

4) ***Опрос «народных экспертов»*** - избирателей, жителей домов, находящихся на территории исследуемого избирательного участка (во дворах, на улицах, находящихся на территории участка) в соответствии с квотным заданием (6-7 жителей, принявших участие в голосовании, и 2-3 жителя, не принимавших участие в голосовании на данном участке).

Полевой этап исследования (сбор данных) осуществлялся в период 21-28 марта 2018 г. Управление полевыми работами по проекту осуществлялось филд-менеджером группы ЦИРКОН *Халкиной Е.В.*

После завершения работ участники экспедиции заполняли *Журнал социологической экспресс-экспедиции*, писали итоговое аналитическое резюме, а также предоставляли информацию об экспертах (с описанием их статуса/вида деятельности в день голосования, контактов, по возможности) и ответы избирателей данного участка в виде файлов в электронном виде. Результаты невключённого наблюдения иллюстрировались фотоматериалами.

Анализ и интерпретация данных социологического аудита

Материалы социологических экспресс-экспедиций обрабатывались сборным коллективом специалистов из разных организаций. Результаты анализа и основные выводы представлены в настоящем аналитическом отчете.

В работе над отчетом принимали участие: *Задорин И.В. (руководитель коллектива, ЦИРКОН, Москва), Добромелов Г.В. (ИППИ, Москва), Мацкевич М.Г. (СИ РАН, Санкт-Петербург), Шубина Л.В. (ЦИРКОН, Москва), Хомякова А.П. (ЦИРКОН, Москва).*

Дополнение версии 2.0 от 15.04.18

В настоящей версии аналитического отчета исправлены опечатки и описки, внесены небольшие дополнения в некоторые разделы (в т.ч. фотоматериалы). Корректировка выполнена на основе экспертизы и предварительного представления результатов исследования в профессиональном сообществе (в т.ч. в Социологическом Институте РАН).

1. Общие характеристики аномальных избирательных участков (по краткому списку)

Как уже говорилось во Введении, формирование сокращенного списка «аномальных» участков осуществлялось на основе формального анализа данных голосования на выборах Президента РФ (данные ЦИК РФ) и выделения участков с высоким индексом аномальности (3 и более), а также добавления к нему участков, представляющих интерес для исследования в связи с особыми характеристиками (в т.ч. по имеющимся запросам от объединений наблюдателей).

В итоговый короткий список были включены 50 участков (см. табл. 5), которые были подвергнуты предварительному доэкспедиционному анализу.

Прежде всего, оценивалась транспортная достижимость и возможность провести исследовательские процедуры в сжатые сроки сразу (в первую неделю) после выборов Президента РФ. По итогам этого рассмотрения большая часть участков была исключена из возможных объектов для экспедиций.

К примеру, были исключены участки УИК № 163 (г. Уфа, Республика Башкортостан), т.к. избирательный участок расположен на территории родильного дома, и УИК №147 (г. Астрахань), представляющий следственный изолятор (СИЗО).

Следующим шагом был первичный анализ участков, в ходе которого удалось получить априорную информацию, характеризующую особенности данных участков и возможные причины выявленных на них «аномалий» голосования на президентских выборах. Итогом анализа стало разделение участков на несколько типов:

- участки, подробную информацию по которым не удалось узнать (например, их описания нет на сайтах региональных ЦИК),
- «нестандартные» участки, например, временные или постоянные участки, расположенные в СИЗО, психиатрических больницах, домах для инвалидов и престарелых, роддомах, воинских частях, в местах расположения месторождений (на которых голосуют, к примеру, газовики) или проживания вахтовиков и т.п.; *«аномальность» голосования на такого рода участках с высокой степенью вероятности могла быть априори объяснена именно указанными особенностями участков,*
- участки, отобранные для проведения социологических экспресс-экспедиций; при отборе учитывалась также доступность участков (в т.ч. транспортная), всего было отобрано 18 участков.

Отобранные для проведения социологических экспресс-экспедиций участки представили все федеральные округа РФ и в примерно в равной степени все типы поселений (областные центры, районные центры, сельские поселения).

Табл. 5. Короткий список (short-list) избирательных участков, отобранных в предварительном порядке для проведения экспедиций

	region	tik	uik_n	Явка	критерий 1.1	критерий 1.2	доля досрочного	критерий_3	доля голосования	критерий_4	доля недействите	критерий_5	критерий_7	Индекс аномальност	отобрано для проведения	Результат предварительного аудита
Первая очередь																
	Республика Башкортостан	55 Уфа, Кировская	163	100,0%	1		0,0	0	63,3	1	12,8	1	0	3		Роддом
	Республика Коми	16 Усинская городская	266	97,5%	1		85,9	1	0,0	0	1,5	0	1	3		нет данных
	Республика Тыва	2 Бай-Тайгинская	43	100,0%	1		52,2	1	1,6	0	0,0	0	1	3		транспортные проблемы
	Республика Тыва	8 Монгун-Тайгинская	102	99,6%	1		29,4	1	2,7	0	0,1	0	1	3		транспортные проблемы
	Республика Тыва	9 Овюрская	104	97,0%	1		25,5	1	3,1	0	0,0	0	1	3		транспортные проблемы
	Республика Тыва	13 Тес-Хемская	144	99,2%	1		38,4	1	1,5	0	0,0	0	1	3	1	
	Хабаровский край	20 Хабаровск, Индустриальная	120	99,4%	1		0,0	0	53,2	1	6,1	1	0	3	1	
	Астраханская область	1 Астрахань, Кировская	147	96,5%	1		0,0	0	1,4	0	7,8	1	1	3		Следственный изолятор № 1 УФСИН России по Астраханской области
	Брянская область	25 Погарская	766	99,1%	1		0,0	0	25,3	1	7,6	1	0	3	1	
	Ленинградская область	7 Гатчинская	970	98,3%	1		0,0	0	46,5	1	5,6	1	0	3	1	Психиатрическая больница № 1 им. П.П.Кащенко
	Липецкая область	8 Елецкая городская	751	98,2%	1		0,0	0	26,6	1	5,2	1	0	3	1	Елецкий дом-интернат для престарелых и инвалидов
	Магаданская область	4 Северо-Эвенская	56	88,5%	0		70,9	1	3,2	0	7,7	1	1	3		транспортные проблемы
	Магаданская область	7 Тенькинская	71	100,0%	1		76,9	1	0,9	0	4,8	0	1	3		транспортные проблемы
	Московская область	69 Щелковская	3491	81,6%	0		0,0	0	35,9	1	7,2	1	1	3	1	деревня Мишнево, Щелковский район, Московской области, здание СДК "Мишнево"
	Пензенская область	4 Пенза, Первомайская	718	99,0%	1		0,0	0	54,4	1	0,3	0	1	3	1	ГБУЗ ОПБ им. К.Р. Евграфова, корпус №14
	Ростовская область	49 Ростов-на-Дону, Пролетарская	1966	100,0%	1		0,0	0	50,0	1	0,2	0	1	3	1	Ростовский дом-интернат для престарелых
	Ростовская область	54 Таганрогская городская	2205	97,3%	1		0,0	0	61,8	1	1,1	0	1	3		

	region	tik	uik_n	Явка	критерий 1.1	критерий 1.2	доля досрочного	критерий_3	доля голосования	критерий_4	доля недействите	критерий_5	критерий_7	Индекс аномальност	отобрано для проведения	Результат предварительного аудита
	Сахалинская область	18 Южно-Сахалинская городская	351	96,8%	1		0,0	0	0,0	0	5,7	1	1	3		Южно-Сахалинский дом-интернат для престарелых и инвалидов»
	Тамбовская область	26 Тамбов, Октябрьская	706	100,0%	1		0,0	0	66,4	1	0,3	0	1	3		Тамбовская психиатрическая клиническая больница
	Ярославская область	11 Переславль-Залесская городская	896	100,0%	1		0,0	0	37,8	1	0,0	0	1	3	1	ГБУЗ ЯО «Переяславская ЦРБ»
	город Санкт-Петербург	2 Территориальная избирательная комиссия №2	184	96,3%	1		0,0	0	93,4	1	1,9	0	1	3		СПб ГБУЗ "Городская Покровская больница"
	город Санкт-Петербург	22 Территориальная избирательная комиссия №22	403	100,0%	1		0,0	0	97,3	1	1,2	0	1	3		Военно-медицинская академия имени С.М.Кирова"
	город Санкт-Петербург	28 Территориальная избирательная комиссия №28	1941	98,1%	1		0,0	0	29,0	1	6,0	1	0	3	1	Дом интернат для престарелых и инвалидов
	Ханты-Мансийский автономный округ - Югра	7 Нефтеюганская	179	96,4%	1		86,6	1	0,1	0	0,4	0	1	3		Временный (?) участок
	Ханты-Мансийский автономный округ - Югра	7 Нефтеюганская	182	99,3%	1		74,1	1	0,1	0	0,3	0	1	3		Временный (?) участок
	Ханты-Мансийский автономный округ - Югра	9 Нижневартовская	564	98,2%	1		63,1	1	1,3	0	0,6	0	1	3		Временный (?) участок
	Ханты-Мансийский автономный округ - Югра	9 Нижневартовская	568	99,4%	1		69,8	1	0,5	0	5,8	1	1	4		Временный (?) участок
	Ханты-Мансийский автономный округ - Югра	9 Нижневартовская	569	98,4%	1		62,2	1	1,1	0	3,8	0	1	3		Временный (?) участок
	Ханты-Мансийский автономный округ - Югра	20 Ханты-Мансийская	270	96,1%	1		93,5	1	0,1	0	2,1	0	1	3		Временный (?) участок
	Ямало-Ненецкий автономный округ	5 Надымская	512	99,6%	1		91,4	1	2,7	0	1,3	0	1	3	1	Временный (?) участок

	region	tik	uik_n	Явка	критерий 1.1	критерий 1.2	доля досрочного	критерий_3	доля голосования	критерий_4	доля недействите	критерий_5	критерий_7	Индекс аномальност	отобрано для проведения	Результат предварительного аудита
	Ямало-Ненецкий автономный округ	5 Надымская	528	99,9%	1		52,1	1	0,0	0	0,0	0	1	3		п. Ямбург, культурно-спортивный комплекс ООО Газпромдобыча Ямбург. Транспортные проблемы
	Ямало-Ненецкий автономный округ	5 Надымская	529	99,9%	1		75,2	1	0,0	0	0,1	0	1	3		п. Ямбург, Ямбургское газоконденсатное месторождение ГП №6 ООО Газпромдобыча Ямбург. Транспортные проблемы
	Ямало-Ненецкий автономный округ	5 Надымская	530	99,9%	1		82,1	1	0,0	0	0,0	0	1	3		п. Ямбург, малочисленная территория, Ямбургское газоконденсатное месторождение ГП №2 ООО Газпромдобыча Ямбург. Транспортные проблемы
	Ямало-Ненецкий автономный округ	11 Тазовская	1108	98,8%	1		75,5	1	0,5	0	0,8	0	1	3		Временный (?) участок
	Ямало-Ненецкий автономный округ	11 Тазовская	1109	96,6%	1		71,2	1	0,0	0	1,1	0	1	3		Временный (?) участок
	Ямало-Ненецкий автономный округ	11 Тазовская	1110	99,0%	1		79,8	1	0,1	0	1,1	0	1	3		Временный (?) участок
	Ямало-Ненецкий автономный округ	11 Тазовская	1111	100,0%	1		98,2	1	0,0	0	0,3	0	1	3		Временный (?) участок
	Ямало-Ненецкий автономный округ	13 Ямальская	1309	99,5%	1		63,6	1	1,2	0	0,6	0	1	3		Временный (?) участок
Дополнение 1																
	Саратовская область	37 Саратов, Октябрьская	332	100,0%	1		0,0	0	49,7	1	0,0	0	0	2	1	здание городской клинической больницы № 2
	Саратовская область	37 Саратов, Октябрьская	334	99,6%	1		0,0	0	59,0	1	0,7	0	0	2		здание городской клинической больницы № 1
	Кемеровская область	39 Таштагольская	1717	99,1%	1		49,0	1	0,0	0	0,0	0	0	2		Таштагольский муниципальный район, Кызыл-Шорское сельское поселение, поселок Ключевой, Мира, 22, клуб поселка Ключевой
	Кемеровская область	39 Таштагольская	1719	100,0%	1		23,6	1	0,0	0	0,0	0	0	2	1	Таштагольский муниципальный район, Усть-Кабырзинское сельское поселение, поселок Усть-Кабырза, Григорьева, 10, Администрация поселка Усть-Кабырза
	Республика Саха (Якутия)	16 Мирнинская	308	90,7%	0		72,4	1	1,2	0	0,8	0	1	2		транспортные проблемы

	region	tik	uik_n	Явка	критерий 1.1	критерий 1.2	доля досрочного	критерий_3	доля голосования	критерий_4	доля недействите	критерий_5	критерий_7	Индекс аномальност	отобрано для проведения	Результат предварительного аудита
	Республика Татарстан (Татарстан)	12 Атнинская	997	98,3%	1		0,0	0	7,0	0	10,2	1	0	2	1	Атнинский район, село Большая Атня, улица Советская, 2, литера Б, здание детско-юношеской спортивной школы
	Пермский край	16 Красновишерская	1633	75,3%	0		14,2	1	21,3	0	2,0	0	1	2		территории бывших мест заключения, опасно для экспедиции
	Республика Крым	19 Симферополь, Железнодорожная	319	100,0%	1		0,0	0	0,0	0	6,9	1	0	2		бул. Ленина, 4, Федеральное казенное учреждение СИЗО - 1 УФСИН
	Республика Крым	4 Белогорская	637	28,0%	0	1	0,0	0	3,9	0	6,0	1	0	1	1	Белогорский район, город Белогорск, улица Мамута Мусы, 1, здание "Белогорской средней школы № 4"
	Иркутская область	8 Братская районная	367	31,8%	0	1	0,0	0	4,8	0	1,1	0	1	1	1	Братский район, поселок Прибойный, улица Солнечная, 1, здание школы
Дополнение 2																
	Карачаево-Черкесская Республика	10 по городу Черкесску	4	96,0%	1		0,0	0	2,7	0	0,0	0	0	1	1	
	Карачаево-Черкесская Республика	10 по городу Черкесску	17	86,0%	0		0,0	0	5,9	0	0,0	0	0	0	1	

2. Социально-экономические и демографические особенности аномальных избирательных участков

В настоящем проекте в выборке исследуемых участков (УИК)[1] представлены различные типы участков – как по географии, так и по типу поселения, по числу жителей, по социально-экономическим и социально-демографическим характеристикам избирателей.

2.1. Статус участка

Среди отобранных участков есть как открытые, так и закрытые, как временные, так и постоянные. Закрытые участки были организованы:

- в стационарах (УИК 896 в Переславле-Залесском, УИК 322 в Саратове),
- психиатрических больницах (УИК 718 в Пензе и 970 в Гатчинском районе Ленинградской области),
- домах престарелых и инвалидов (УИК 1966 в Ростове-на-Дону, УИК 120 в Хабаровске, УИК 1941 в г Санкт-Петербурге, УИК 751 в Липецке).

УИК 970 в Гатчинском р-не Ленинградской области



УИК 120 в Хабаровске



УИК 1966 в Ростове-на-Дону



УИК 751 в Липецке



[1] Здесь и далее в отчете конкретный избирательный участок кодируется как «УИК №XXX».

На этих участках голосовали только пациенты, обитатели указанных учреждений, и персонал. В УИК 120 в Хабаровске на территории дома-интерната для престарелых голосовали также и местные жители. Часть участков – в стационарах - носит статус временных, хотя организуются в каждый избирательный цикл.

Ни на одном из участков не было КОИБ, хотя на Атнинском участке 997 в Татарстане были установлены устройства сенсорного считывания (УСГ). Однако они оказались неисправными, и основное голосование проходило с помощью обычных бюллетеней и урн.

2.2. Описание участка

На участках, расположенных в городах, как правило, голосовали местные жители и некоторое количество избирателей, получивших открепительные талоны. В сельской местности к избирательному участку в более крупном селе были прикреплены жители других, иногда достаточно отдаленных, поселков. В Надыме (УИК 512) Ямало-Ненецкого АО к участку были приписаны вахтовые площадки, расположенные в 70-150 км от участка. Вышестоящие ТИК находились в районных центрах, причем в некоторых случаях на значительном расстоянии при отсутствии регулярного транспортного сообщения (Тыва, Иркутская, Кемеровская и Брянская области). В п. Прибойный Братского района Иркутской области участок расположен в настолько труднодоступном районе, что голосование проходило досрочно, 11 марта.

Помещения для голосования везде располагались в благоустроенных зданиях (как правило, в самом благоустроенном из имеющихся в населенном пункте) - это могла быть местная администрация, школа, дом культуры или клуб. В Брянской области участок был перенесен из закрытой и неотапливаемой школы в клуб, где отопление было включено в день голосования. В стационарах и домах престарелых и инвалидов участки находились в том же здании, что и стационар, или в соседнем корпусе.

2.3. Численность избирателей

Численность избирателей на обследуемых участках сильно различалась: от полутора сотен до полутора тысяч человек. Так, на участке в г. Надым было только 143 избирателя, но, поскольку к нему были прикреплены вахтовые поселки, в итоге количество голосовавших превысило 1000. В стационарах и домах престарелых число избирателей колебалось от 300 до 500, в селах - от 500 до 800, городские участки в Черкесске и сельский в Татарстане (Атнинский сельский район) насчитывали около 1300 избирателей, в Белогорске (Республика Крым) – более 1500.

Республика Татарстан, Атнинский район, с. Большая Атня, УИК 997



2.4. Сравнение с результатами выборов 2012 года

Из-за изменений границ и нумерации участков не всегда возможно сопоставление результатов с предшествующими выборами Президента РФ. Очевидно, что это невозможно в случае Крыма. Для временных участков в стационарах, видимо, результаты 2012 и 2018 гг. также несравнимы. На остальных участках можно говорить о сложившихся практиках участия и голосования. Аномалии, отмеченные в 2018 г. в большинстве отобранных участков – высокая явка, солидарное голосование – наблюдались и в предыдущем избирательном цикле. Доля испорченных и недействительных бюллетеней, надомного голосования, неравномерность явки в домах престарелых и инвалидов находились примерно на том же уровне, что и в 2012 г.

2.5. Отклонения от средних параметров голосования

Отличия отобранных для данного проекта участков от средних показателей, как правило, воспроизводятся во времени. Более высокая или, наоборот, низкая явка наблюдались и на других выборах федерального уровня. Так, например, аномально низкая явка в п. Прибойный Братского района Иркутской области (32%) была так же значительно ниже средней и на выборах в местное законодательное собрание 2017 г. (17%). Высокая явка, близкая к 100 процентам, традиционно регистрируется на многих участках в Татарстане, Тыве, Карачаево-Черкессии, ЯНАО. В случае УИК 512 г. Надым по открепительным удостоверениям и досрочно традиционно голосуют вахтовики, а также летные экипажи расположенного рядом аэропорта.

Значительная доля досрочного голосования наблюдалась в УИК 1719 в п. Усть-Кабырза Таштагольского района Кемеровской области, что связано с отдаленностью и труднодоступностью (от 3 до нескольких десятков км) восьми поселков, включенных в избирательных участок.

Кемеровская область, Таштагольский р-н



Голосование, близкое к 100-процентному уровню в стационарах и домах инвалидов и престарелых объясняется спецификой этих учреждений. Так, в стационарах, помимо персонала, голосуют только пациенты, заранее позаботившиеся о прикреплении к данному участку, а обитатели домов престарелых воспринимают день голосования как событие и даже «праздник», о чем свидетельствуют материалы экспертных интервью и журналы экспедиций. Надомное голосование в этих случаях означает, что к лежачим пациентам и обитателям интернатов урны приносили в их комнату или палату. Этим же (распорядком учреждения, режимом лечебных процедур и питания) объясняется неравномерность явки по времени. Надомным голосованием считалось и голосование в туберкулезном диспансере, включенным в состав УИК 3491 Московской обл., именно с этим связана высокая доля (35,9%) бюллетеней в переносных урнах.

Высокий уровень солидарного голосования на этих участках был зафиксирован и в 2012 г. (данные по тем участкам, где имеются основания для сравнения).

Более высокий, чем в среднем, показатель голосования за кандидата КПРФ П. Грудинина в Атне (Татарстан) опрошенные эксперты интерпретируют как «сельскую солидарность».

2.6. Географические особенности участка

В большинстве отобранных участков избирательная комиссия находилась в пешей доступности (100-400 м). Однако были исключения. Например, в Брянской области к УИК 766 относятся два поселка, один из них – в 1,5-2 км от более крупного. При этом место голосования было перенесено из официально назначенного (МБОУ «Зареченская общеобразовательное школа») в другое ввиду того, что школа была закрыта в 2016 году, и помещение не отапливалось. С учетом того, что значительная часть жителей этих поселков – люди пожилого возраста, дороги были занесены снегом, а регулярного транспортного сообщения нет, это могло бы привести к некоторому снижению явки. В этом случае ответственные за проведение выборов местные лидеры взяли на себя организацию доставки избирателей – за ними был отправлен автобус.

Брянская обл., Погарский р-н, участок 766, фактическое место голосования, Зареченский сельский клуб



Брянская обл., Погарский р-н, участок 766, дорога из с. Красная Роща к месту голосования – с. Заречное



В Кемеровской области избирательный участок (УИК 1719) – это поселок, окруженный тайгой, на значительном расстоянии от него еще несколько маленьких поселков, и туда члены избирательной комиссии ездили на снегоходах. Сельские районы – преимущественно частная застройка, большая часть домов – деревянные. В Щелковском районе Московской обл. (УИК 3491) участок объединил туберкулезный диспансер и деревню, где значительную часть составляют новые дома, населенные только летом. В старых деревянных домах живут преимущественно пожилые люди, поэтому основное голосование пришлось на дневное время.

Особая ситуация – в г. Белогорск Республики Крым (УИК 637). Там зафиксирована аномально низкая явка, которая связана как с социально-демографическими особенностями избирателей (в частности, преобладание крымско-татарского населения), так и с тем, что это район сильно разбросанной частной застройки, и путь до избирательного участка требует немалого времени.

Московская область, с. Мишнево, УИК 3491



Республика Крым, г. Белогорск, ул. Куреш-Чиллер



2.7. Социально-экономическая характеристика УИК, актуальная социальная проблематика

Отобранные участки весьма разнообразны по своим социально-экономическим характеристикам. В выборку вошли благополучный сельский район Татарстана (*«витрина»*, по свидетельству участников экспедиции), более или менее благополучные дома престарелых (в т.ч. очень неплохо обеспеченный дом в Ростове-на-Дону). Наряду с ними - очень различающиеся между собой участки одного и того же города Черкесск, отдаленные села «глубинки» Брянской и Иркутской области, Тывы с типичными для этих мест проблемами ЖКХ, инфраструктуры, дорог и транспорта (в тывинском селе это еще и недостаток воды и почти полное отсутствие интернета).

Помимо общих для отдаленных регионов инфраструктурных проблем, для поселков Иркутской области (УИК 367), Тывы (УИК 144), Карачаево-Черкессии (УИК 14 и 17) актуальны проблемы безработицы (с этим связан отток молодежи). Основные работодатели – бюджетные учреждения, именно там находит себе работу большинство женщин, живущих в тех регионах. Очень мало мест дает малый бизнес (преимущественно торговля). Для мужчин проблема поиска работы стоит еще более остро. И даже в тех случаях, когда этой работы достаточно – например, на лесозаготовках в Братском районе Иркутской области, вахтовый характер этой работы приводит к семейным проблемам (вызванным режимом работы и высоким уровнем алкоголизма).

Республика Тыва, с. Берт-Даг Тес-Хемского района, УИК 144



В то же время, практически все опрошенные эксперты и жители полагают, что текущие проблемы не оказывают заметного влияния на результаты выборов Президента РФ. Описываемые проблемы существуют годами и десятилетиями, воспринимаются как почти неизбежные, хотя в некоторых случаях – как решаемые, хотя и небыстро.

2.8. Демографические параметры населения участка

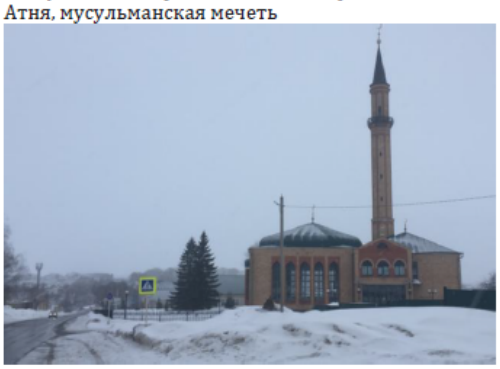
Значительная часть избирателей отобранных участков характеризуется существенной долей представителей старших возрастных групп. В ряде случае это объясняется спецификой участка – дома для престарелых и инвалидов; среди пациентов больниц старший возраст также представлен больше, чем в среднем. Специфика застройки на территории УИК 17 в г. Черкесске привела к преобладанию старших возрастов и сотрудников госучреждений, в т.ч. административных, среди избирателей участка.

В большинстве регионов жители говорят об оттоке молодежи до 30 лет – они уезжают учиться и в поисках работы. В деревне Московской области (УИК 3491) это привело к тому, что практически все ее население составляют пожилые люди, а в селах Брянской области (УИК 766) – повышенная доля пенсионеров. Для пожилых граждан, как показывают данные всех российских выборов, характерна более высокая явка и более высокий уровень голосования за представителей действующей власти. Это подтвердили и результаты выборов на ряде отобранных участков – что особенно заметно при голосовании в домах престарелых (здесь же, как и в психиатрических стационарах, наблюдается повышенная доля испорченных бюллетеней, что может объясняться особенностями возраста и здоровья голосовавших).

В отдаленных поселках Иркутской и Кемеровской области, г. Надым средний возраст жителей составляет около 35-50 лет, и это близко к средним показателям для тех мест. В то же время в этих селах люди близко знакомы друг с другом, в интервью подчеркивают близость и солидарность, уважительно или сочувственно относятся к представителям администрации, призывавшим прийти и проголосовать, что также позитивно связано с уровнем явки (формально низкая явка в п. Прибойный вызвана тем, что значительная часть избирателей фактически давно уехали на заработки и там не живут).

По национальному и религиозному составу некоторые участки значительно отличаются от остальных, попавших в выборку. Так, УИК 997 в Татарстане – полностью татарское село, УИК 144 Тес-Хемский кожуун – тувинское, УИК 637 в Белогорске – место компактного проживания крымских татар (более 90%). Примерно поровну представлены русские и черкесы в Черкесске, по оценкам экспертов, а в Усть-Кабырзе Кемеровской обл. примерно половина населения – шорцы (религия – шаманизм). Религиозные и национальные особенности в ряде случаев коррелируют с результатами выборов. В предыдущие годы сложилась типичная модель голосования в ряде национальных республик, особенно в их сельских районах. В 2018 г. это можно наблюдать и на примере голосования в сумоне Берт-Даг Тывы (УИК 144, здесь, как и в республике в целом, очень высок уровень идентификации со своим земляком С. Шойгу), а также в татарском селе Атня. Высокая доля оппозиционно настроенных крымских татар в составе избирателей УИК 637, по-видимому, может объяснить пониженную явку (28%) и повышенный (9,2%) уровень голосования за кандидата К. Собчак.

Республика Татарстан, Атнинский р-н, с. Большая Атня, мусульманская мечеть



2.9. Степень солидарности избирателей участка, склонность к единому типу электорального поведения

Как уже отмечалось выше, определенный тип электорального поведения – повышенная явка и высокий уровень солидарного голосования – часто связан с рядом очевидных факторов. Среди таких факторов - преобладание старших возрастных групп, особенности расселения, специфика контингента избирателей, национальный состав. Причем повышенную явку и солидарное голосование можно видеть не только на закрытых участках, где это объясняется спецификой образа жизни, например, домов престарелых – постоянные обсуждения, дискуссии, приводящие к выработке солидарной позиции. Голосование на вахтовых площадках Ямало-Ненецкого округа также традиционно характеризуется дисциплинированной 100-процентной явкой и голосованием за действующего президента. Это же, хотя и в несколько меньшей мере, относится к участкам в Республике Тыва.

Небольшие населенные пункты – села и деревни – как правило, склоняются к солидарному голосованию, хотя в интервью участникам экспедиции часто говорят о том, что голосуют «кто, как хочет», «по своему разумению».

2.10. Интервью с местными жителями

Среди прочего, местных жителей и экспертов спрашивали о том, как они сами оценивают избирательную кампанию и возможные итоги голосования. На некоторых участках и эксперты, и местные жители охотно общались с участниками экспедиции. Открытость или закрытость участка здесь не имела особого значения. В домах престарелых, стационарах и даже психиатрических больницах интервьюеры не испытывали особых проблем с получением информации. По крайней мере, трудностей было не больше, чем в селах Брянской и Кемеровской области, если удавалось до них добраться. В то же время, в Черкесске, Атне (Татарстан), Белогорске (Крым), Саратове исследователям не

всегда удавалось поговорить с членами избирательных комиссий или наблюдателями, а интервью с местными жителями либо не получались, либо респонденты требовали анонимности, либо, по оценке интервьюеров, не были искренни.

В интервью на вопросы об острых проблемах, которые обсуждались во время избирательной кампании, как правило, граждане либо затруднялись с ответом, либо говорили о текущих социальных и экономических проблемах: ЖКХ, отсутствие транспортной инфраструктуры, плохие дороги (особенно в сельских районах), недостаток скважин для воды и интернет-доступа (Тыва), безработица, отъезд молодых людей в большие города на заработки. Как правило, все опрашиваемые утверждали, что на результатах президентских выборах это никак не отразилось, поскольку все эти проблемы долгосрочные, с фигурой президента не связываются, а избирательная кампания не рассматривается как ресурс для их решения.

В городах люди чаще говорили об отсутствии явных лидеров мнений или авторитетов, которые могли бы повлиять на их выбор. В селах чаще говорили о том, что такими людьми являются представитель местной администрации (действующий или бывший), депутат, главный врач районной больницы, директор или учителя местной школы, руководитель предприятия. В закрытых учреждениях о существовании авторитетов либо не говорят, либо называют персонал больницы – чаще всего врачей. Большинство респондентов считают, что местные лидеры мнений либо не влияли на голосование, либо просто призывали прийти и проголосовать, но не агитировали за конкретного кандидата.

Ответы на вопрос об оценке информантом того, как голосовали его соседи, можно разделить на три большие группы. Часть респондентов затруднилась с ответом или не задумывалась об этом раньше. Многие считают, что все голосуют «по-разному», «кто как хочет», «по своему разумению» («*у каждого свое мнение, мы все смотрим телевизор*» (Санкт-Петербург, жен, 56 лет)), ориентируясь на «*личную материальную ситуацию*», на оценку «*жизни в стране в целом*» или на представления о должном («*должна быть мощь государственная*»). Наконец, третья группа, самая многочисленная, говорила, что голосовали одинаково, за действующего президента: «*с кем ни поговоришь - все за него, потому что другой достойной кандидатуры пока нет*» (Елец, жен., 71 год); «*одинаково, заинтересованы в сплоченности народа, высокий дух у наших сельчан в выполнении своего гражданского долга*» (Тыва, жен., 34 года); «*надеюсь, что избиратели на нашем участке имеют активную жизненную позицию и понимают политическую ситуацию - и как следствие - голосуют за Путина*» (Хабаровск, муж., 51 год); «*наверное, уж за Путина все, ну не знаю, он же президент*» (Атня, Татарстан, жен., 31 год).

3. Особенности проведения избирательной кампании

В настоящем разделе рассматриваются факторы электорального поведения избирателей, проявляющие себя в ***рамках агитационного периода***, – а именно информационный фон, сопровождающий избирательную кампанию. В частности, анализируются такие параметры, как особенности проведения предвыборной кампании, активность кандидатов и их доверенных лиц, проведение специальных предвыборных акций, доступность каналов информирования и агитации, фоновые события, не связанные напрямую с предвыборной кампанией, но способные повлиять на выбор избирателя (аварии в ЖКХ, задержки зарплат, завоз продуктов и т.п.). Кроме того, в качестве ведущего фактора, побуждающего избирателя к тому или иному поведению на выборах, изучается характер административного воздействия.

3.1. Информационный фон накануне голосования

Исследуемые избирательные участки в силу своей специфики (малочисленности, отдаленности, территориальной раздробленности или особого контингента и т.п.) вряд ли представляли серьезный интерес для избирательных кампаний кандидатов.

- *«Члены УИК и наблюдатели были крайне удивлены интересом [со стороны исследователей] к их маленькому и "ничем неприметному", как сказала одна из экспертов, участку. "У нас тут всегда все одинаково тихо и, я бы даже сказала, скучно, хотя нам так даже и нравится", - уточнила она»[2]. (Московская обл., УИК 3491).*

Действительно, информационный фон накануне выборов на большинстве из участков, попавших в выборку, не отличался насыщенностью, интенсивностью и разнообразием. В большинстве интервью отмечается, что ничего необычного в этом плане не было, избирательная кампания на этих конкретных участках прошла тихо, вяло, традиционно и даже, в отдельных случаях, незаметно.

- *«Эксперты отмечают, что ранее перед выборами рекламы было намного больше» (Ярославская обл., УИК 896).*
- *«Специальных усилий по предвыборной агитации именно этих избирателей приложено не было» (Ростов-на-Дону, УИК 1966).*
- *«Простые жители не заметили ни агитационных мероприятий, ни, тем более, кандидатов или их доверенных лиц» (Крым, УИК 637).*
- *«На территории больницы не проводилось никаких агитационных мероприятий в предвыборный период. И не размещалось никакой агитации. Информация была только из внешних источников» (Саратовская обл., УИК 332).*

[2] Здесь и далее в разделе 3 приводятся цитаты из исследовательских резюме, подготовленных по итогам экспедиций непосредственными исполнителями обследований.

– *«Никакой предвыборной агитации в доме-интернате не велось вообще. На территории не было ни рекламных листовок, ни баннеров, ни газет. Были вывешены только плакаты, информирующие о дате выборов» (Санкт-Петербург, УИК 1941).*

Только в 6 из 18 обследуемых участков приезжали доверенные лица кандидатов или общественно значимые фигуры:

– *Ярославская обл., УИК 896: «Основными событиями эксперты назвали приезд представителя В.В. Путина Дениса Майданова и митинг, который провели местное отделение ЛДПР. Представителей других кандидатов, а тем более, самих кандидатов, в городе не было» (для общего понимания - В.Путин набрал на участке 77,6%, В. Жириновский – 8%).*

– *Липецкая обл. УИК 751: «В интернат приезжал доверенное лицо от Жириновского. Но это был скорее визит не с целью агитации, а с целью помочь дому-интернату. Ходил по палатам, интересовался жизнью проживающих» (В. Жириновский набрал на участке – 7%).*

– *Тыва, УИК 144: «Приезжал доверенное лицо кандидата В.В Путина, директор школы ЦСКА-Тыва, Монгуш В.К. знакомил с указом кандидата В.В. Путина, разъяснял достижения в своей работе в предыдущих сроках работы, особенно подчеркнул растущую помощь от государства в области спорта, народ встречу принял позитивно, доверенное лицо является уважаемым человеком в республике» (В. Путин набрал на участке почти 99,8%, но здесь высок и общий уровень лояльности власти).*

– *Крым, УИК 637: «Приезжали депутаты разных уровней (горсовета, госсовета), интересовались проблемами, призывали прийти на выборы. Тонко намекали за кого нужно голосовать» (В. Путин набрал 71% при электоральной явке в 28%).*

– *Брянская обл., УИК 766: «В начале марта возле продовольственного магазина проходили агитационные мероприятия с доверенными лицами кандидата в Президенты РФ Грудинина Павла Николаевича (общение с избирателями, раздача агитационных брошюр). Организация небольших собраний на улице среди сельских жителей местным депутатом. Призыв к участию в выборах Президента РФ, а также к голосованию за действующего Президента Путина В.В.» (В.Путин набрал на участке 88%, П.Грудинин – 1,3%, но здесь фиксируется сильное административное давление, см. далее).*

– *Пенза, УИК 718: «Приезд доверенного лица кандидата, Подобед Владимир Николаевич» (за В. Путина проголосовали здесь 93%).*

В одном случае (Брянская обл., УИК 766) агитация проводилась на праздничных концертах 8 марта и 23 февраля – но это была агитация не за конкретных кандидатов, а за участие в голосовании.

Наглядная агитация за конкретных кандидатов также была неназойливой. В участках, образованных на базе режимных учреждений (больницы, пансионаты), вообще наружной рекламы было минимум, пациенты видели ее

чаще всего, если только выходили в город. В остальных случаях наглядной агитации было больше (листовки в общественных местах, почтовых ящиках, плакаты, растяжки, баннеры и т.п.). Но население тоже воспринимало ее достаточно формально и равнодушно.

На большинстве исследуемых участков избиратели черпали всю информацию о кандидатах из федеральных СМИ (за исключением участков в Брянской и Липецкой обл. УИК 766 и УИК 751, где активность проявила и местная пресса).

Явных нарушений в день голосования (с точки зрения наглядной или иной агитации) не фиксируется (по словам участников опроса, агитации на участках отсутствовала, были только информационные плакаты с общими сведениями о кандидатах). Примерно в половине случаев опрашиваемые отмечали, что получали накануне дня голосования СМС от ЦИК с просьбой прийти на выборы. Многие респонденты говорили ***о высоком уровне информирования о голосовании в целом*** (дата, время, место, порядок получения открепительных талонов и т.п.), о доступности общей информации о кандидатах, предоставляемой ТИК (заранее и в день голосования), в т.ч., например, даже для слабовидящих граждан.

3.2. Событийный фон

Никаких особых специальных событий, аварий, происшествий, которые бы могли повлиять на голосование (внеплановый завоз/незавоз продуктов, выдача/невыдача зарплат, премий, аварийные ситуации в ЖКХ и т.п.) в обследуемых участках не наблюдалось. На двух участках фиксировались кратковременные коммунальные аварии, последствия которых оперативно устранялись.

В Карачаево-Черкессии (УИК 4) за неделю до выборов была ощутимая задержка с вывозом мусора, однако вряд ли этот инцидент серьезно повлиял на электоральное поведение населения (никаких указаний на это в интервью и экспертных оценках нет):

- *«Да, примерно, за полторы недели до выборов, случился «мусорный кризис», мусор из контейнеров на ул. Гутякулова не вывозился около 5 дней, при этом была ветреная погода, и мусор носило по всему району, кроме того везде был запах гниющего мусора», «Мусор никто не убирал, он лежал повсюду, и вот едешь из другого района, можно было глаза закрыть и уже чувствуешь – домой».*

Карачаево-Черкесская республика, г. Черкесск, ул. Гутякулова



3.3. Влияние административного фактора

Административный ресурс – в разных формах и в разной степени интенсивности – обнаруживает себя в большинстве кейсов, рассматриваемых в исследовании. При этом его применение не связано именно с ходом избирательной кампании и попытками воздействия на выбор конкретных кандидатов. Явно прослеживается некая общая установка «сверху», направленная ***на повышение явки на президентских выборах*** (причем максимально законными средствами), однако степень реализации этой установки сильно зависела от конкретных исполнителей на местах. Патологических случаев, когда административные усилия были мобилизованы в каких-то крайних проявлениях, на грани закона, было мало. Исследование показывает, что умеренное применение административных каналов становится весьма эффективным, особенно в случаях, когда имеется некая дополнительная специфика участка (национальные традиции, возрастные особенности электората, высокая численность избирателей-бюджетников, сельская местность и т.п.). Более того, похожие участки, где, по словам местных экспертов, административный ресурс не применялся, как раз продемонстрировали низкую явку[3] (Иркутская обл., УИК 367).

[3] Явка в 32% на этом участке, конечно, не велика относительно других кейсов в выборке, но для самого этого участка это является довольно неплохим результатом – на выборах в областной ЗАКС в 2017 г. явка была 17%.

Иркутская область, Братский район, пос. Прибойный



Обращает на себя внимание весьма активная позиция местных избирательных комиссий или местных административных органов ***в обеспечении высокой явки***. Формально в большинстве случаев это не выходило за законные рамки информирования избирателей о дате, времени и месте голосования (т.е. скорее всего не было именно административным давлением), однако налицо единая целенаправленная и настойчивая позиция местных администраций в этом вопросе:

- *«Председатель УИК лично проводила информационную работу – рассказывала о предстоящих выборах, разносила информационные листовки. Жители положительно отзываются об этом человеке, хвалят за ответственный подход» (Кемеровская обл., УИК 1719)*
- *«Единственное, что отмечали эксперты, это просьбы из ТИКа приложить максимум усилий для проведения выборов без нарушений» (Московская обл., УИК 3491)*
- *«Администрация района оказывает всевозможную помощь в их подготовке и осуществляет контроль над проведением. Однако административного давления, как и давления со стороны работодателей, по мнению народных экспертов, не оказывалось» (Иркутская обл., УИК 367)*
- *«Мы давали установку, на максимально честные и прозрачные выборы, но просили усилить агитационную работу с населением, просто так на всякий случай, хотя была уверенность, что люди и так придут, ну просто потому, что захотят быть причастными к такому событию» (советник Главы Карачаево-Черкесской республики, УИК 17).*
- *«Приглашали на совещание к Главе района, но не давили и не выдвигали требований, просто просили поговорить с соседями, чтобы они на выборы пришли. Говорили, что это очень важное событие, в котором все должны участвовать, но никаких отчетов о проделанной агитационной работе, в отличие от предшествующих выборов, особенно республиканского и местного уровня не требовали» (Карачаево-Черкессия, УИК 17).*

- *«Нет [агитации не было]. Но всем (кто на колясках, кому трудно идти) – помогали» (Интернат для престарелых, Липецкая обл., УИК 751).*
- *«Ко мне приходили раза три (из УИКа), я на выборы не собирался, но меня так просили прийти, что я не выдержал и пообещал, ну проголосовал за Путина, а за кого еще? Нет такого кандидата, который бы мне нравился» (Карачаево-Черкессия, УИК 17).*

В ряде кейсов обнаружились факты административного влияния на сотрудников бюджетных организаций, а именно призыв/принуждение со стороны начальства к участию в голосовании. Опять же это проходило ***в рамках мер по обеспечению высокой явки, но не как агитация за конкретного кандидата.*** Иногда воздействие оказывалось в жесткой форме и воспринималось респондентами как насилие, в других случаях респонденты относились к этому с пониманием и не видели в этом давления извне:

- *«Руководство меня заставило пойти на выборы на работе» (сотрудник больницы, Ярославская обл., УИК 896).*
- *«Знакомых заставляли на работе, то есть просили» (Ярославская обл., УИК 896).*
- *«Все было, по мнению экспертов, жестче в отношении соблюдения правил, новых требований не было. Так же, как и всегда, использовали административный ресурс, составлялись списки работников бюджетных организаций, которые обязаны были до определенного часа проголосовать и отзвониться», «я не хочу об этом вообще говорить» [на вопрос о влиянии административного фактора], «нам на работе сказали идти обязательно, так я и сам собирался, это разве давление?», «я точно знаю, что всех бюджетников заставили» (Крым, УИК 637).*
- *«Нас строго предупредили, что мы, как сотрудники государственного учреждения должны выполнить свой гражданский долг и быть примером для населения, т.е. пойти на выборы. Но за кого голосовать, нам, конечно, никто никаких указаний не давал» (Карачаево-Черкессия, УИК 17).*
- *«У нас начальство в этот раз требовало в 9.00 отзвониться, в прошлые выборы только в 11 приказывали», «от родителей, их на работе заставляют [голосовать]», «у нас все должны были проголосовать», «весь Газпром голосует по звонку», «Особенности голосования в северных территориях таковы, что большая часть людей связана с нефтегазовой промышленностью, «держатся за свои места» и, по наставлению руководства, обязательно должны проголосовать, то есть отзваниваются, что проголосовали; при этом выбор кандидата остается за избирателем, давления со стороны руководства о выборе кандидата нет. На севере это обычная практика, люди привыкли к этому и воспринимают как должное». (ЯНАО, УИК 512).*
- *«Ну, как, все должны уж ходить на выборы то, муж вот у меня не мог, уезжал в Казань, спросили в детсаду в чате – все собираетесь*

голосовать, я с дуру и написала что нет, муж уедет, так сказали, что обязательно, чтобы написал заявление и голосовал там, где уедет, пришлось написать» (Татарстан, УИК 997).

- *«Ну, не знаю, это давление или нет, но мы вот должны были в чате в школе с родителями написать, что проголосовали. У меня ребенок в школе учится, и я в родительском комитете, я не могла уж подвести, написала, что проголосовала да, зачем уж злить-то, я не знаю, откуда они узнали, но вечером тоже в чате родительница там написала, что вот такие-то и такие-то не проголосовали» (Татарстан, УИК 997).*
- *«Ну, как директор сказал, что надо отчитаться, я сходил – позвонил, сказал, что сходил. Ну не заставлял уж, но мне-то не сложно, все равно я собирался туда, мне надо было по делам, ну зашел и проголосовал. Но у нас строго вообще то, и родители сказали, надо ходить голосовать» (Татарстан, УИК 997).*

Важно, что в отдельных интервью (хотя это и единичные случаи) явным образом прослеживаются страхи и опасения избирателей-бюджетников потерять работу в случае невыполнения требований руководства, т.е. агитационная активность со стороны руководства бюджетных учреждений все-таки переходит грань законности, наблюдается жесткое давление и шантаж. Да и сама администрация склонна не предавать огласке эту сторону своей деятельности:

- *«Некоторые… вынуждены были проголосовать, это те, кто работают в бюджетных организациях, для того чтобы не потерять работу. Сами бюджетники (простые люди) не говорят об этом напрямую, боятся, но, если в разговоре с ними преподносить этот факт как известный охотно его подтверждают. Директор школы… на вопрос о списках работников школы, которые обязаны были проголосовать и сообщить об этом, подтвердила этот факт, как честный и искренний человек, хотя видно было, что пожалела потом об этом. Данные лично она сообщала в вышестоящую организацию ГОРОНО. То же самое происходило и в других бюджетных организациях». (Крым, УИК 637).*
- *«В ходе проведения экспертного интервью с бухгалтером больницы, выявилось агрессивное отношение главного врача к процессу интервьюирования, эксперту было отдано распоряжение ни в коем случае не отвечать на поставленные вопросы (полный запрет)» (Брянская обл., УИК 766)*

Вообще надо отметить, что отношение населения к такому административному давлению (восприятие как насилие, или как стереотипное поведение, или как норма, личная просьба уважаемого человека) в большой степени связано не только (и не столько) с формами и интенсивностью применения самого административного ресурса, но и с местными культурными традициями отношения к власти, с личным отношением респондента к начальству (уважение, доверие, поддержка и т.п.).

Избирательные участки временного пребывания граждан (больницы, интернаты) также демонстрируют активную заинтересованность руководства

учреждений, на территории которых они располагались, в обеспечении максимально высокой явки (прежде всего, в отношении пациентов). В выборку попали 4 больницы (Саратовская обл. УИК 332, Ленинградская обл. УИК 970 и Ярославская обл. УИК 896, Пенза УИК 718) и 4 интерната для инвалидов и престарелых (Липецкая обл. УИК 751, Ростов-на-Дону УИК 1966, Хабаровский край УИК 120, Санкт-Петербург УИК 1941). Во всех этих учреждениях наблюдается явка 98-100%, повышенное число проголосовавших вне помещения для голосования («надомников») – от 26 до 54% и неравномерность голосований по времени (основная масса избирателей голосовала в первой половине дня). Такие усилия со стороны администраций этих учреждений[4] чаще всего воспринимаются пациентами (особенно старших возрастных групп) позитивно, как забота и внимание (часто и сами выборы пожилые люди расценивают день выборов как праздник в силу укоренившихся традиций еще советского времени):

– *«Явка должна была быть 100%-ной неизбежно, так как дня выборов обитатели интерната ждали как события. Хор готовился. Устроили концерт с танцами в холле. Причем понятно, что они это делали для себя, ведь они и участники концерта, и его зрители» (Ростов-на-Дону, УИК 1966).*

Лишь в единичных случаях пациенты отнеслись к этому неодобрительно:

– *«Сотрудники дома-интерната ходили по палатам и говорили: «Приходите на выборы». Заставили. А если бы я не пошел, то могли бы и за борт отсюда» (Липецкая обл., УИК 751).*

Административное влияние проявило себя и в работе с открепительными бюллетенями и досрочным голосованием. Налицо активные усилия в ряде случаев (но не везде) по мобилизации всего наличествующего на участках населения. Об этом явно говорили эксперты в 3 случаях:

– *«Для того чтобы повысить явку привлекли приезжих рабочих на строительстве трассы с открепительными талонами, одна из экспертов видела этот автобус со строителями, это происходило рано утром, только открылся УИК». (Крым, УИК 637).*

– *«В отдаленных поселках, по свидетельству местных жителей, 17 марта 2018 года было проведено досрочное голосование для приблизительно 70 человек. Также полностью досрочно 17 марта избиратели голосовали в трех отдаленных поселках» (Кемеровская обл., УИК 1719).*

– *«Были озвучены такие методы увеличения явки избирателей, как активная работа членов избирательной комиссии с открепительными бюллетенями (обработаны 47 человек, наивысший показатель за последние 5-7 лет)» (Брянская обл., УИК 766).*

В выборку попал один случай сельского поселения (УИК 766, Брянская обл.), когда на достижение высокой явки были брошен целый комплекс

[4] Здесь даже нельзя говорить о применении административного ресурса в классическом понимании - как давления.

всевозможных административных усилий. Сотрудники бюджетных организаций (врачи, почтальоны, социальные работники и т.п.) проводили агитацию (за общее участие в выборах, не за конкретного кандидата) среди местных жителей. В день выборов были вычищены дороги, оплачивался стол для комиссии, организованы процесс голосования на дому и специальный подвоз жителей к участку (было выделено два транспортных средства, в том числе автобус и легковой автомобиль).

Благодаря таким слаженным усилиям явка на участке достигла 99% (при территориальной раздробленности и непогоде в день голосования):

– *«По данным членов УИК, куратором в целом подготовительного процесса голосования внештатно был определен главный врач местной больницы. Кураторство выражалось в активной работе сотрудников больницы с населением - масштабный обход сельских домохозяйств с агитацией к посещению выборов. Конкретной агитации по кандидатам не было. Активная агитация почтовыми работниками – призыв к посещению избирательного участка в день голосования, раздача информационных брошюр». (Брянская обл., УИК 766).*

Любопытно, что все опрошенные на этом участке на прямой вопрос об использовании административного ресурса на участке ответили отрицательно, при этом один из респондентов все-таки заметил, что *«морально давила вся эта агитация»*.

Важно, что в исследование попали участки, в которых отсутствует ярко выраженная гражданская активность населения (при высокой явке!) и, соответственно, практически нет лидеров, просто общественников, не связанных с местной администрацией и способных при этом повлиять на общественное мнение избирателей. Это говорит не о гражданской культуре населения, а просто о специфике участков - больницы, интернаты, сельские поселения, труднодоступные территории, места временного пребывания (вахта) и т.п. Однако низкая гражданская активность тоже становится фоном, на котором административный ресурс может успешно себя проявить.

Отдельно стоит сказать о территориях с сильной национально-религиозной традицией - Тыва УИК 144, Татарстан УИК 997, Крым УИК 637. Национально-культурно-религиозный фактор явно присутствует в вопросе голосования на таких участках, однако исследование не позволяет точно замерить объемы этого влияния. Так, участки Тыва УИК 144 и Татарстан УИК 997 дают максимальную явку в 98-99% (правда, при наличии еще и других поддерживающих мотивов), хотя в Тыве местные эксперты и население отрицает влияние административного фактора, и косвенных проявлений его воздействия тоже не выявлено. А УИК 637 в Республике Крым (участок компактного проживания крымских татар) при всем активном задействованном административном ресурсе показывает явку всего лишь в 28%:

- *«В селе работает совет старейшин из двух пожилых авторитетных мужчин, совет отцов, но их деятельность не влияет на выбор определенного кандидата в президенты, а в воспитании чувства гражданского долга молодого населения это не помешает»; «В целом, надо отметить менталитет жителей Тувы, который всегда отличает их в плане уважительного отношения к власти» (Тыва, УИК 144).*
- *«Я верующая, а в Коране написано, что мы не выбираем, мы должны чтить того, кто есть у власти» (Крым, УИК 637).*

4. Особенности процедуры голосования

Анализ процедуры голосования на всех участках может свидетельствовать о том, что все они проходили стандартно в соответствии с установленными правилами и согласно сложившейся электоральной культуре территорий. Так, даже явные факты административного давления на УИК 997 в Татарстане, по мнению всех опрошенных экспертов, вполне вписываются в сложившуюся за последние десятилетия практику голосования.

4.1. Погодные условия в день выборов

Информация по всем избирательным участкам свидетельствует, что погода не оказала существенного влияния на результаты явки и в целом соответствовала климатическим нормам для данного района: *«Холодно, метель, но местные жители «привыкшие»* (УИК 512). Большинство отмечало ее благоприятный или нейтральный характер для голосования (УИК 4, 17, 144, 367, 1719, 3491, 997). На нескольких участка отмечали проблемы с занесенными или обледенелыми подходами к месту голосования (УИК 120, 766).

Но было и несколько участков, где, по мнению опрошенных, погода могла повлиять на явку в сторону ее снижения. Так, в Крыму на УИК № 637 участники опроса отметили, что хорошая погода, возможно, привела к оттоку голосующих: *«День год кормит», в этот день было тепло, хоть и пасмурно, начали сажать картошку в огородах».*

Очевидно, что никак не могла повлиять погода на временные избирательные участки, расположенные в больницах, интернатах и специализированных учреждениях (УИК 751, 1941, 1966, 332, 970), даже при сильном снегопаде (УИК 718).

4.2. Характеристики УИК

Большинство комиссий изучаемых избирательных участков были сформированы из людей среднего возраста в диапазоне 35-55 лет, преимущественно женщин. Средний возраст главы комиссии также находился в этом диапазоне. Но были и молодые руководители до 35 лет (УИК 766).

По профессиональному составу в комиссиях преобладали сотрудники бюджетной сферы: учителя, врачи, работники ЖЭК, учреждений культуры, сотрудники администрации. На временных участках в больницах, интернатах и специализированных учреждениях комиссии формировались из членов трудового коллектива.

В тех комиссиях, где была проведена ротация, и состав был новый, участники опроса отмечали большую активность в работе и большую открытость. Рядом опрошенных отмечалось, что поводилось предварительное тестирование членов комиссий.

С точки зрения партийной принадлежности, там, где это было отмечено экспертами, наблюдалась равномерная представленность всех четырех парламентских партий.

По всему массиву данных можно сделать вывод, что «аномальность» результатов не имеет взаимосвязи с составом членов УИК и их социально-демографическими характеристиками.

4.3. Специфика работы УИК во время голосования

Большинство УИК были нарядно украшены шарами и листовками, организованы праздничные мероприятия, активная торговля или даже бесплатные буфеты, характерные в основном для временных участков в больницах, интернатах и специализированных учреждениях.

В отдельных случаях использовался и такой ресурс, как привлекающая торговля – буфеты в день выборов, бесплатная раздача продуктов и т.п. (Ростов-на Дону УИК 1966, Карачаево-Черкессия УИК 17)[5].

Ростовская область, г. Ростов-на-Дону, буфет на территории УИК 1966



Брянская обл., Погарский р-н, участок 766



На участках создавались зоны для фотографирования с баннерами «Я проголосовал», которые пользовались популярностью.

По ряду УИК (например, УИК 4) опрошенные отмечали отсутствие праздничной атмосферы и будничный характер голосования: «*Не смогла пойти, была занята, но, у меня окна на этот участок выходят, если бы было все красиво, празднично, я, наверное, пошла бы*».

[5] Впрочем, источник финансирования этих мероприятий точно выяснить не удалось.

Карачаево-Черкесская республика, г. Черкесск, УИК 4



Наблюдатели присутствовали практически на всех участках. Были наблюдатели и от партий, и просто волонтеры. Иногда (например, УИК 17) наблюдатели были из избирательного штаба Грудинина, но выполняли функции наблюдателей от других кандидатов.

В больницах, интернатах и специализированных учреждениях члены УИК активно проводилось голосование среди избирателей, которые не могут самостоятельно передвигаться, с переносными урнами. Маломобильным гражданам оказывали помощь сопровождающие, для них на участках была установлена специальная кабина для голосования, в которую они могли беспрепятственно попасть. В больших учреждениях (УИК 970) избирателей привозили к месту голосования местными малыми автобусами по 10-15 человек, чтобы не создавать очереди и стрессов для пациентов. При этом все опрошенные подчеркивают, что давления и агитации за каких-либо кандидатов не проводилось. Иногда в такого рода УИК отмечались временные периоды быстрого прироста явки, что было вызвано внесением в протоколы переносных урн или режимом дня учреждения (большинство проголосовало перед завтраком и т.п.)

На участке 637, по словам одного из экспертов, к восьми утра привезли автобус с ВАДовцами. (АО «ВАД», петербургская строительная компания, которая заключила контракт на строительство трассы Таврида, проходящей через город Белогорск). Они голосовали по открепительным талонам. Согласно отчету, выяснить в ТИК обстоятельно этот момент не удалось. Также на этом участке, согласно отчетам экспертов, некоторые из крымских татар, из числа работающих в бюджетных организациях, вынуждены были проголосовать (по их словам, чтобы не потерять работу):

– *«Сами бюджетники не говорят об этом напрямую, боятся, но, если в разговоре с ними преподносить этот факт как известный охотно его подтверждают…». (УИК 637).*

Республика Крым, г. Белогорск, УИК 367



К УИК 512 (г. Надым) относятся труднодоступные территории, их называют «площадки». На таких «площадках» работают «вахтовики», проживающие как в Надыме, так и в других регионах РФ. Поэтому там наблюдались периоды массового голосования, а также отмечались факты использования административного ресурса: «*в 9.00 я должен отзвониться, что проголосовал*». По словам участников опроса, это обычная практика, поэтому она воспринимается, как должное, тем более что выбор кандидата остается за избирателем, отслеживается только явка.

«Особенным» было голосование только на УИК 997 (Татарстан). По свидетельствам, которые к тому же попали в СМИ (РБК), первые полчаса не работала электронная система голосования по штрих-коду, в результате чего УИК перешли на голосование по обычным бюллетеням. В то же время, по этому участку жалоб от наблюдателей не поступало. Эксперты, назвали ситуацию «небольшой заминкой».

4.4. Наличие нарушений на участке в день голосования по свидетельствам народных “экспертов” (агитация, конфликты с наблюдателями и т.п.)

По всем участкам отчеты однозначно свидетельствуют об отсутствии каких-либо зафиксированных нарушений. Только на УИК 17 отмечали, что наблюдатели от партии «Коммунисты России» очень хотели найти нарушения. В частности, их сильно интересовало, почему в сейфе на участке остались бюллетени, после того, как их раздали членам комиссии. Явное нарушение они увидели в действиях наблюдателя, которая присела рядом с пожилым избирателем, забывшим дома очки, чтобы зачитать ему список кандидатов.

4.5. Проведение на участке в день голосования exit-polls (если таковой проводился на данном участке)

Участники всех экспедиций отмечают, что exit-polls на исследуемых участках не проводились. При этом известно, что на УИК 997 проходил exit-poll ФОМ, но эксперты его не отметили.

Если сравнить результаты exit-poll УИК 997 с официальными данными ЦИК РФ на этом участке, то по большинству кандидатов (кроме двух) различия составляют менее одного процентного пункта доли голосов. Значимые различия зафиксированы лишь в показателях голосования по Путину (результат согласно exit-poll - 73%, а по официальным данным - 66%) и Сурайкину (4% - exit-poll и 1% - официальные данные). Следует сказать, что данный участок УИК 997 характеризуется очень высокой долей недействительных бюллетеней – 10,2% (которая практически не может быть зафиксирована в рамках exit-poll).

4.6. Другие характеристики электоральной ситуации в день голосования

На большинстве УИК отмечают стандартный, возможно, чуть более праздничный, чем обычно характер проведения дня голосования. Отметить можно только УИК 766 (Брянская обл.) - в ходе проведения наружного наблюдения выяснилось, что фактическое место проведения голосования отличается от официального/заявленного в виду невозможности проведения выборов в прежнем месте проведения, поскольку «Зареченская общеобразовательная школа» прекратила свою деятельность в 2016 году, и ее помещение не отапливалось.

Заключение. Общие выводы

Проведенное исследование в целом подтвердило необходимость исследования (социологического аудита) электоральных аномалий, выраженных в необычных (нестандартных, особенных, серьезно отличающихся от среднестатистических) результатов голосования на отдельных избирательных участках. Только таким образом можно понять причины, вызвавшие эти аномалии и предупредить поспешные и необоснованные вердикты, выносимые по их поводу.

Авторы настоящего исследования исходили из гипотезы, что на аномальные результаты могут влиять факторы разного уровня: 1) фундаментальные причины, связанные с ***особенностями статуса и электората*** конкретного избирательного участка, 2) ***факторы проведения предвыборной кампании*** (особые мероприятия, необычная пропагандистская кампания, форс-мажорные события), 3) конъюнктурные ***факторы процедуры голосования*** (особые организационные меры в день голосования, конкретные стимулы и барьеры участия в голосовании). Именно они и были предметом социологического аудита в соответствии с инструментарием исследования. Конечно, на аномальность результатов голосования могут повлиять и действия избирательной комиссии (в т.ч. умышленные или случайные ошибки при подсчете голосов, возможные противоправные действия отдельных представителей УИК), но данные факторы не входили в предмет настоящего исследования.

Следует также отметить, что настоящее исследование носило пилотный характер, проводилось впервые, не являлось в полной мере репрезентативным и методически во многом являлось экспериментальным.

По итогам исследования можно сделать следующие предварительные выводы.

1. **Большинство электоральных аномалий обусловлено и объясняется социальной аномальностью (особостью) избирательного участка.** В списке участков с повышенным индексом аномальности доминируют участки с особым контингентом избирателей (больницы, в т.ч. психиатрические, дома инвалидов и престарелых, следственные изоляторы, воинские части, поселки вахтовиков), характеризующиеся специфическими социальными и демографическими характеристиками избирателей. Такие контингенты в наибольшей степени подвержены влиянию однонаправленной (неконкурентной) пропаганды, административного стимулирования к участию в выборах, высокой степенью солидаризации в оценках и политическом выборе.
2. Исследуемые участки с «аномальным» голосованием демонстрируют **минимальное влияние локальной политической агитации во время предвыборной кампании**. В силу разных причин эти участки не были

активно включены в каналы активной политической пропаганды. Явно, что значительная часть из них были «неинтересны», «неперспективны» или труднодоступны для кандидатов, их доверенных лиц, «штабов» и альтернативных информационных каналов. Информационный фон, сопровождающий предвыборный период на этих участках, практически не имеет местной специфики. Основным каналом информации о кандидатах являлись федеральные СМИ.

Никаких особых форс-мажорных ситуаций в ходе предвыборной кампании, могущих повлиять на аномальность выборов, не зафиксировано.

3. На большинстве обследованных участках явно **прослеживается повышенное влияние лиц с административным статусом («начальство») на высокий уровень участия голосовании (явку)**, при этом респонденты подчеркивали отсутствие такого влияния на собственно электоральное решение (выбор кандидата).

   Можно сказать, что для «административного» ресурса эти участки по своему электорату очень «удобны» - они, как правило, лояльны власти, не имеют независимых гражданских лидеров, легко управляемы. Среди наиболее очевидных проявлений административного воздействия – активная работа УИКов/местной администрации (чаще в сельских поселениях) и использование «вертикали» бюджетных предприятий (учреждения здравоохранения, образования и т.п.) или крупных корпораций («Газпром»). Особняком стоят участки, расположенные на территориях с «национальной» окраской. Здесь административный ресурс ложится на почву национально-культурных традиций и вызывает либо усиленный эффект – очень высокая явка (когда вектора этих двух факторов совпадают), либо сопротивление в виде крайне низкой явки и альтернативного голосования (когда вектора разнонаправлены, и есть нелояльность власти).

4. Особо следует подчеркнуть, что большинство опрошенных респондентов как из числа экспертов, так и местных жителей, **не видят в административном стимулировании участия в выборах чего-то особенного (*«всегда так было»*) и тем более предосудительного**. Распространенная политическая культура предполагает активное участие именно действующей власти, государственных институтов и связанных с нею лиц в пропаганде выборов и участия в них (не конкурирующих партий или кандидатов, а именно действующих «начальников» разного уровня). Более того, отдельные случаи использования административного ресурса в виде специального автобуса для доставки избирателей к месту голосования рассматриваются как должное «доброе дело» и помощь.

5. По мнению респондентов и по оценкам полевых исследователей **почти на всех избирательных участках не было зафиксировано каких-то особых нарушений процедуры голосования**. Некоторые сомнения на этот счет есть только в отношении участков Карачаево-Черкессии.
6. Почти на всех обследованных аномальных участках **фиксируется высокий уровень социальных связей и солидарного электорального поведения.** Вообще на территориях такого типа, связанных с особыми государственными учреждениями и организациями, электоральное поведение каждого отдельного избирателя, как правило, не является в полной мере независимым и индивидуальным, а во многом определяется сложившимися коллективными электоральными практиками, определяемыми распорядком и организованным образом жизни, сильным влиянием окружения и местных авторитетов. Это в свою очередь способствует повышенной и более сплоченной по времени явке на выборы.
7. Некоторые зафиксированные электоральные аномалии явно могут быть **следствием ошибок избирательных комиссий, допущенных в подготовительный период**. Это касается прежде всего точности избирательных списков и оценки числа зарегистрированных избирателей. При этом данные ошибки могут проявляться как в сильно высокой явке (число избирателей изначально занижено), так и в очень низкой (как на участке в Иркутской области, где число реально живущих избирателей было явно завышено).
8. В целом проведенное исследование (даже будучи осуществленным в качественной парадигме сбора данных – case studies) подтвердило **высокое социальное и культурное разнообразие электоратов отдельных избирательных участков, а также высокую дифференциацию условий проживания граждан и осуществления их избирательных прав**. Банальное утверждение о том, что *«Россия - крайне разнообразная страна, и в ней может быть всё и всякое»*, в данном случае подтвердилось в большой доле самых разных «аномалий» голосований, объясняемой в т.ч. высокой долей социально-демографических эксклюзий.

Безусловно, приведенные выводы являются предварительными и требуют профессионального обсуждения. При этом авторы настоящего отчета считают, что анализ данных аномальных результатов голосований следует обязательно продолжить с целью повышения легитимности результатов голосования, повышения чистоты и прозрачности избирательных процедур.

Приложение 31

АССОЦИАЦИЯ НЕКОММЕРЧЕСКИХ ОРГАНИЗАЦИЙ ПО ЗАЩИТЕ ИЗБИРАТЕЛЬНЫХ ПРАВ

115455, г. Москва, а/я 11; тел. +7 (965) 414-18-99

О проблемах кампании по выборам Президента Российской Федерации 2018 г.

18 марта в России и за ее пределами прошли выборы Президента РФ. Постановлением Центральной избирательной комиссии РФ от 23 марта они признаны состоявшимися и действительными[97].

В соответствии с протоколом Центризбиркома о результатах голосования, также подписанным 23 марта, должность Президента РФ сохранил Владимир Путин, набравший 76,69% голосов. 11,7% избирателей отдали свои голоса за Павла Грудинина, 5,65% – за Владимира Жириновского, 1,68% – за Ксению Собчак, 1,05% – за Григория Явлинского, 0,76% – за Бориса Титова, 0,68% – за Максима Сурайкина, 0,65% – за Сергея Бабурина. Явка составила 67,5% [98].

18 марта голосование проводилось на более чем 97 тыс. избирательных участках. Кроме того, россияне могли воспользоваться 401 избирательным участком в 145 странах мира. В президентской кампании-2018 имели право участвовать 67 политических партий (для сравнения – в 2012 году в выборах Президента РФ могли принять участие только 7 партий). Всего в ЦИК России подали документы на выдвижение 36 кандидатов.

Подводя итог избирательной кампании, Э.Памфилова заявила: «Мы в полной мере достигли поставленной цели: **выборы прошли конкурентно, свободно и прозрачно. Они признаны состоявшимися, действительными**

[97] http://cikrf.ru/activity/docs/postanovleniya/39429/
[98] http://cikrf.ru/analog/prezidentskiye-vybory-2018/itogi-golosovaniya/

и проведены в строгом соответствии с законодательством. Президентом Российской Федерации избран Владимир Владимирович Путин»[99].

3 апреля в Кремле глава Центризбиркома вручила российскому лидеру удостоверение об избрании на первую должность страны и поздравила его с «убедительной чистой победой». По мнению Э.Памфиловой, президентская кампания-2018 стала беспрецедентной по своей прозрачности.

«Мы поставили, вообще предложили и продумали многослойную систему фильтров, чтобы предотвращать, не допускать всякого рода нарушения. Это дало свои результаты. Поэтому действительно полагаю, что и выборы прошли беспрецедентно открыто, в мире аналогов нет», – заявила председатель Центризбиркома, добавив, что на выборах были задействованы такие новшества, как видеонаблюдение (на этот раз охватившее и территориальные участковые комиссии), QR-кодирование и система «Мобильный избиратель»[100].

Вместе с тем анализ избирательного процесса с декабря 2017 года по март 2018 года выявил ряд проблем, обнаруженных на разных этапах президентской гонки.

В сообщениях о нарушениях избирательного законодательства, появившихся в СМИ в декабре-январе, главным образом указывалось на незаконную агитацию, отказ кандидатам в аренде помещений для проведения собраний, препятствования сбору подписей, использование административного ресурса с целью повышения явки (в том числе и принуждение подчиненных к посещению избирательных участков 18 марта со стороны руководителей бюджетных учреждений или предприятий).

Одной из центральных проблем, поднятых в течение первого этапа избирательной кампании, стала степень объективности информирования электората о кандидатах. 24 января в Центризбиркоме на первом заседании Рабочей группы по информационным спорам и иным вопросам информационного обеспечения выборов при проведении избирательной кампании по выборам Президента Российской Федерации в 2018 году были рассмотрены обращения руководителя фракции политической партии КПРФ в Госдуме Г.А. Зюганова и кандидата на должность Президента РФ К.А. Собчак по вопросам информирования избирателей в телепередачах, транслируемых в эфире ряда общероссийских и региональных телеканалов. В обращениях заявители указали на отсутствие объективности и возможное несоблюдение равенства кандидатов при размещении в СМИ материалов и сообщений, а также на нарушения, по мнению заявителей, центральными и

[99] http://old.cikrf.ru/news/cec/2018/03/23/03.html
[100] http://kremlin.ru/events/president/news/57178

региональными телеканалами требований законодательства о недопустимости предвыборной агитации в настоящее время. Эксперты Рабочей группы ЦИК встали на сторону СМИ, отметив, что телеканалы «проводят подробное освещение хода избирательной кампании, в том числе предвыборной деятельности кандидатов на должность Президента Российской Федерации, в целом с соблюдениями требований законодательства Российской Федерации о выборах, исходя из информационных поводов, создаваемых кандидатами».

Вместе с тем «для обеспечения максимально равных условий при освещении деятельности кандидатов и недопущения оценочных суждений, которые могли бы быть рассмотрены как предвыборная агитация», Рабочая группа предложила ЦИК России рекомендовать телеканалам «полноценно освещать деятельность различных кандидатов, соблюдая баланс по времени освещения, нейтральности и объективности подачи информации». Самим кандидатам было предложено напомнить о необходимости «активно взаимодействовать с телеканалами с целью оперативного и заблаговременного информирования о планируемых предвыборных мероприятиях»[101].

2 февраля на 136-м заседании ЦИК секретарь Майя Гришина огласила результаты выборочного мониторинга общероссийских государственных телеканалов. По ее словам, за прошедшую неделю было выпущено в эфир 986 сюжетов, посвященных кандидатам на должность Президента Российской Федерации, общая продолжительность которых составила 14 часов 43 минуты. «Владимиру Путину как кандидату было посвящено 11 процентов эфира, Владимиру Жириновскому – 23 процента, Павлу Грудинину – 13 процентов. Борису Титову, Ксении Собчак, Максиму Сурайкину, Григорию Явлинскому – от 7 до 11 процентов. Другим кандидатам, которые в настоящий момент снялись с выборов, было посвящено не более полутора процентов эфира», – сообщила Гришина[102].

Таким образом, Комиссия сняла обвинения в исключительном освещении деятельности одного из кандидатов.

В этот период нельзя не отметить конструктивные и в целом действенные усилия ЦИК по борьбе с незаконной агитацией. Показательно, что нарушающим избирательное законодательство было официально признано заявление пресс-секретаря Президента РФ Дмитрия Пескова, который прокомментировал оппозиционную акцию «Забастовка избирателей», прошедшую 28 января в ряде российских городов, следующим

[101] http://cikrf.ru/news/cec/2018/01/24/04.html
[102] http://cikrf.ru/news/cec/2018/02/02/03.html

образом: «Вряд ли кто-то сможет подвергнуть сомнению, что Путин является абсолютным лидером общественного мнения, абсолютным лидером политического олимпа, скажем так, с которым на данном этапе вряд ли кто-то сможет серьезно конкурировать»[103].

2 февраля председатель Центризбиркома Элла Памфилова указала на «очевидные признаки агитации», прозвучавшие в выступлении Пескова. Пресс-секретарь Президента РФ принес извинения[104].

Серьезной проблемой текущей избирательной кампании стало использование административного ресурса при сборе подписей и попытках активизации избирателей с целью повышения явки на выборах. Показательный случай избыточной инициативы на местах произошел в Курганской области, когда подписи за Владимира Путина собирались на двух заводах во время рабочих смен. Жалобу на действия руководства предприятий в Центризбирком направило курганское отделение КПРФ. В заявлении сообщалось, что 11 января в цехе на «Курганмашзаводе» подписи в поддержку Путина собирали в рабочее время и что руководство обязало всех работников цеха принести документы, удостоверяющие личность. 12 января администрация намеревалась собрать подписи среди работников еще одного цеха. Кроме того, 11 января подписи в рабочее время и в производственных помещениях собирали также на предприятии ООО «Курганхиммаш». «Допущенные нарушения выборного законодательства дискредитируют избирательную кампанию по выборам Президента РФ и ставят под сомнение легитимность ее будущих результатов», – говорилось в жалобе. Избирательный штаб Владимира Путина был вынужден аннулировать незаконно полученные подписи.

«Руководство двух предприятий Курганской области без консультаций со штабом, его региональным отделением грубо нарушило законодательство и провело сбор подписей на предприятии в рабочее время, поэтому такие подписи мы принять не сможем», – заявил пресс-секретарь регионального штаба кандидата Андрей Кондрашов. По его словам, региональные власти о произошедшем осведомлены не были[105].

Нарушением принципа равенства кандидатов стали систематические отказы некоторым участникам предвыборной гонки в предоставлении площадки для встречи с избирателями. Так, администрации крупных городских залов Самарской области неоднократно отказывали в аренде помещений выдвиженцу от КПРФ Павлу Грудинину. За 2 дня до встречи,

[103] https://www.rbc.ru/politics/29/01/2018/5a6ef1179a79474a8f25f428?utm_source=tw_rbc
[104] https://www.kommersant.ru/doc/3537346
[105] https://tvrain.ru/news/podpisi-45516

назначенной на 25 января, депутат Самарской губернской думы Михаил Матвеев сообщил в своем «Живом Журнале»: «До сих пор ни одно помещение не дало согласие предоставить место для встречи с кандидатом, принято решение провести встречу прямо в гостинице, где остановится кандидат, в большом конференц-зале, в формате открытой для всех желающих пресс-конференции».

Аналогичная ситуация сложилась в Костроме. Собрание инициативной группы по выдвижению Владимира Михайлова пришлось проводить 25 декабря 2017 года в помещении бывшего цеха костромской фабрики им. Октябрьской революции, поскольку администрации всех удобных для встречи площадок предпочли отказать кандидату[106].

Кроме того, в течение стартового периода избирательной кампании некоторые кандидаты отмечали давление на своих представителей. В частности, 19 января в Оренбурге полицейские сорвали работу сборщиков подписей за Владимира Михайлова[107]. 12 января в Кургане правоохранители по подозрению в экстремизме задержали Ирину Светлышеву, собиравшую подписи за кандидата от партии РОТ ФРОНТ Наталью Лисицину[108].

В феврале 2018 года кампания по выборам Президента Российской Федерации развивалась в условиях трех процедурных этапов. Во-первых, 8 февраля Центральная избирательная комиссия РФ утвердила окончательный список кандидатов на главный пост страны. Во-вторых, с 17 февраля был открыт агитационный период в средствах массовой информации. В-третьих, 26 февраля начались предвыборные дебаты с участием кандидатов и их официальных представителей.

Среди наиболее заметных предвыборных событий месяца, получивших резонанс в СМИ, можно выделить полемику вокруг документального фильма Оливера Стоуна «Интервью с Путиным», дискуссию относительно участия движения «Волонтеры Победы» в сборе подписей в поддержку действующего Президента РФ, неоднократные факты распространения штабом Павла Грудинина агитматериалов, признанных незаконными, а также критику экспертным сообществом деятельности Ассоциации некоммерческих организаций «В защиту прав избирателей «Голос».

13 февраля председатель партии «Яблоко» Эмилия Слабунова обратилась в ЦИК с требованием прекратить показ многосерийного фильма Оливера Стоуна о Владимире Путине по Первому каналу. В партии,

[106] https://7x7-journal.ru/anewsitem/102159
[107] https://7x7-journal.ru/anewsitem/102775
[108] http://www.rotfront.su/sborshhik-podpisej-za-rot-front-zaderzha/

выдвинувшей кандидата Григория Явлинского, эту трансляцию сочли незаконной предвыборной агитацией[109].

14 февраля на 141-м заседании ЦИК Элла Памфилова отметила, что «интервью и фильм в целом не содержат в себе призывов голосовать за или против кандидата на должность Президента Российской Федерации, не выражают предпочтения какому-либо кандидату, не содержат описания возможных последствий избрания или неизбрания какого-либо кандидата, не сопровождаются позитивными или негативными комментариями о кандидатах». Вместе с тем Э.Памфилова призвала СМИ вне агитационного периода действовать с должной степенью осмотрительности. Комиссия постановила обратить внимание средств массовой информации на недопустимость нарушения законодательства Российской Федерации о выборах и предложить АО «Первый канал» рассмотреть вышеуказанные доводы и отложить показ документального фильма Оливера Стоуна до окончания голосования на выборах Президента Российской Федерации 18 марта 2018 года[110]. По рекомендации Центризбиркома Первый канал перенес показ последней серии фильма.

Среди нарушений правил предвыборной агитации в этот период выделяется ряд инцидентов с распространением незаконно изготовленных листовок в поддержку кандидата Павла Грудинина. 9 февраля наблюдатели Ассоциации по защите избирательных прав «Гражданский контроль» обратили внимание на тот факт, что КПРФ продолжает распространять агитационные материалы вопреки решению ЦИК.

«Представители ассоциации в качестве общественных наблюдателей присутствовали на митингах, которые проводила КПРФ в Москве и других регионах 3 февраля. Общественники засвидетельствовали факт публичного распространения агитационных материалов», – указано в заявлении «Гражданского контроля».

Правозащитники напомнили, что ЦИК рекомендовал КПРФ устранить нарушения еще на стадии подготовки листовок, выпущенных тиражом около 5 млн. экземпляров, однако штаб Грудинина продолжает настойчиво распространять их. «Гражданский контроль» назвал действия КПРФ «грубейшим игнорированием законодательства»[111].

Недостатки в профессиональной подготовке избирательных комиссий продемонстрировала ситуация с «референдумами» в подмосковных школах.

---

[109] http://www.yabloko.ru/news/2018/02/13

[110] http://www.cikrf.ru/news/cec/39054/

[111] https://riafan.ru/1024213-kprf-prodolzhaet-narushat-zakon-agitmaterialami-v-podderzhku-grudinina-nablyudateli

8 февраля Центральная избирательная комиссия отменила решение Мособлизбиркома о разрешении проведения онлайн-голосования «Школьный референдум» в Московской области 18 марта. Как пояснил член ЦИК Николай Левичев, санкционировав голосование о продолжительности школьной недели, региональная комиссия вышла за рамки своих полномочий, поскольку организация образовательных процессов находится вне ее компетенции. Председателя облизбиркома Ирину Коновалову предупредили о том, что ЦИК готов выразить ей недоверие[112].

21 февраля Русская служба Би-би-си разместила на своем сайте статью о докладе «Дымовая завеса: Как псевдообщественники симулируют гражданское участие в выборах». В докладе, подготовленном организацией «Голос», утверждается, что работа движения «Волонтеры Победы» на штаб Владимира Путина не оплачена из избирательного фонда и финансируется из государственного бюджета, что является нарушением законодательства. Авторы указывают, что за Путина было собрано 1,6 млн. подписей, в то время как на их сбор, по данным ЦИК, было потрачено около 5 млн. рублей, то есть цена одной подписи составила 3,13 рубля. Такая цена невозможна, если кандидат прибегал к услугам платных сборщиков, считают в «Голосе». Каких-либо конкретных доказательств членами ассоциации представлено не было[113].

В экспертном сообществе обвинения в адрес «Волонтеров Победы» назвали несостоятельными. «Нет ни одного факта, ни одной расписки, ни одной ведомости, ни одного признания, подтверждения сборщика подписей, что его труд был мотивирован, поэтому доклад основан на домыслах, предположениях, а это не является правовым подходом к оценке ситуации», – указал сопредседатель «Гражданского контроля» Александр Брод[114].

«Это все необоснованные обвинения, которые выдвигаются недоброжелателями. Как правило, любая избирательная кампания связана с проигравшими, победившими, с политической борьбой в целом. Мы видим просто своеобразное, скажем так, проявление политической борьбы. Обвинения неоправданные, голословные, никаких доказательств этих обвинений нет», – заявил директор благотворительного учреждения «Право и порядок» Олег Иванников[115].

26 февраля на сайте «Волонтеров Победы» появилось заявление активистов, в котором доклад «Голоса» был назван «ложью» и «вымыслом».

---

[112] https://www.vedomosti.ru/politics/news/2018/02/08/750331-tsik-potrebovala-otmenit-shkolnii-referendum

[113] http://www.bbc.com/russian/news-43144622

[114] https://ria.ru/society/20180222/1515131656.html

[115] https://ria.ru/society/20180222/1515131656.html

Как пояснил пресс-секретарь «Волонтеров Победы» Егор Лукьянчиков, организация не участвует в президентской кампании, но многие их активисты принимают в ней участие по личному желанию[116].

28 февраля портал Ura.ru опубликовал результаты экспертного исследования юристов «Гражданского контроля». Специалисты проанализировали более 500 сообщений с «Карты нарушений» «Голоса» и пришли к выводу, что данный интернет-ресурс не дает объективной картины текущей избирательной кампании. Так, большинство сообщений на портале не сопровождаются подачей их авторами официальных обращений о нарушениях в избирательные комиссии, прокуратуру и иные органы: администратор сайта не скрывает, что официальные жалобы поданы лишь в 75 случаях, что составляет менее 14% от общего количества упомянутых на сайте сообщений о нарушениях.

По мнению вице-президента Гильдии российских адвокатов Владимира Самарина, «Карта нарушений» напоминает «банальную провокацию». «Если есть доказательство конкретного нарушения, то его надо рассматривать и наказывать виновных. Если же нарушений нет, то это можно считать либо ошибкой, либо намеренной провокацией», – заявил эксперт[117].

Свою позицию относительно сообщений «Голоса» Центризбирком выразил еще 2 февраля. «С сожалением вынуждена констатировать, что наши уважаемые коллеги из движения «Голос» в последнее время часто грешат неточностями, непроверенной информацией, – сказала Элла Памфилова на 136-м заседании ЦИК. – Я призываю всех наших экспертов, которые делают большую, важную работу по выявлению недостатков, быть к себе не менее требовательными, чем к другой стороне. И думать о последствиях своих заявлений»[118].

13 марта масштабный информационный вброс произвел Алексей Навальный. В видеоролике, опубликованном на сайте navalny.com, оппозиционер заявил, что ЦИК создал систему, позволяющую одним и тем же людям голосовать многократно. Блогер утверждал, что один из его сторонников смог оформить сразу несколько заявлений для голосования по месту пребывания. По заявлению А.Навального, в системе «Мобильный избиратель» заложена основа для массовых подтасовок на выборах.

С опровержением провокационного заявления выступили представители Центризбиркома и независимые юристы. Как пояснил заместитель

[116]https://www.znak.com/2018-02-26/volontery_pobedy_potrebovali_izvineniy_ot_golosa_za_doklad_o_kampanii_putina
[117] https://ura.news/articles/1036274079
[118] http://www.cikrf.ru/news/cec/38483/

председателя ЦИК Николай Булаев, отдать свой голос за одного из кандидатов в Президенты РФ 18 марта можно только на том участке, к которому избиратель прикрепился изначально. За попытку повторного голосования предусмотрено наказание в виде лишения свободы на срок до 5 лет.

«Навальный абсолютно незнаком с новшествами в законодательстве и вводит российских граждан в заблуждение», – заявил сопредседатель «Гражданского контроля» Александр Брод. Правозащитник выразил уверенность в том, что А.Навальный сознательно дезинформирует людей, продолжая «неправовую линию, направлению на вброс недостоверной информации с целью дискредитировать российскую избирательную систему»[119].

18 марта, в день голосования, наибольшее количество жалоб поступало на неудобное, затрудняющее наблюдение расположение избирательных урн, многочисленные ошибки в списках избирателей, несброшюрованные книги с перечнем голосующих. Также фиксировались сигналы об удалении с участков наблюдателей (www.kartanarusheniy.org).

Сообщения о вбросах бюллетеней и многократном голосовании в большинстве случаев были опровергнуты Центризбиркомом и профильными НКО, ведущими мониторинг избирательной кампании.

3 апреля на заседании круглого стола временной комиссии Совета Федерации по предотвращению вмешательства во внутренние дела России член ЦИК Александр Клюкин отчитался о мерах по борьбе с нарушениями, имевшими место 18 марта. Как сообщил эксперт, к этому моменту итоги выборов отменены в 18 участковых избирательных комиссиях в девяти регионах.

«Это на сегодня, но не все. Я думаю, что еще пять-шесть таких решений будет принято, но уже будут приняты не избирательными комиссиями, а судами», – добавил А.Клюкин (Интерфакс).

Как пояснила Э.Памфилова на 151-м заседании ЦИК 22 марта, «причиной признания итогов голосования недействительными в большинстве случаев стали ситуации, свидетельствующие о невозможности установить результаты волеизъявления в связи с обнаружением избирательных бюллетеней, использованных с нарушением закона».

Глава ЦИК также сообщила о 3 удалениях наблюдателей с избирательных участков: в Республике Татарстан – за порчу информационного плаката, в Санкт-Петербурге – за фотосъемку списков

[119] https://vz.ru/news/2018/3/13/864387.html

избирателей, содержащих персональные данные избирателей, в Ставропольском крае – за видеосъемку списков избирателей, содержащих персональные данные. По каждому случаю состоялся суд (http://old.cikrf.ru/news/cec/2018/03/22/06.html).

Одним из самых резонансных среди зафиксированных и подтвержденных нарушений стал факт вброса бюллетеней в стационарную урну на участке № 1480 в подмосковных Люберцах. Как сообщила глава Избирательной комиссии Московской области Ирина Коновалова, вброс производился в районе 9 часов утра.

«Председатель комиссии и член комиссии с правом решающего голоса, которые принимали участие в этом безобразии, отстранены от работы», – доложила И.Коновалова.

Урна была опечатана, бюллетени признаны недействительными (https://lubertsyriamo.ru/article/137358/mosoblizbirkom-soobschil-o-vbrose-na-izbiratelnom-uchastke-v-lyubertsah.xl).

Еще один вброс, сразу же получивший широкую огласку, был совершен на избирательном участке № 326 в городе Артем Приморского края. Злоумышленник был задержан сотрудниками полиции (http://deita.ru/news/na-uchastke-artema-iz-za-vbrosa-byulleteni-priznali-nedejstvitelnymi/).

В дагестанском селе Гоцатль (Хунзахский район) в день голосования избирательный участок № 1669 был разгромлен группой людей, заподозривших членов местной избирательной комиссии в массовом вбросе бюллетеней в пользу одного из кандидатов.

«В результате драки был поломан стационарный ящик для голосования, порваны и разбросаны бюллетени. Результат волеизъявления избирателей на указанном участке определить невозможно», – проинформировала Э.Памфилова (ТАСС).

Результаты голосования отменены на избирательном участке № 2211 в Нижегородской области, где были допущены нарушения, не позволяющие «с достоверностью установить факты волеизъявления избирателей». По той же причине голосование признали недействительным на участке № 123 в Адыгее.

На избирательном участке № 574 в Мордовии был обнаружен «факт превышения числа бюллетеней в ящиках для голосования над числом бюллетеней, выданных избирателям», что также повлекло отмену результатов голосования (РИА Новости).

В Волгограде на участке № 611, расположенном в школе № 62, два вброса до открытия участка осуществили председатель комиссии и его заместитель.

В Махачкале возле здания школы № 15, где располагался избирательный участок № 1126, неизвестные устроили драку. В это время неизвестный молодой человек совершил вброс бюллетеней. Позднее еще один вброс произвела секретарь участковой комиссии. Результаты голосования на участках № 611 в Волгограде и № 1126 в Махачкале были отменены (polit.info).

Как рассказал порталу «Политика сегодня» член ЦИК Сергей Сироткин, к 30 марта по итогам выборов возбуждено 21 уголовное дело. Он также отметил, что 18 марта совершались попытки препятствования голосованию, фиксировались факты вандализма, звонки о ложном минировании, а также нарушения общественного порядка на избирательных участках. По фактам подобных нарушений составлен 751 протокол[120].

В поствыборный период продолжилась и обострилась полемика профессионального сообщества (членов Центризбиркома, Общественной палаты РФ, юристов Ассоциации по защите избирательных прав «Гражданский контроль» и других профильных НКО) с активистами движения «Голос». Борьбу кандидатов за внимание электората сменила борьба экспертов с недостоверными сведениями о нарушениях.

18 марта на «Карте нарушений» «Голоса» были размещены 3257 сообщений о выявленных на выборах проблемах. Среди них сообщения о нарушениях при голосовании по открепительным, на дому, незаконном голосовании; о принуждении избирателей, нарушении тайны голосования; о нарушении в оформлении участка; о невключении в списки избирателей, о непредоставлении права голоса; о нарушении правил подведения итогов выборов, искажении результатов; о нарушении прав наблюдателей, членов комиссии, представителей СМИ; о нарушении правил уличной и наружной агитации, а также агитации в СМИ; о подкупе избирателей; о давлении начальства на избирателей; об использовании возможностей власти для создания преимуществ; о воздействии правоохранительных органов, а также об «иных нарушениях в день голосования»[121].

В этот же день начали поступать первые опровержения. Журналисты агентства URA.ru, анализируя «Карту нарушений», заметили, что на ней размещены жалобы избирателей, идентичные тем, что публиковались там же во время прошлых выборов Президента РФ – в 2012 году. Агентству удалось обнаружить порядка 30 совпадений[122].

---

[120] https://polit.info/395089-sadites-chetyre-uchitelya-i-direktora-popavshiesya-na-vbrosakh-poka-rabotayut-v-shkolakh

[121] https://www.kartanarusheniy.org/

[122] https://ura.news/articles/1036274275

Широкую огласку в СМИ получило разоблачение от тюменской студентки Екатерины Козеевой. 18 марта она отправила администрации «Голоса» несколько провокационных сообщений, которые были незамедлительно помещены на «Карту». Студентка написала, что «руководство сети магазинов «Пчелка» в Тюмени отправляло своих работников на выборы», тогда как «Пчелка» на тот момент не существовала уже четыре года. Кроме того, Екатерина написала о нарушениях в несуществующей тюменской школе № 87. Эксперимент показал, что «сигналы» на сайте «Голоса» не проходят даже минимальную модерацию[123].

Между тем уже 19 марта «Голос» выпустил в свет «Предварительное заявление по итогам наблюдения за выборами Президента России», где избирательная кампания-2018 была названа «несвободной, неравной и неконкурентной»[124].

По мнению юристов «Гражданского контроля», заявление «Голоса» нельзя воспринимать как объективный и достоверный документ: «Непонятны источники информации, указанные доводы основаны на предположениях, бездоказательных построениях, а не на реальных фактах. Полностью отсутствует правовой подход и системный анализ. Данный документ может быть воспринят как грубый подлог, то есть как подгонка или имитация статистики с намерением ввести в заблуждение тех, кто интересуется реальными итогами выборов 2018 года»[125].

Эту тенденцию подтверждает секретарь Общественной палаты РФ Валерий Фадеев. «Продолжают нам сообщать о нарушениях… Отрабатываем все сообщения, и большая часть – более 80 процентов – это сообщения фактически ложные, как сейчас говорят, фейковые», – сказал он 18 марта[126].

Уполномоченный по правам человека в РФ Татьяна Москалькова заявила об одной тысяче неподтвердившихся сообщений о нарушениях[127]. Отсутствие серьезных нарушений в день голосования фиксировали наблюдатели от Парламентской ассамблеи ОДКБ[128].

Между тем несогласие с итогами выборов в отдельных регионах выразили КПРФ, «Яблоко» и «Коммунисты России». Кроме того, в КПРФ полагают, что использование комплексов обработки избирательных бюллетеней привело к массовым фальсификациям.

---

[123] https://ura.news/news/1052327472
[124] https://www.golosinfo.org/ru/articles/142563
[125] https://www.kp.ru/daily/26809.4/3844432/
[126] https://ria.ru/election2018_news/20180318/1516683080.html
[127] https://www.kp.ru/daily/26809.4/3844432/
[128] https://ria.ru/election2018_news/20180318/1516683080.html

«В целом мы считаем, что было немало нарушений в ряде регионов, – заявил Геннадий Зюганов, выступая 21 марта на заседании Госдумы. – Сейчас подано полторы тысячи заявлений и замечаний. Особые замечания по работе Центральной избирательной комиссии. Господин Булаев и госпожа Гришина участвовали официально в провокациях по запрету наших газет и фальсификации выборного процесса. Мы представим эти материалы в суд. Они ответят в уголовном порядке»[129].

В свою очередь «Коммунисты России» подали и готовят к подаче более 50 заявлений о нарушениях в процессе работы избирательных комиссий во время выборов. Среди них 14 исков об отмене итогов голосования в пяти районах Карачаево-Черкесской Республики. Другим проблемным регионом в партии кандидата Максима Сурайкина считают Ямало-Ненецкий автономный округ[130].

В «Яблоке» заявляют о непризнании итогов выборов по Республике Башкортостан. «На тех участках в Уфе, где у нас был четкий контроль и где мы добились занесения истинных результатов в протокол, реальная явка составила менее 53%, – сообщил начальник штаба Г.Явлинского Эдуард Поляков. – Далее, как известно, имеются многочисленные свидетельства широчайшего использования административного ресурса — принуждения работников организаций, студентов и к участию в выборах и к голосованию за определенного кандидата – за Путина. Огромные возможности для фальсификаций также дало такое нововведение, как возможность голосовать по месту пребывания, открепившись от участка по месту проживания. Наконец, была организована, как известно, массовая засылка на участки фальшивых наблюдателей. При таких условиях мы не можем признать эти выборы ни честными, ни прозрачными, ни легитимными».

В ответ на это в Центризбиркоме Республики Башкортостан заявили, что по поступившим обращениям нарушений избирательного законодательства не установлено. 20 марта члены ЦИК без замечаний подписали протокол об итогах голосования на территории республики[131].

В течение избирательной кампании практически не наблюдалась повышенная активность радикально настроенных националистических элементов. Антисемитские «разоблачения» в отношении ряда кандидатов распространялись по соцсетям. Пожалуй, единственным публичным инцидентом на почве ксенофобии и межнациональной розни стало скандальное выступление на теледебатах лидера окружного отделения

[129] https://svpressa.ru/politic/news/195909
[130] http://komros.info/News/news_11131.html, http://komros.info/News/news_11133.html
[131] https://www.idelreal.org/a/29114680.html

«Коммунистов России» в Ханты-Мансийском автономном округе, доверенного лица Максима Сурайкина Вадима Абдуррахманова. В ходе прений коммунист сказал про Сурайкина следующее: «Не олигарх, по национальности русский, и нет у него в корнях еврейской крови». По подозрению в разжигании межнациональной розни В.Абдуррахманов был вызван в Следственный комитет на беседу. Ведется доследственная проверка[132].

В апреле Центризбирком, компетентные органы и профильные НКО продолжают исследование нарушений. 3 апреля в Центральной избирательной комиссии Башкирии сообщили о 9 протоколах, составленных на активистов, распространявших 18 марта призывы бойкотировать голосование. Эти лица будут привлечены судом к административной ответственности за незаконную агитацию. Нарушителям грозит штраф в 1,5 тыс. рублей[133].

4 апреля городской суд Советска (Калининградская область) приступил к рассмотрению иска облизбиркома об отмене итогов выборов на участках № 572 и № 576. По версии обвинения, камеры видеонаблюдения зафиксировали вбросы бюллетеней, произведенные членами комиссий и неустановленными личностями[134].

10 апреля на заседании общественного совета в избирательной комиссии Саратовской области сообщалось, что типография, где были изготовлены 39 тыс. экземпляров незаконного агитационного бюллетеня «Правда», была оштрафована на 50 тыс. рублей. Кроме того, в прокуратуру и ГУ МВД было перенаправлено заявление о нападении на штаб Ксении Собчак[135].

9 апреля организация «Голос» опубликовала доклад «Кому достались голоса из «переписанных» протоколов», в котором утверждается, что нарушений на прошедших в России президентских выборах было якобы гораздо больше, чем тот объем, что изучается госорганами[136].

По мнению Александра Брода, данное заявление не выдерживает никакой критики. «Организация «Голос» верна своим принципам: больше шума и надрыва. Новый доклад уже своим заголовком пытается убедить нас в том, что все-все-все протоколы были переписаны. Причем при внимательном рассмотрении выясняется, что всего 18, да и то по некоторым УИК результаты голосования отменены, – указал правозащитник. – По

[132] https://ura.news/news/1052328075, https://ura.news/news/1052328692
[133] http://ufa.mk.ru/articles/2018/04/03/v-bashkirii-devyat-chelovek-oshtrafuyut-za-nezakonnuyu-agitaciyu-na-vyborakh.html
[134] https://rugrad.eu/news/1033496/
[135] https:// fn-volga.ru/news/view/id/82068
[136] https://www.golosinfo.org/ru/articles/142637

одному из приведенных примеров — в Ставропольском крае — остается развести руками: никаких признаков переписывания в докладе не приводится».

По словам эксперта, странным также является и тот факт, что активисты «Голоса» не указали на нарушения непосредственно на избирательных участках в день выборов: «Неубедительно звучит тезис и о том, что QR-коды не являются заслоном для переписывания протоколов. Никаких подтверждений этому утверждению в докладе не приводится. Возникает еще один вопрос: а где были наблюдатели «Голоса» и почему не предотвратили переписывание, если оно и имело место. Были ли они вообще заинтересованы в том, чтобы предотвратить нарушение?»

«На мой взгляд, очередной доклад «Голоса» получился неубедительным и имеет эффект бури в стакане воды», — резюмирует эксперт[137]. 12 апреля Элла Памфилова сообщила, что 29 избирателей в Санкт-Петербурге могли проголосовать дважды, поскольку подали заявления на участие в голосовании по месту пребывания после 13 марта и их имена не были вычеркнуты из списков по месту регистрации. Информация о двойном голосовании проверяется[138].

Общероссийский мониторинг Ассоциации по защите избирательных прав «Гражданский контроль» в декабре 2017 года – апреле 2018 года продемонстрировал тенденцию роста количества заведомо ложных информационных вбросов. По словам сопредседателя «Гражданского контроля» Александра Брода, на минувших выборах «нарушений стало меньше, а фейков больше». В связи с этим правозащитник выступил с предложением о повышении ответственности за распространение заведомо недостоверных сообщений о нарушениях избирательного законодательства. По словам эксперта, также необходимо расширять полномочия общественных наблюдателей и субъектов общественного контроля.

«Есть мнение, что нужно предоставить право и Совету по правам человека, и уполномоченным по правам человека выдвигать своих представителей, самим присутствовать в качестве наблюдателей», – отметил правозащитник[139]. Кроме того, А.Брод заявил о необходимости более четкого разделения понятий «агитация» и «информирование» на законодательном уровне[140].

---

[137] https://www.gazeta.ru/politics/news/2018/04/11/n_11400847.shtml?updated

[138] https://nevnov.ru/550814-29-peterburzhcev-progolosovali-dvazhdy-na-vyborakh-prezidenta-rf

[139] https://rostovgazeta.ru/news/politics/24-03-2018/eksperty-predlozhili-vvesti-otvetstvennost-za-feyki-o-vbrosah-na-vyborah

[140] http://don24.ru/rubric/politika/aleksandr-brod-o-vyborah-narusheniy-stalo-menshe-feykov-bolshe.html

30 марта сопредседатель мониторинговой рабочей группы СПЧ Игорь Борисов сообщил, что группа планирует подготовить доклад по итогам работы на выборах Президента РФ. В исследовании будут проанализированы сообщения о нарушениях и предложены рекомендации по совершенствованию избирательного законодательства[141].

Однако уже сейчас можно констатировать, что при всех выявленных недостатках и проблемах президентскую кампанию-2018 можно считать легитимной и прозрачной.

Обзор основан на материалах открытых источников

[141] http://2018.vybor-naroda.org/lentanovostey/111196-spch-predstavit-prezidentu-rekomendacii-po-sovershenstvovaniyu-zakona-o-vyborah.html

Движение в защиту прав избирателей «Голос»
golosinfo.org

Москва, 15 декабря 2017 г.

Аналитический доклад
О ключевых изменениях законодательства о выборах Президента России 2018 года в сравнении с выборами 2012 года

Движение «Голос» представляет анализ ключевых изменений законодательства о выборах Президента России 2018 года, в сравнении с правовым регулированием президентских выборов 2012 года.

Выборы Президента России в 2018 году будут проводиться на основании законодательства, существенно отличающегося от того, по которому проводились предыдущие выборы 2012 года. Так, можно отметить, что изменения в Федеральный закон «О выборах Президента Российской Федерации» в 2012–2017 годах вносились 15 раз, в общей сложности были изменены 59 из 87 статей и все четыре приложения данного закона.

Кроме того, был изменен ряд положений Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», имеющих отношение к выборам Президента России, но не дублирующихся в Федеральном законе «О выборах Президента Российской Федерации» (образование избирательных участков, формирование участковых избирательных комиссий, сроки обжалования итогов голосования и результатов выборов).

По нашему мнению, произведенные изменения не имели единого вектора. Первое изменение, внесенное в мае 2012 года, резко сократившее

число требуемых для регистрации кандидата подписей избирателей, было направлено на демократизацию выборов. Однако большая часть изменений, внесенных в 2012–2016 годах имела противоположную направленность: новые ограничения пассивного избирательного права; дополнительные ограничения при регистрации кандидата; ограничения на наблюдение, сокращение сроков обжалования итогов голосования и результатов выборов.

Изменения, внесенные в 2017 году, вновь имели в основном демократический вектор: обеспечение возможностей для голосовании граждан, фактически живущих далеко от места регистрации; некоторые послабления в ограничениях на наблюдение.

Ниже мы анализируем наиболее важные изменения.

1. Изменение числа подписей в поддержку выдвижения кандидата

Наиболее радикальным изменением является сокращение числа требуемых подписей. В законах 1995 и 1999 годов от всех кандидатов требовалось представить не менее одного миллиона подписей (что составляло около 0,9% от числа зарегистрированных избирателей). Закон 2003 года освободил от сбора подписей кандидатов от парламентских партий, а от остальных кандидатов потребовал представления двух миллионов подписей (примерно 1,8% от числа зарегистрированных избирателей). Такое положение являлось чрезмерным, не соответствующим рекомендациям Венецианской комиссии требовать не более 1% подписей.

Федеральным законом от 02.05.2012 № 41-ФЗ число подписей для кандидатов от непарламентских партий уменьшено до 100 тысяч, а для самовыдвиженцев — до 300 тысяч. Само по себе уменьшение требуемого числа подписей мы считаем правильным шагом, способствующим демократизации президентских выборов. В то же время различие в требованиях к кандидатам от непарламентских партий и самовыдвиженцев мы считаем юридически некорректным и политически неоправданным.

Более, того, есть основания считать, что указанное различие противоречит Конституции России.

Конституционный Суд Российский Федерации неоднократно указывал, что «любая дифференциация правового регулирования, приводящая к различиям в правах и обязанностях субъектов избирательных правоотношений, допустима, если она объективно оправдана, обоснована и преследует конституционно значимые цели, а используемые для достижения этих целей правовые средства соразмерны им» (см., например, Определение от 7.02.2012 № 233-О-О). В данном случае мы видим, что дифференциация объективно не оправдана и не обоснована.

Так, следует иметь в виду, что в соответствии с требованиями Федерального закона «О политических партиях» политическая партия должна иметь не менее 500 членов. В то же время Федеральный закон «О выборах Президента Российской Федерации» предусматривает, что для поддержки самовыдвижения кандидата необходимо создать группу избирателей в количестве не менее 500 граждан России, обладающих активным избирательным правом. Таким образом, изначально уровень поддержки кандидата-самовыдвиженца оказывается примерно таким же, как и уровень поддержки кандидата от «малой» партии. В связи с этим нет никаких объективных оснований устанавливать для этих кандидатов столь различные требования к числу подписей избирателей, представляемых для регистрации.

Кроме того, в соответствии с позицией Конституционного Суда России и положениями российского избирательного законодательства, представление кандидатом подписей избирателей необходимо для подтверждения достаточного уровня поддержки кандидата избирателями. В связи с этим полагаем, что требование к числу подписей не может быть разным для различных кандидатов: достаточный уровень поддержки избирателями может быть только единым.

2. Ограничения пассивного избирательного права

Федеральным законом от 02.05.2012 № 40-ФЗ были введены дополнительные ограничения пассивного избирательного права: его бессрочно были лишены граждане России, осужденные когда-либо к лишению свободы за совершение тяжких и (или) особо тяжких преступлений.

Конституционный Суд Российской Федерации в своем Постановлении от 10.10.2013 № 20-П признал это положение не соответствующим Конституции России в той мере, в какой им установлено бессрочное и недифференцированное ограничение пассивного избирательного права в отношении граждан России, осужденных к лишению свободы за совершение тяжких и (или) особо тяжких преступлений.

Федеральным законом от 21.02.2014 № 19-ФЗ данное положение было изменено. По новому закону лица, осужденные к лишению свободы за совершение тяжких преступлений, лишаются пассивного избирательного права до истечения 10 лет со дня снятия или погашения судимости, а лица, осужденные к лишению свободы за совершение особо тяжких преступлений – до истечения 15 лет со дня снятия или погашения судимости.

Таким образом, законодатель устранил не соответствующее Конституции России бессрочное ограничение пассивного избирательного

права. Однако, по мнению ряда юристов, новое положение нельзя считать реализацией решения Конституционного Суда в части недифференцированного ограничения пассивного избирательного права.

Новое положение неоднократно оспаривалось в Конституционном Суде, но Суд принимал отказные определения. Оспаривалось, в частности, ограничение пассивного избирательного права лиц, осужденных к лишению свободы условно. На это Конституционный Суд России в своем Определении от 09.11.2017 № 2508-О отметил, что «в действующей системе уголовно-правового регулирования наказание в виде лишения свободы на определенный срок является вне зависимости от того, применялось или нет условное осуждение, наиболее суровой мерой ответственности, и назначение данного наказания свидетельствует об особой общественной опасности совершенного гражданином противоправного деяния».

Однако, как выражено в особом мнении члена Конституционного Суда России К. В. Арановского (специалиста в области избирательного права,бывшего председателя Избирательной комиссии Приморского края), «условное осуждение обычно свидетельствует об умеренной степени общественной опасности деяния, даже если уголовный закон относит его к тяжким преступлениям. Опасность деяния определяет не только закон, но и суд, который оценивает его реальную тяжесть в акте осуждения и в назначенном наказании. Если суд решил, что деяние не заслуживает реального лишения свободы и следует обойтись условным осуждением, это отражает тяжесть содеянного в смысле характера и степени общественной опасности, что прямо следует из части второй статьи 73 УК Российской Федерации».

Отдельно следует отметить, что, согласно статье 15 УК РФ, в качестве критерия отграничения категорий тяжких и особо тяжких преступлений от преступлений средней тяжести названы только максимальные сроки наказания в виде лишения свободы (не свыше пяти лет – за умышленные преступления средней тяжести, до 10 лет – за тяжкие преступления, свыше 10 лет или более строгое наказание – за особо тяжкие преступления).

Поэтому, соглашаясь с позицией К. В. Арановского, мы считаем, что квалификация преступления на основе статьи 15 УК РФ не может лежать в основе дифференциации ограничения пассивного избирательного права как не отражающая реальную степень общественной опасности кандидата. Мы не можем категорически утверждать, что лишение пассивного избирательного права лиц, осужденных к лишению свободы условно, не соответствует Конституции Российской Федерации. Однако, даже если допустить, что данная норма соответствует Конституции, мы считаем ее

антидемократичной, приводящей на практике к существенному снижению конкурентности выборов.

3. Введение дополнительных требований и документов для регистрации кандидата

Федеральный закон от 07.05.2013 № 102-ФЗ предусмотрел, что вместе с другими документами о выдвижении кандидата в ЦИК России должны быть представлены:

1) сведения о принадлежащем кандидату, его супругу и несовершеннолетним детям недвижимом имуществе, находящемся за пределами территории Российской Федерации, об источниках получения средств, за счет которых приобретено указанное имущество, а также сведения об обязательствах имущественного характера за пределами территории Российской Федерации кандидата, его супруга и несовершеннолетних детей;

2) сведения о расходах кандидата, а также о расходах его супруга и несовершеннолетних детей по каждой сделке по приобретению земельного участка, другого объекта недвижимости, транспортного средства, ценных бумаг, акций (долей участия, паев в уставных (складочных) капиталах организаций), совершенной в течение последних трех лет, если сумма сделки превышает общий доход кандидата и его супруга за три последних года, предшествующих совершению сделки, и об источниках получения средств, за счет которых совершена сделка.

Этот же закон предусмотрел, что кандидат обязан к моменту представления документов, необходимых для регистрации кандидата, закрыть счета (вклады), прекратить хранение наличных денежных средств и ценностей в иностранных банках, расположенных за пределами территории Российской Федерации, и (или) осуществить отчуждение иностранных финансовых инструментов. Невыполнение этих требований является основанием для отказа в регистрации.

Опыт показывает, что аналогичные требования, действующие на выборах более низкого уровня, неоднократно приводили к отказам в регистрации известных и перспективных кандидатов, а также к тому, что некоторые кандидаты из числа бизнесменов отказывались от участия в выборах, так как не могли себе позволить отказ от использования иностранных финансовых инструментов.

Следует также отметить отсутствие единообразия в требованиях закона. Кандидаты, занимающие должности, несовместимые с должностью, на которую они баллотируются, обязаны покинуть эту должность только в случае их избрания. Здесь же используется другой подход: кандидат обязан

выполнить требуемые действия уже к моменту представления документов для регистрации, что вряд ли можно считать оправданным.

4. Изменения правил проведения предвыборной агитации

В статьи об информировании избирателей и предвыборной агитации добавлен новый субъект – редакции сетевых изданий. К ним предъявляются те же требования, что и к организациям, осуществляющим выпуск средств массовой информации.

Запрещено использование в агитационных материалах высказываний о кандидате или политической партии, выдвинувшей кандидата, физического лица, не имеющего в соответствии с законом права проводить предвыборную агитацию. Использование в агитационных материалах изображений физического лица допускается только в случаях использования политической партией изображений выдвинутого ею кандидата, в том числе среди неопределенного круга лиц, либо использования кандидатом своих изображений, в том числе среди неопределенного круга лиц.

Уточнено, что кандидаты могут раздавать избирателям агитационные материалы, стоимость которых не превышает 100 рублей за единицу продукции.

5. Изменение порядка образования избирательных участков и формирования участковых избирательных комиссий

До 2013 года избирательные участки создавались заново для каждых выборов. Также для каждых выборов заново формировались участковые избирательные комиссии.

Федеральный закон от 02.10.2012 № 157-ФЗ установил, что избирательные участки являются едиными для всех выборов и референдумов, проводимых на соответствующей территории. В соответствии с этим законом они должны были образовываться сроком на пять лет. Для уточнения перечня и границ избирательных участков были предусмотрены следующие основания: преобразование муниципального образования, увеличение числа избирателей на участке свыше 3100, сокращение числа избирателей на участке до 50 и менее, пересечение границами избирательных участков границ избирательных округов.

Этот же закон предусмотрел пятилетний срок полномочий участковых избирательных комиссий (кроме комиссий, создаваемых на особых избирательных участках). Также было предусмотрено, что кандидатуры, предложенные в состав участковой комиссии, но не назначенные членами комиссии, зачисляются в резерв составов участковых комиссий. При этом новые члены участковой комиссии, заменяющие выбывших, должны назначаться из резерва составов участковых комиссий.

Федеральный закон от 01.06.2017 № 104-ФЗ внес коррективы в порядок создания избирательных участков. Теперь нарезка участков может вообще не пересматриваться, если в этом нет необходимости. Указанный закон добавил несколько новых оснований для уточнения перечня и границ избирательных участков: в целях уменьшения максимальной численности избирателей на избирательном участке до полутора тысяч; в целях увеличения максимальной численности избирателей на избирательном участке до трех тысяч; в целях обеспечения наибольшего удобства для избирателей с учетом ввода в эксплуатацию новых многоквартирных домов и жилых домов или необходимости замены помещений для голосования.

Отказ от пересмотра без необходимости нарезки избирательных участков следует приветствовать. Постоянство перечня избирательных участков удобно и для избирателей, и для организаторов наблюдения, и для сравнения результатов выборов, проходивших в разное время. Федеральный закон от 01.06.2017 № 104-ФЗ открыл путь к разукрупнению участков с числом избирателей более полутора тысяч (таких участков много в крупных городах) перед президентскими выборами. В целом к этой идее следует отнестись положительно. По данным экспертов, установленное российским законодательством максимальное число избирателей на участке (3000) является одним из самых больших в мире. Это число перекочевало из СССР, где на мероприятиях, называемых «выборами», избиратель не тратил время на заполнение бюллетеня, а избирательной комиссии требовалось значительно меньше времени на подсчет голосов.

В современных условиях в случаях относительно высокой активности избирателей (которая обычно имеет место на президентских выборах) крупные участки с трудом справляются с потоком избирателей. Подсчет голосов при высокой явке и/или совмещении нескольких выборов при условии строго соблюдения УИК требований закона занимает достаточно длительное время, приводя к сильной усталости членов УИК, что неизбежно влечет ошибки. Также важно то соображение, что участки с меньшим числом избирателей требуют не столь больших помещений (на зарубежных выборах мы видели, что участки часто располагаются в помещениях школьных классов).

В связи с этим было бы правильно начать постепенное разукрупнение избирательных участков. Однако делать это следует с большим вниманием и осторожностью, чтобы не затруднить участие избирателей в выборах и не подорвать доверие к ним. Высказываются также опасения, что увеличение числа избирательных участков может привести к ослаблению контроля, поскольку потребует большего числа наблюдателей.

В то же время вызывает удивление введение положения, направленного на укрупнение участков (в том числе ранее разукрупненных). Понятно, что на региональных и муниципальных выборах в крупных городах явка обычно заметно ниже, чем на президентских выборах. Однако полагаем, что это обстоятельство не должно становиться основанием для возврата к крупным участкам, тем более в условиях совмещения большого числа выборов. Желательно, чтобы разукрупнение участков (осторожное и постепенное) носило необратимый характер.

Что касается пятилетнего срока полномочий участковых комиссий, то такое решение оценивается неоднозначно. С одной стороны, постоянство составов избирательных комиссий полезно. Однако на практике наблюдается большая текучка среди членов участковых комиссий, так что фактически перед каждыми выборами состав комиссий заметно обновляется. Кроме того, за пятилетний срок появляются новые политические партии, вырастают новые активисты, для которых постоянство составов участковых комиссий становится препятствием для попадания в эти комиссии.

6. Перенос дня голосования

С 2003 года Федеральный закон «О выборах Президента Российской Федерации» предусматривает проведение выборов Президента РФ во второе воскресенье месяца, в котором проводилось голосование на предыдущих общих выборах Президента. При этом в 2000 году Президент РФ был избран на досрочных выборах 26 марта, поэтому днем голосования должно быть второе воскресенье марта. Так, в 2004 году выборы проводились 14 марта. Однако второе воскресенье марта часто совпадает либо с праздничным днем 8 марта, либо с днем, ему предшествующим, либо со следующим после праздника днем, либо оно объявлялось рабочим днем, а в такие дни по общему правилу проводить голосование нельзя. Закон предусматривал, что в этом случае выборы должны были проводиться на неделю раньше, и в 2008 и 2012 годах они проводились в первое воскресенье марта (соответственно 2 и 4 марта).

В 2018 году второе воскресенье марта, как и в 2012 году, выпадает на 11 марта. В этот раз его не стали объявлять нерабочим днем, и по правилам, действовавшим в 2003–2017 годах, именно 11 марта должно было стать днем голосования. Однако этот день получается четвертым подряд выходным днем, и в силу сложившихся в стране обычаев проводить серьезные мероприятия в такой день нецелесообразно. В связи с этим Федеральный закон от 01.06.2017 № 103-ФЗ внес два изменения. Во-первых, основание для переноса дня голосования было сформулировано таким образом: «это воскресенье приходится на неделю, включающую нерабочий праздничный

день». Фактически это означает невозможность проводить выборы во второе воскресенье марта, пока 8 марта является праздничным днем: оно всегда будет приходится на неделю, включающую 8 марта. Во-вторых, выборы в этом случае должны назначаться не на предшествующее (то есть первое), а на следующее (то есть третье) воскресенье. Иными словами, выборы в 2018 году должны пройти не 4, а 18 марта. Разумеется, с точки зрения упрощения законодательства правильнее было бы просто записать, что выборы проводятся в третье воскресенье месяца, в котором проводилось голосование на предыдущих общих выборах Президента – тем более, что и в некоторые другие месяцы (май, июнь) второе воскресенье обычно попадает на праздничную неделю. Однако главное в этом решении – его политический смысл. Авторы предложенных изменений не скрывали, что хотят провести президентские
выборы в годовщину принятия в Российскую Федерацию Республики Крым.

Однако у такого политическом решения есть серьезный изъян. В день голосования непременно будут проводиться праздничные мероприятия, в ходе которых одним из главных упоминаемых лиц будет действующий президент. При этом он же, скорее всего будет баллотироваться на новый срок, и фактически в день голосования будут происходить действия, которые можно будет квалифицировать как агитацию за кандидатуру действующего президента. Тем самым праздничные мероприятия дадут повод для обвинений и конфликтов.

7. Замена открепительных удостоверений на иной механизм голосования по месту нахождения

Ранее основным механизмом, обеспечивающим голосование избирателей, находящихся в день голосования вне места жительства, были открепительные удостоверения. На выборах Президента России они применялись с 1995 года. При этом система голосования по открепительным удостоверениям обладала двумя крупными недостатками.

Первый недостаток был связан с тем, что получить открепительное удостоверение можно было только по месту жительства. Это фактически лишало возможности голосовать большую группу граждан (их число оценивается в несколько миллионов), которые фактически постоянно или преимущественно проживают далеко от официального места жительства. Очевидно, что для них специальная поездка к своему месту регистрации была связана с неадекватными затратами денег и времени. Предоставляемое законом право получить открепительное удостоверение другим лицом по нотариально оформленной доверенности также чаще всего было сложно реализовать.

Второй недостаток касался трудностей контроля за голосованием по открепительным удостоверениям. Он связан с тем, что избиратель, получивший открепительное удостоверение, мог проголосовать на любом избирательном участке (в пределах избирательного округа, где он обладал активным избирательным правом). Это обстоятельство позволяло использовать открепительные удостоверения для злоупотреблений. К таковым относятся: многократное («круизное») голосование группы лиц; принуждение избирателей голосовать на определенных избирательных участках, где не обеспечивается тайна голосования. И хотя закон предусматривал ряд мер, направленных против многократного голосования и других злоупотреблений, эти меры оказывались неэффективными из-за того, что пытающимся контролировать голосование партиям, кандидатам или общественникам заранее не было известно, где будут массово голосовать избиратели с открепительными удостоверениями.

В связи с этим возникла идея отказаться от открепительных удостоверений, заменив их процедурой, позволяющей избирателю, заблаговременно подавшему заявление, быть включенным в список избирателей на определенном избирательном участке, где он будет находиться в день голосования. Однако реализация этой идеи в Федеральном законе от 01.06.2017 № 103-ФЗ оказалась не слишком удачной.

Новый порядок в законе сформулирован слишком кратко. Право детального регулирования было предоставлено ЦИК России, которая 01.11.2017 утвердила «Порядок подачи заявления о включении избирателя в список избирателей по месту нахождения на выборах Президента Российской Федерации».

Утвержденный ЦИК документ вводит два существенно различающихся механизма. Первый механизм предусматривает подачу избирателем заявления за 45 – 5 дней до дня голосования в любую ТИК, в многофункциональный центр предоставления государственных и муниципальных услуг, а также дистанционно через Единый портал государственных и муниципальных услуг, а за 20–5 дней до дня голосования — также в любую УИК (кроме образованных за рубежом). В этом заявлении указывается избирательный участок, где избиратель желает проголосовать, и он получает право проголосовать только на данном участке. Все избиратели, подавшие такое заявление, включаются в единую базу данных; система избирательных комиссий обеспечивает исключение избирателя из списка по месту его регистрации. Данные о числе избирателей, подавших такое заявление, публикуются по каждому избирательному участку. В целом

данный механизм обеспечивает как возможность проголосовать значительной части избирателей, так и возможность контролировать процесс.

Однако для тех избирателей, у которых в последние пять дней перед днем голосования возникла необходимость куда-то уехать, ЦИК предложила второй механизм, гораздо более спорный. Эти избиратели могут подать специальное заявление в УИК по месту жительства (где они при этом исключаются из списка) не ранее чем за 4 дня и не позднее 14 часов дня, предшествующего дню голосования. При этом избиратель также указывает участок, где он желает проголосовать, однако информация об этом не попадает ни в базу данных, ни в участковую комиссию того избирательного участка.

Для предотвращения многократного голосования в документе ЦИК предусмотрено, что к специальному заявлению приклеивается марка из двух частей, и одна из частей марки на избирательном участке отклеивается и вклеивается в список избирателей.

Таким образом, при строгом выполнении избирательными комиссиями требований закона и подзаконных актов ЦИК многократное голосование при реализации данного механизма должно быть исключено. Однако контроль за этим процессом не менее сложен, чем за процессом голосования по открепительным удостоверениям.

8. Изменения, касающиеся оборудования места для голосования

К президентским выборам 2012 года ЦИК России начала внедрение ящиков для голосования из прозрачного или полупрозрачного материала. Позднее такое требование было установлено Федеральным законом от 21 декабря 2013 года № 364-ФЗ.

Федеральным законом от 01.12.2014 № 419-ФЗ было установлено требование, чтобы при оборудовании помещения для голосования обеспечивались условия для беспрепятственного доступа к данному помещению и голосования в нем избирателей, являющихся инвалидами.

9. Изменения, связанные с наблюдением за выборами

Федеральный закон от 01.06.2017 № 103-ФЗ распространил на президентские выборы требование, введенное в 2016 году для иных выборов, согласно которому присутствовать на заседаниях избирательной комиссии при установлении ею итогов голосования, определении результатов выборов, а также при подсчете голосов избирателей вправе только те представители СМИ, которые работают в редакциях СМИ на основании заключенного не менее чем за два месяца до дня официального опубликования решения о назначении выборов трудового или возмездного гражданско-правового договора и аккредитованы в порядке, установленном ЦИК России. Это

положение существенно осложняет освещение СМИ выборов и в целом снижает уровень открытости и гласности избирательного процесса.

Федеральный закон от 05.12.2017 № 374-ФЗ предоставил право назначать наблюдателей Общественной палате Российской Федерации и общественным палатам субъектов Российской Федерации. Насколько эта новелла будет способствовать повышению уровня наблюдения, мы увидим в ходе кампании.

Федеральный закон от 01.06.2017 № 103-ФЗ распространил на президентские выборы также требование, введенное в 2016 году для иных выборов, согласно которому лицам, имеющим право присутствовать при проведении голосования, доступ в помещения для голосования должен быть обеспечен не менее чем за один час до начала голосования.

Кроме того, Федеральным законом от 01.06.2017 № 103-ФЗ установлено, что решение об отстранении члена участковой избирательной комиссии от участия в работе данной комиссии, об удалении наблюдателя или иного лица из помещения для голосования принимается судом по месту нахождения участковой избирательной комиссии. Эта мера (вместе с разъяснительной работой ЦИК) должна способствовать существенному снижению числа случаев удаления лиц, наблюдающих за голосованием и подсчетом голосов, – фактически реализации моратория на такое удаление. На президентских выборах 2012 года в помещениях для голосования применялось видеонаблюдение и трансляция изображения в Интернет, однако никакими законами этот процесс не регулировался. Федеральный закон от 01.06.2017 № 103-ФЗ закрепил данную практику, установив, что в помещениях для голосования могут применяться средства видеонаблюдения и трансляции изображения, за исключением помещений для голосования, находящихся на избирательных участках, образованных в больницах и других медицинских организациях, которые имеют стационарные отделения, в местах содержания под стражей подозреваемых и обвиняемых, других местах временного пребывания, воинских частях, на судах, которые будут находиться в день голосования в плавании, на полярных станциях, а также на избирательных участках, образованных за пределами территории Российской Федерации. В помещениях для голосования, находящихся на избирательных участках, где голосуют военнослужащие, за исключением помещений для голосования, находящихся на избирательных участках, образованных в воинских частях, средства видеонаблюдения и трансляции изображения применяются по согласованию с командиром воинской части.

Кроме того, в этом законе уточнено, что в отношении распространения информации средствами видеонаблюдения и трансляции изображения,

устанавливаемыми в помещениях, где проводится подсчет голосов избирателей, не применяется запрет на обнародование данных об итогах голосования. Это позволяет не прерывать трансляцию изображения из восточных регионов страны на тот период, когда в европейской части еще не завершено голосование.

Федеральный закон от 05.12.2017 № 374-ФЗ предусмотрел возможность установления средств видеонаблюдения и трансляции изображения также в территориальных избирательных комиссиях, что следует признать важной мерой для обеспечения открытости и гласности работы территориальных комиссий.

10. Изменения сроков обжалования итогов голосования и результатов выборов

До 2014 года срок обжалования итогов голосования и результатов выборов составлял один год со дня официального опубликования результатов соответствующих выборов.

Федеральным законом от 02.04.2014 № 51-ФЗ срок подачи заявления об отмене решения избирательной комиссии об итогах голосования ограничен десятью днями со дня принятия решения об итогах голосования, а срок подачи заявления об отмене решения избирательной комиссии о результатах выборов – тремя месяцами со дня официального опубликования результатов соответствующих выборов. При этом жестко записано, что указанные процессуальные сроки восстановлению не подлежат.

Эти новеллы несоразмерно ограничили возможности участников избирательного процесса обжаловать ошибки или сознательные искажения итогов голосования. Анализ итогов голосования обычно требует времени, и, как показывает практика, за пределами 10-дневного срока часто обнаруживаются серьезные искажения итогов голосования, которые уже невозможно исправить, даже если все участники избирательного процесса этого хотят.

Доклад подготовлен членом совета движения «Голос»,
к.ю.н. А. Е. Любаревым__

Движение в защиту прав избирателей «Голос»
golosinfo.org

Москва, 9 апреля 2018 г.

Аналитический доклад
Соблюдение равенства прав кандидатов в средствах массовой информации на выборах президента России 2018 года

Оглавление

Введение

Выводы

Рекомендации

1. Количественное неравенство в освещении деятельности кандидатов на должность президента России
   - 1.1. Диспропорции в освещении кандидатов в СМИ
   - 1.2. Освещение кандидатов в предвыборных блоках новостей на центральных телеканалах
   - 1.3. Роль предвыборных дебатов в избирательной кампании
2. Характер освещения кандидатов
   - 2.1. Тональность сообщений о кандидатах
   - 2.2. Формирование в СМИ образов кандидатов
3. Особенности освещения деятельности кандидатов в региональных СМИ
4. Эффективность разрешения информационных споров

Введение

Как справедливо указал Конституционный суд[1], выборы могут считаться свободными, только когда реально гарантированы право на информацию и свобода выражения мнений. Поэтому законодатель обязан обеспечивать права граждан на получение и распространение информации о выборах и референдумах, соблюдая баланс ценностей — права на свободные выборы и свободы слова и информации, не допуская неравенства и несоразмерных ограничений[2].

При этом организации, осуществляющие выпуск средств массовой информации, выполняют социальную функцию информационного обеспечения выборов в России. Она призвана способствовать осознанному волеизъявлению граждан, гласности выборов. Пользование свободой массовой информации налагает на организации, осуществляющие выпуск средств массовой информации, особые обязанности и особую ответственность. Представители этих организаций должны занимать этичные и взвешенные позиции и освещать избирательные кампании справедливым, сбалансированным и беспристрастным образом, в т.ч. обеспечивая равноправие кандидатов в доступе к средствам массовой информации[3].

Конечно, такое равноправие зависит не только от организаторов выборов, но и от ситуации с самими СМИ: в какой мере СМИ независимы от государства, в какой мере они диверсифицированы по источникам существования, насколько обременительны ограничения СМИ по доступу к широким слоям населения. Искажение информационного поля, вызванное административным контролем над СМИ, приводит в конечном счете к искажению волеизъявления избирателей.

В связи с этим движение «Голос» запустило программу

[1] Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 30.10.2003 г. №15-п

[2] Статьи 19 и 55 Конституции Российской Федерации; пункт 2 статьи 10 Конвенции о защите прав человека и основных свобод; пункт 3 статьи 19 Международного пакта о гражданских и политических правах.

[3] Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 30.10.2003 г. №15-п

медиамониторинга, ***целью*** которого стал анализ СМИ в период избирательной кампании с точки зрения соблюдения этих конституционно охраняемых принципов.

Правовая основа для проведения медиамониторинга — положения избирательного законодательства, касающиеся информирования и агитации. Согласно ч. 4. ст. 8 № 19-ФЗ Федерального закона «О выборах Президента Российской Федерации», «*зарегистрированным кандидатам гарантируются* ***равные условия доступа*** *к средствам массовой информации для проведения предвыборной агитации*». А ч. 2. ст. 49 № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» указывает, что «*содержание информационных материалов, размещаемых в средствах массовой информации..., должно быть* ***объективным, достоверным, не должно нарушать равенство кандидатов****, избирательных объединений*». Об этом же говорится в ч. 2. ст. 46 № 19-ФЗ: «*Информационные материалы, размещаемые в средствах массовой информации или распространяемые иным способом, должны быть* ***объективными, достоверными, не должны нарушать равенство кандидатов****»*. В ч. 5 той же статьи говорится, что «*в информационных теле- и радиопрограммах, публикациях в периодических печатных изданиях, выпусках либо обновлениях сетевых изданий сообщения о проведении предвыборных мероприятий кандидатами, их доверенными лицами, политическими партиями, группами избирателей должны даваться исключительно отдельным информационным блоком,* ***без комментариев****. ... В них* ***не должно отдаваться предпочтение*** *какому бы то ни было кандидату или не должна осуществляться дискриминация (умаление прав) какого-либо кандидата, в том числе по времени освещения его предвыборной деятельности, объему печатной площади, отведенной для таких сообщений*».

В рамках исследования проводился количественный анализ упоминаемости кандидатов в СМИ, основанный на данных системы

«Медиалогия». Система анализирует 40805 источников, включая 11 федеральных телеканалов, 36 радиостанций, 528 журналов, 540 информагентств, 1 974 газеты, 34 905 интернет-СМИ и 2 574 блога и охватывает все регионы России. Обновление базы осуществляется ежедневно. Период наблюдения с помощью системы «Медиалогия» охватил официальные сроки проведения избирательной кампании (18 декабря 2017 г. - 18 марта 2018 г.).

Телевидение для значительной части россиян является одним из основных источников информации. В период избирательной кампании его влияние на формирование у большинства избирателей отношения к выборам и кандидатам является решающим. К середине января в движение «Голос» стало поступать много сообщений с информацией о фактах выхода видеосюжетов на федеральных, региональных и местных телевизионных каналах, содержащих явные признаки незаконной предвыборной агитации за одного из кандидатов в президенты России. 16 января «Голос» выпустил экстренное заявление, поддержанное рядом кандидатов, о незаконной агитации на телеканалах в период проведения избирательной кампании[4].

В связи с этим, начиная с 22 января по 18 марта 2018 г. была запущена программа еженедельного мониторинга пяти центральных телеканалов, которые являются главным электорально значимыми информационными ресурсами в стране. Контент-анализу подвергались предвыборные блоки в новостных сюжетах Первого канала, «России 1», НТВ, Рен-ТВ и Пятого канала. Именно еженедельные медиамониторинги[5] дали основной объем информации, содержащейся в докладе.

Отличие еженедельных медиамониторингов телеканалов, осуществляемых силами экспертов движения «Голос», заключается в том, что автоматизированные системы недостаточно четко определяют тональность сообщений, а также не способны различить статус кандидата и

[4] https://www.golosinfo.org/ru/articles/142438
[5] https://www.golosinfo.org/ru/hod-kampanii-2018

действующего президента.

«Голос» выражает благодарность команде волонтеров, которая на протяжении двух месяцев анализировала новостные выпуски центральных телеканалов, и региональным долгосрочным наблюдателям «Голоса», информация которых также использована в настоящем докладе.

Выводы

- Содержание и объем информации о ходе президентских выборов и участвующих в них кандидатах в значительной части российских СМИ носило тенденциозный характер, имеющий признаки заранее административно спланированной и согласованной политической кампании. Несмотря на конституционный запрет цензуры, имеются все основания утверждать о ее фактическом наличии, как минимум в части ограничений, с которыми сталкивается распространение в государственных и муниципальных СМИ альтернативная (оппозиционная) действующей власти точка зрения. Вмешательство властей в предвыборную информационную кампанию и ограничение свободной политической дискуссии значительным образом повлияло на результаты выборов, сократило возможность для избирателей сделать осознанный выбор.
- На протяжении всей избирательной кампании наблюдался количественный и качественный дисбаланс в освещении деятельности кандидатов в СМИ, причем он был характерен даже для освещения идентичных мероприятий разных кандидатов. Лидер по числу упоминаний получил практически 10-кратное преимущество перед своими ближайшими конкурентами. Во многом это было обеспечено административной подконтрольностью большинства СМИ.
- СМИ, прежде всего с государственным участием, не справились со своей функцией по предоставлению избирателям объективной и

полной информации о проходящих выборах и программных предложениях кандидатов. Недостаточное информирование избирателей о содержательной стороне кампании при одновременном подробном освещении деятельности действующего президента еще больше увеличило дисбаланс в соблюдении прав кандидатов на равное информирование избирателей об их деятельности.

- Сети подконтрольных властям СМИ на всех уровнях участвовали в манипулятивном освещении избирательной кампании — они задали определенные «рамки», в которых должны были восприниматься образы кандидатов. При этом СМИ действовали по единым лекалам, формируя карнавализированный, скандальный образ оппозиционных кандидатов. Даже избранный формат «дебатов» не способствовал прояснению политически важных позиций кандидатов.
- При этом большинство СМИ выводили кандидата — действующего президента за рамки избирательной кампании, искусственно противопоставляя его таким образом другим кандидатам. Владимир Путин в СМИ был представлен в первую очередь в качестве главы государства, а в телевизионных предвыборных новостных блоках — крайне сдержанно и в основном за счет комментариев доверенных лиц и сторонников.
- В ситуации фактического отсутствия публичной политики сами оппозиционные кандидаты также оказались не готовыми к ведению активной содержательной кампании, не найдя способов противостоять информационному давлению со стороны государственных и около государственных СМИ.
- Система избирательных комиссий в силу объективных и субъективных причин не смогла обеспечить равноправие кандидатов в части доступа к СМИ. Сформированные при избирательных комиссиях рабочие группы по информационным спорам оказались неспособными оказать организаторам выборов эффективную консультационную помощь. В

результате решения избирательных комиссий по жалобам, связанным с нарушением требования о равноправии доступа к СМИ, с квалификацией материалов, как агитационных, зачастую носили тенденциозный характер и свидетельствовали о разных подходах к материалам о различных кандидатах и определении наличия или отсутствия агитационной цели.

Рекомендации

- ЦИК России необходимо обеспечить равенство и нейтральный характер подачи информации о кандидатах в государственных СМИ. Центризбиркому необходимо проводить собственный мониторинг выходящих в эфир программ средств массовой информации во время избирательных кампаний для того, чтобы выявлять неравноправное и предвзятое освещение кампании и чтобы принимать быстрые и эффективные меры против тех, кто нарушает закон. Движение «Голос» считает, что такой мониторинг должен проводиться, а его методология и результаты должны быть открыты для общества и публиковаться на регулярной основе. Аналогичные рекомендации на протяжении многих лет высказывались со стороны БДИПЧ ОБСЕ.
- Неуход в отпуск на период избирательной кампании действующего президента страны или иных должностных лиц, баллотирующихся на президентский пост, значительно искажает информационное поле и ведет к нарушению принципа равенства прав кандидатов. Чтобы это предотвратить, необходимо на законодательном уровне принять меры, действительно гарантирующие равное освещение деятельности кандидатов в средствах массовой информации.
- Необходимо более четко разграничить в СМИ понятия «информирование» и «агитация». В частности, дать определение

агитационной цели и разработать методологию ее выявления. Это необходимо для того, чтобы свести к минимуму субъективную и предвзятую оценку спорных материалов в СМИ, повысить правовую определенность. Одновременно должен быть изменен принцип формирования и деятельности рабочих групп по информационным спорам — они должны давать внешнюю независимую экспертную оценку, для чего в их состав должны войти, прежде всего, представители наблюдательских и журналистских общественных объединений (саморегулирующихся организаций) и академического сообщества.

- Формат т.н. «дебатов» и иных совместных агитационных мероприятий требует пересмотра и, возможно, законодательного закрепления для гарантирования права избирателей на получение объективной и полноценной информации о программных предложениях кандидатов и развития реальной политической дискуссии. Например, распространить на кандидатов в президенты России норму об обязательности участия в дебатах, которая применяется на других выборах.
- Выявленный системный дисбаланс в свободе СМИ требует серьезной, в том числе законодательной коррекции, в целях возвращения ситуации в «конституционное русло». При этом следует обратить особое внимание на законодательное регулирование инструментов участия государства в деятельности СМИ, в том числе в финансировании, которые в любом случае должны гарантировать и обеспечивать их реальную, а не только декларируемую свободу и независимость.

1. Количественное неравенство в освещении деятельности кандидатов на должность президента России

1.1. Диспропорции в освещении кандидатов в СМИ

Президентская кампания 2018 г. сохранила традиционное для российских выборов непропорциональное освещение деятельности кандидатов в средствах массовой информации — деятельность «кандидата от власти» освещается значительно интенсивнее деятельности всех остальных кандидатов. Эта диспропорция в освещении огромна — число упоминаний Владимира Путина в российских СМИ было стабильно выше его ближайших конкурентов по избирательной гонке в 10 раз. В среднем — 100 тысяч раз в неделю против 10 тысяч у Грудинина и Собчак. При этом в большинстве сообщений, в которых содержалась информация о других кандидатах, в качестве основного действующего лица выступает Владимир Путин. Например, в 30676 январских публикациях с упоминанием Ксении Собчак, Владимир Путин упоминается 17240 раз, из них в главной роли — около 7500 раз.

Согласно данным системы «Медиалогия», количество упоминаний в СМИ Владимира Путина более чем в два раза превышает количество упоминаний всех остальных кандидатов вместе взятых (Рис. 1).

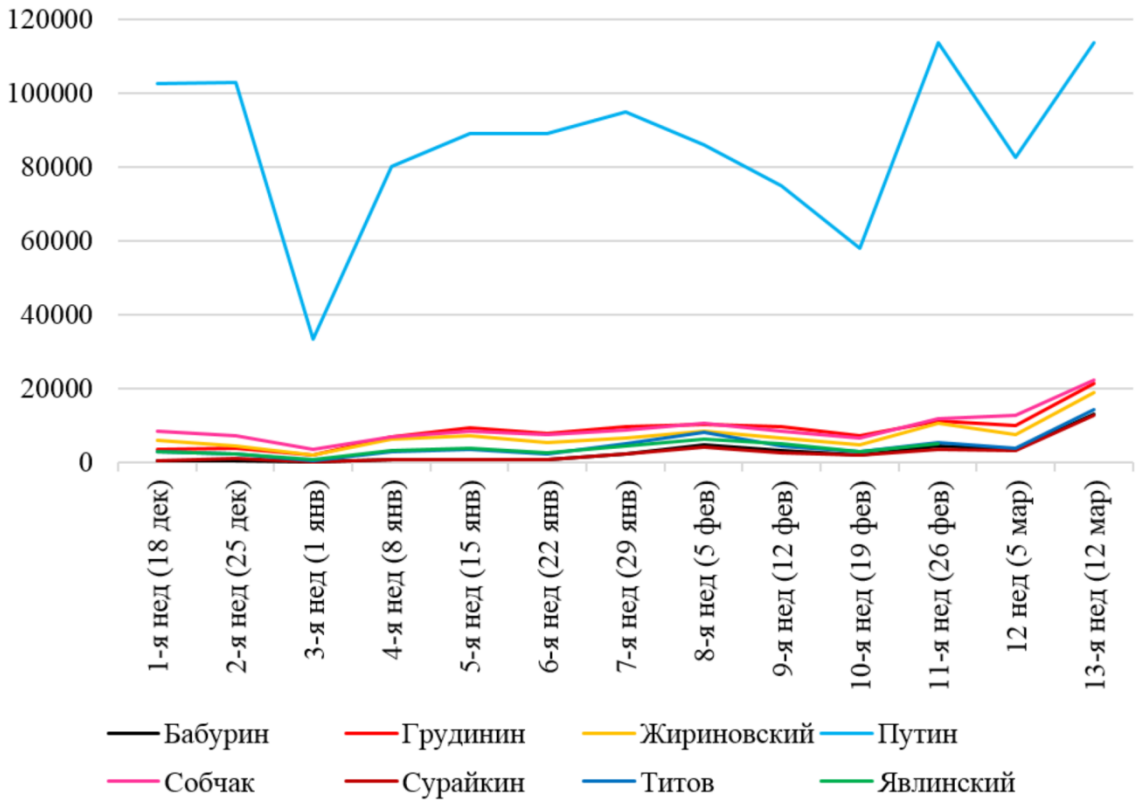


Рис. 1. Число упоминаний кандидатов по данным системы «Медиалогия».

При этом значительная часть сюжетов, в которых упоминался Владимир Путин, носила не информационный, а ярко выраженный агитационный характер. Уже к середине января на «Карту нарушений» поступило 55 сообщений о фактах выхода видеосюжетов на федеральных, региональных и местных телевизионных каналах, содержащих явные признаки незаконной предвыборной агитации за одного из кандидатов в президенты России. Первыми подобные сюжеты выпустили федеральные телеканалы, их примеру последовали региональные и местные телерадиовещатели.

16 января движение «Голос» выпустило экстренное заявление о незаконной агитации на телеканалах в период проведения избирательной кампании[6]. Его поддержал ряд кандидатов. 24 января состоялось первое заседание рабочей группы по информационным спорам ЦИК России, на

[6] https://www.golosinfo.org/ru/articles/142438

котором рассматривалось это заявление, а также жалобы ряда кандидатов на неравное освещение кампании кандидатов в СМИ и незаконную агитацию. Эффективность формата работы и составы таких групп требуют отдельного анализа. Однако представленные очевидные нарушения на телеканалах рабочей группой не были признаны таковыми.

При этом, ЦИК России вынуждена была публично рекомендовать организациям телерадиовещания в интересах избирателей и исходя из конституционного принципа свободных выборов и права граждан на получение объективной достоверной информации о кандидатах на должность президента полноценно освещать фактически осуществляемую предвыборную деятельность различных кандидатов, соблюдая баланс по времени освещения, нейтральности и объективности подачи информации. Кроме того, ЦИК России постановила обратить внимание организаций телерадиовещания на недопустимость распространения информации, имеющей признаки предвыборной агитации, вне агитационного периода. Столь мягкая реакция лишь незначительно улучшила ситуацию.

Штаб Путина в Татарстане обратился к госканалам с целью предотвращения незаконной агитации и рекомендовал журналистам предварительно показывать свои материалы юристам, чтобы избежать подобных жалоб. Заместитель руководителя предвыборного штаба Игорь Бикеев отметил, что они постараются, «чтобы в дальнейшем таких нарушений не было» .

По общему количеству упоминаний за указанный период за Владимиром Путиным следуют Павел Грудинин и Ксения Собчак, идя вровень, далее — Владимир Жириновский, с отрывом — Григорий Явлинский, Борис Титов, Максим Сурайкин и Сергей Бабурин (Рис. 2). Трое последних набирают в неделю 2-3 тысячи упоминаний. [7]

[7] https://www.idelreal.org/a/28982726.html

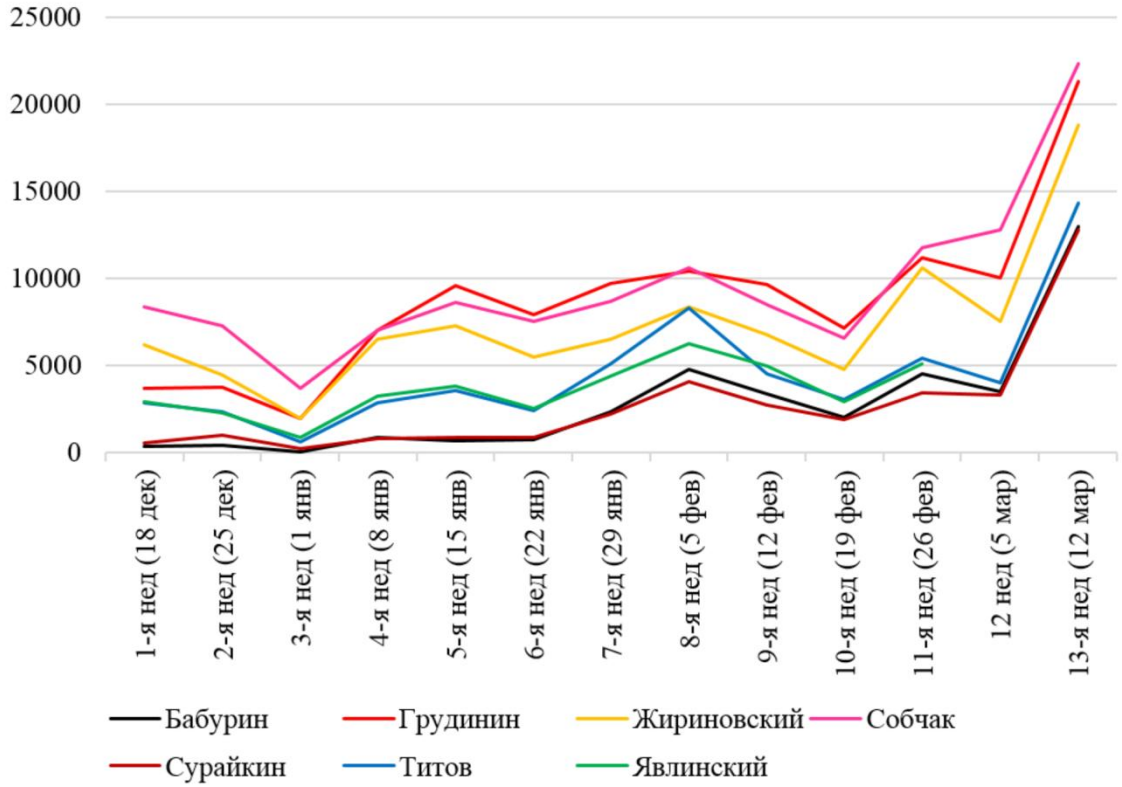


Рис. 2. Число упоминаний кандидатов по данным системы «Медиалогия» (без В. Путина).

Диспропорция в освещении вызвана тем, что один из кандидатов одновременно являлся действующим президентом и не ушел во время избирательной кампании в отпуск.

Широкое информирование о служебной деятельности президента Владимира Путина фактически и стало агитационной кампанией кандидата Владимира Путина. За весь предвыборный период Владимир Путин предстал в роли кандидата лишь несколько раз: 27 декабря 2017 г. лично подал документы в ЦИК России, как этого требует закон[8]; 10 января 2018 г. принял участие в открытии предвыборного штаба в Москве[9]; 30 января встретился со своими доверенными лицами[10]; 3 марта участвовал в предвыборном митинге в Лужниках[11].

[8] http://tass.ru/politika/4846744
[9] https://ria.ru/election2018_news/20180110/1512391684.html
[10] https://rg.ru/2018/01/30/vladimir-putin-vstretilsia-so-svoimi-doverennymi-licami.html
[11] https://ria.ru/election2018_news/20180303/1515683851.html

Центральным же мероприятием предвыборной кампании Владимира Путина стало ежегодное послание президента Федеральному собранию Российской Федерации — именно это событие привело к резкому росту числа его упоминаний на 11-й неделе выборов. Стоит подчеркнуть, что **это событие по своей конституционной природе вообще не должно было относиться к избирательной кампании**: в соответствии с п. е) ст. 84 Конституции России президент обращается к Федеральному собранию с ежегодными посланиями о положении в стране, об основных направлениях внутренней и внешней политики государства. Ключевым тут является слово — «***ежегодным***», то есть каждый год. После избрания в 2012 г. Владимира Путина на должность президента, послания оглашались: 12 декабря 2012 г., 12 декабря 2013 г., 4 декабря 2014 г., 3 декабря 2015 г., 1 декабря 2016 г. Следующее послание, исходя из смысла конституции, должно было прозвучать в 2017 году. Однако в 2017 году президент с посланием к Федеральному Собранию не обратился, а сделал это уже 1 марта 2018 года. **Эта манипуляция над конституционной нормой, совершенная с использованием преимуществ должностного положения, позволила кандидату в президенты искусственно создать для себя необоснованные преимущества в самый разгар агитационного этапа избирательной кампании**. Более того, специально был изменен традиционный формат мероприятия — оно было перенесено из Георгиевского зала Кремля в московский Манеж в связи с расширением состава слушателей.

Обращает на себя внимание демонстративный показ в самый разгар агитационной кампании многосерийного фильма Оливера Стоуна «Путин» на Первом канале. Анонс показа фильма 5 февраля вызвал волну возмущения среди кандидатов и граждан, расценивших этот шаг как незаконную агитацию. В ЦИК России подали соответствующие жалобы партии «Яблоко», КПРФ и кандидат Ксения Собчак. Они просили предоставить кандидатам долю эфирного времени в том же объеме, который был выделен Первым каналом для трансляции фильма. К сожалению, Центризбирком не

усмотрел в фильме признаков агитации[12], но 14 февраля порекомендовал Первому каналу отложить показ фильма, что телекомпания и сделала[13]. Однако к тому моменту было показано уже три серии из четырех, а между первыми анонсами и постановлением ЦИК России прошло 9 дней. Реакция по сути оказалась запоздалой.

Существенный дисбаланс в освещении наблюдался также и по похожим новостным поводам, которые создавали другие кандидаты. Например, визит Владимира Путина в ПАО «Объединенная двигателестроительная корпорация — Уфимское моторостроительное производственное объединение» 24 января освещался в более чем 1000 материалах. Если отследить встречи на предприятиях его ближайших конкурентов, то мы увидим, что встреча Павла Грудинина с работниками Московского инструментального завода 21 февраля упоминается примерно в 100 публикациях. Его же визит на завод в Щелково 22 февраля освещается едва в 30 публикациях. При этом в материалах преимущественно присутствует критика кандидата, упоминается притеснение журналистов с его стороны, споры с рабочими.

Новость о посещении Ксении Собчак стройки в Подмосковье 22 февраля освещена лишь в 50 СМИ. Часто также в критической интонации.

Характерно рассмотреть абсолютно одинаковый новостной повод — крещенское купание. Погружению Владимира Путина в прорубь посвещено более 1500 сообщений СМИ, Ксении Собчак — порядка 300, т.е. в 5 раз меньше.

[12] http://www.cikrf.ru/activity/docs/postanovleniya/39046
[13] https://www.1tv.ru/news/2018-02-14/341040-pervyy_kanal_v_svyazi_s_obrascheniem_tsik_ne_pokazhet_finalnyy_epizod_filma_o_vladimire_putine

1.2. Освещение кандидатов в предвыборных блоках новостей на центральных телеканалах

В связи с невозможностью до конца отделить освещение деятельности кандидата в период избирательной кампании от освещения деятельности должностного лица, в ситуации, когда один и тот же человек присутствует в информационном пространстве сразу в обоих статусах, «Голос» осуществлял отдельный мониторинг предвыборных блоков в новостных программах пяти крупнейших федеральных телеканалов (Первый канал, «Россия 1», НТВ, Рен-ТВ, Пятый канал).

Мониторинг осуществлялся в еженедельном режиме, начиная с 6-й недели выборов (с 22 января).

Стоит отметить, что по числу упоминаний в предвыборных блоках Владимир Путин уступает Павлу Грудинину. Тройка лидеров выглядит так: Грудинин, Путин, Жириновский (Рис. 3). Суммарно данные кандидаты занимают 55 % всех упоминаний, из которых — 24 % приходится на Грудинина, 17 % — на Путина и 13 % — на Жириновского.

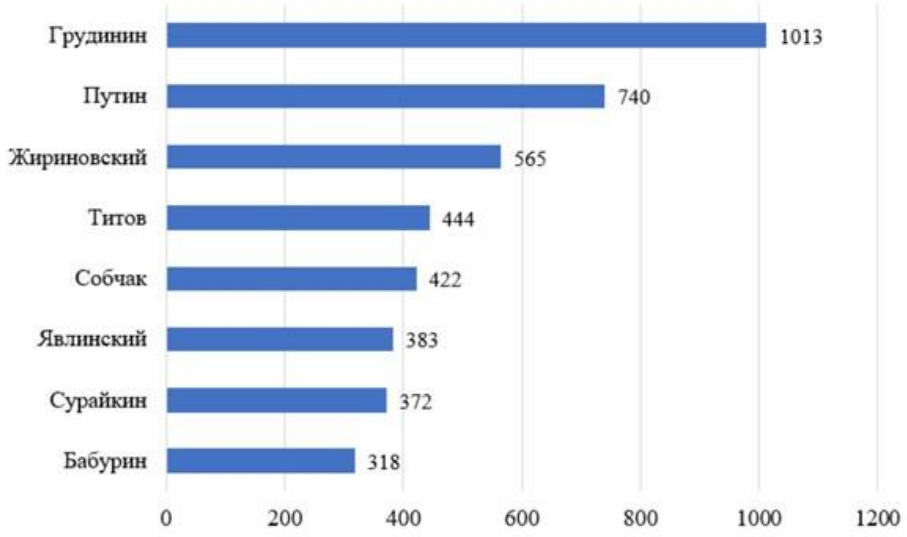


Рис. 3. Суммарное число упоминаний кандидатов на пост президента на пяти анализируемых телеканалах за 8 недель мониторинга по данным мониторинга «Голоса».

Динамика числа упоминаний по неделям, представленная на Рис. 4, показывает попеременный рост и падение числа упоминаний Владимира Путина и Павла Г рудинина при относительно стабильном числе упоминаний других кандидатов. Павел Грудинин чаще других становился лидером по числу упоминаний в предвыборных блоках. При этом, сокращение его упоминаний всегда сопровождалось ростом числа упоминаний Владимира Путина и наоборот. Владимир Путин являлся безусловным лидером по числу упоминаний лишь единожды - на 7-ой неделе кампании, когда состоялась его встреча с доверенными лицами. Его лидерство по числу упоминаний на 8-ой и 13-ой неделе не столь существенно по сравнению со значительным преобладанием числа упоминаний Павла Грудинина относительно других кандидатов в другие недели.

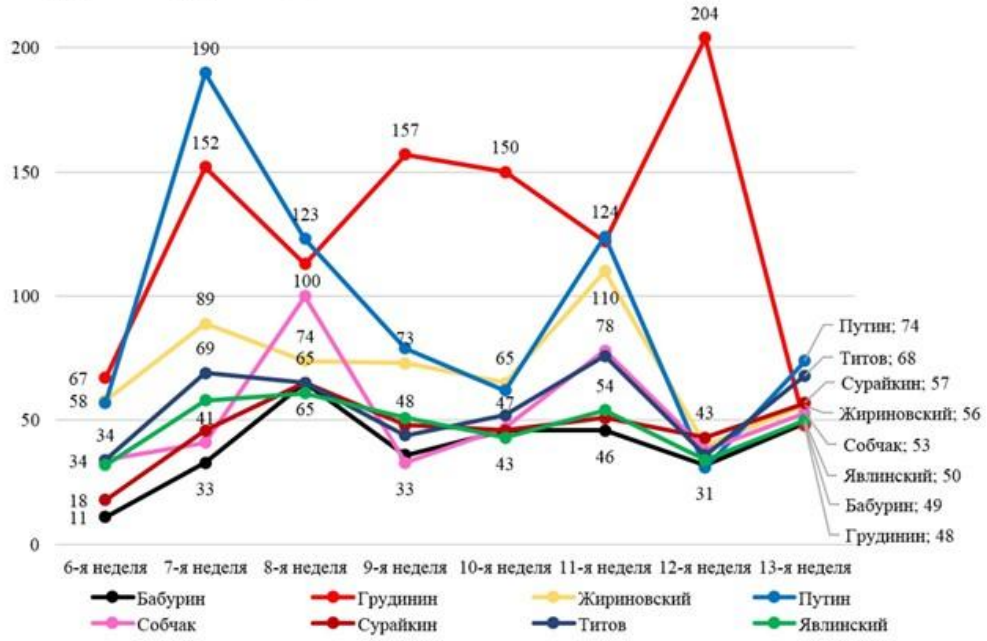


Рис. 4. Суммарное число упоминаний о кандидатах на должность президента в сюжетах о выборах по данным мониторинга «Голоса».

Однако преимущество по числу упоминаний Павла Грудинина поддерживалось прежде всего за счет освещения негативных событий в его кампании. Например, на 12-й неделе кампании практически 100 % времени новостных сюжетов о выборах телеканала Рен-ТВ, специализирующегося на пропагандистских «расследованиях», было посвящено именно Павлу Грудинину, при этом все сообщения имели негативную тональность.

Суммарное время, выделенное на освещение деятельности кандидатов в президенты в сюжетах о выборах, аналогичным образом демонстрирует значительно более высокий интерес к Владимиру Путину и Павлу Грудинину, чем ко всем остальным кандидатам (Рис. 5). В среднем на описание избирательной кампании Грудина уходило 85 сек. эфирного времени, Путина — 70 сек. Далее с отставанием в два раза от лидера следуют Владимир Жириновский (42 сек.) и Борис Титов (34 сек).

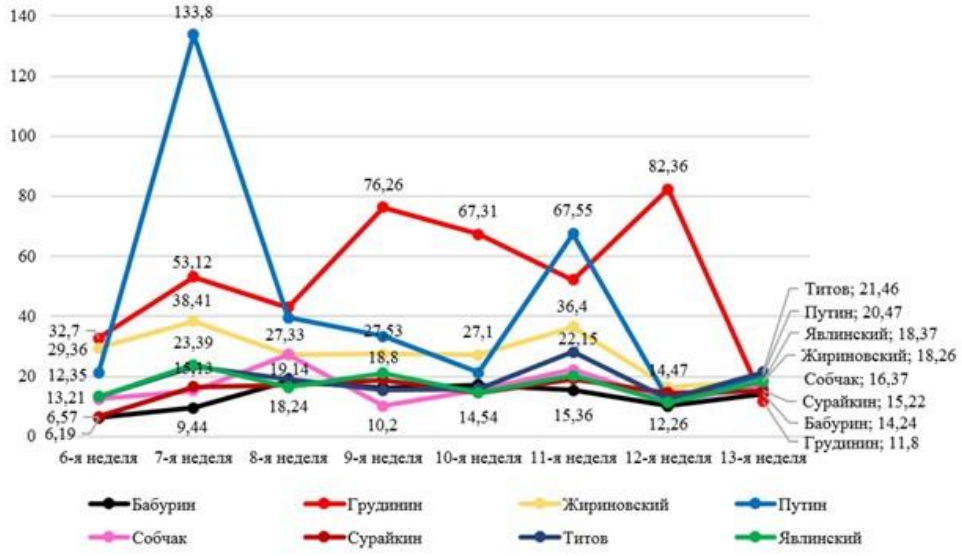


Рис. 5. Суммарное количество эфирного времени, выделенного на кандидатов в президенты (мин, сек) по данным мониторинга «Голоса».

Бабурин, Титов, Сурайкин и Явлинский, несколько отставая от Жириновского, имеют в целом аналогичную динамику освещения своей деятельности, повторяя колебания в среднем объеме эфирного времени, выделяемого им федеральными телеканалами.

Отдельно стоит сказать о значительной разнице в освещении встреч различных кандидатов с их доверенными лицами — тенденции, которая проявилась не только в СМИ в целом, но ив предвыборных новостных блоках федеральных телеканалов. Так, благодаря активному освещению на ТВ встречи Владимира Путина с доверенными лицами на 7-й неделе выборов в разы выросло как число его упоминаний в качестве кандидата, так и суммарная длительность соответствующий новостных сообщений. Сюжет о данной встрече в вечернем выпуске новостей на Первом канале 30 января длился более 9 мин. Для сравнения, встреча Григория Явлинского и Бориса Титова со своими доверенными лицами, состоявшиеся 6 февраля (8-я неделя кампании) и 19 февраля (10-я неделя кампании), не были столь активно представлены в СМИ. На освещение встречи Явлинского с доверенными лицами в вечернем новостном выпуске на Первом канале было выделено лишь 38 сек., сообщение о встрече Титова с доверенными лицами длилось 34 сек. в аналогичном новостном выпуске. **Таким образом, разница между длительностью в освещении аналогичных событий Путина, и Явлинского, и Титова достигает 18 раз.**

Показательна динамика доли новостных выпусков, содержащих сюжеты о выборах, которая демонстрирует пики в освещении предвыборной кампании и выявляет уровень активности телеканалов. Как видно на Рис. 6, пик интереса к выборам наблюдался на седьмой неделе, когда все пять анализируемых телеканалов активно освещали встречу Владимира Путина с его доверенными лицами.

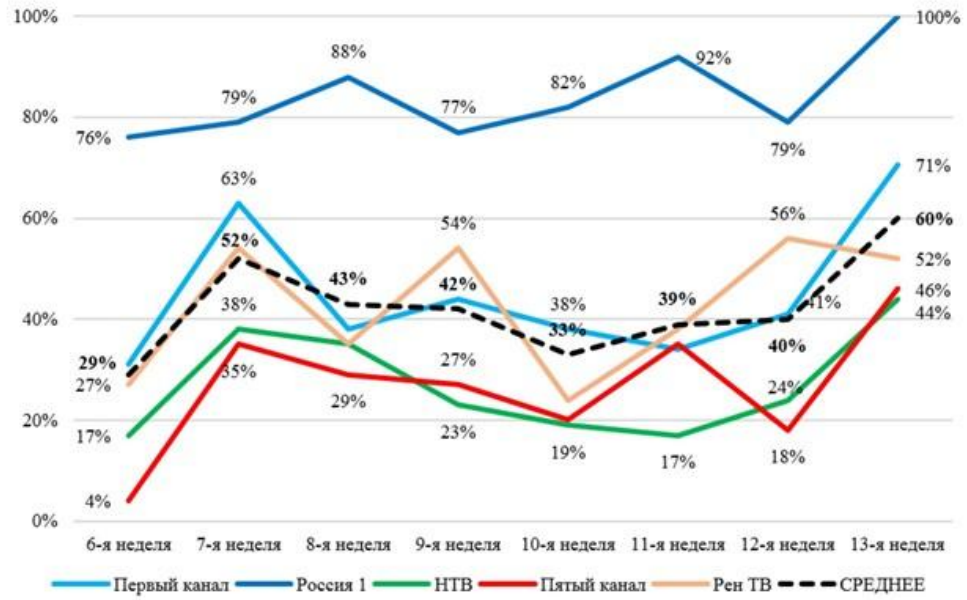


Рис. 6. Динамика доли новостных выпусков телеканалов, содержащих сюжеты о выборах, по данным мониторинга «Голоса».

В течение последующих пяти недель (8-12 недели), несмотря на приближение даты голосования, интерес телеканалов к выборам оставался низким. С седьмой по десятую неделю избирательной кампании доля новостных выпусков, содержащих сюжеты о выборах, сократилась на 19 процентных пунктов — с 52 до 33%. В результате, социологические исследования показали, что интерес граждан к выборам к концу февраля оказался крайне незначительным. Так, ВЦИОМ 26 февраля (по истечении 10 недель выборов) сообщил, что 53% респондентов вообще не обсуждали тему выборов со своими родными, друзьями и знакомыми. За три недели до дня голосования имена лишь четырех из восьми кандидатов смогли назвать больше половины граждан[14].

Второй пик интереса к выборам зафиксирован на последней, тринадцатой неделе избирательной кампании. На четырех из пяти анализируемых телеканалах, за исключением Рен-ТВ, резко выросла доля

[14] https://wciom.ru/index.php?id=236&uid=116718

сюжетов о выборах, а на телеканале «Россия 1» предвыборные блоки были во всех новостных передачах. На тринадцатой неделе выборов телеканалы в основном освещали работу ЦИК России, ход дня голосования. В «дни тишины», субботу и воскресенье 17 и 18 марта, телеканалы не освещали деятельность кандидатов. Лишь в воскресенье, в день голосования, были представлены сюжеты о голосовании самих кандидатов.

Суммарная продолжительность сюжетов о выборах на пяти центральных телеканалах большую часть избирательной кампании варьировалась незначительно (Рис. 7). Пики наблюдаются лишь на 7-й, 11-й и 13-й неделях. При этом, пики 7-й и 11-й недель объясняются активным освещением предвыборных мероприятий Владимир Путина.

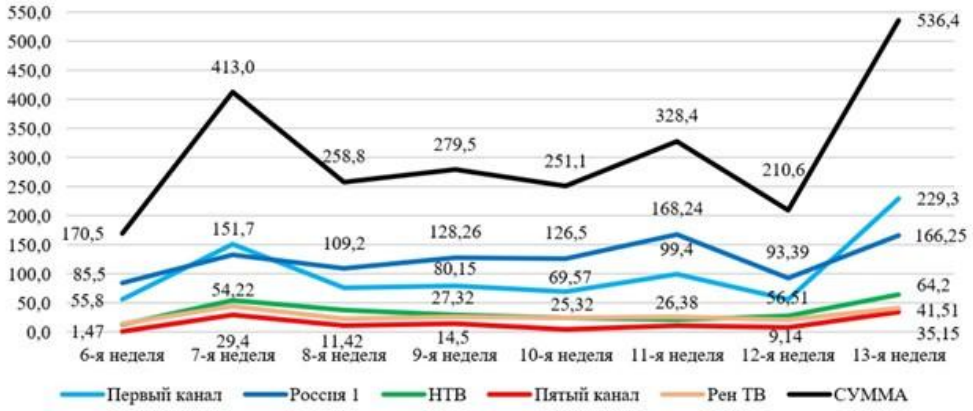


Рис. 7. Суммарная длительность сюжетов о выборах (сек.) по данным мониторинга «Голоса».

Более половины объема предвыборных сюжетов обеспечили два телеканала — «Россия 1» и Первый канал (Рис. 2). На протяжении всех недель мониторинга «Россия 1» оставалась лидером как по числу новостей о выборах, так и по их длительности. В среднем за все недели мониторинга в 83% новостных выпусков данного телеканала присутствовали сюжеты о выборах. Наименьшую активность в освещении выборов продемонстрировали Пятый канал и Рен-ТВ (Рис. 8).

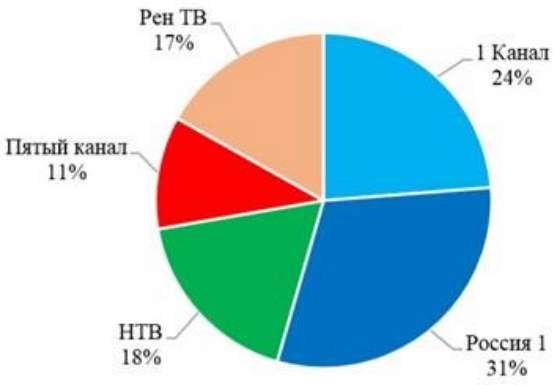


Рис. 8. Доля телеканалов в общем объеме эфирного времени, уделенного предвыборным информационным блокам по данным мониторинга «Голоса».

Наименьший интерес к выборам зафиксирован на Пятом канале, где суммарная длительность сюжетов о выборах варьировалась от 2 до 35 мин. в неделю. Лидером по длительности эфирного времени, уделенного предвыборной тематике, на протяжении практически всех недель мониторинга оставался телеканал «Россия 1». В среднем, на телеканале «Россия 1» общая длительность предвыборных сюжетов за неделю составляла от полутора до двух часов.

Таким образом, в течение избирательной кампании сложилась парадоксальная ситуация, когда интерес основных СМИ к выборам по мере приближения ко дню голосования не увеличивался, а некоторые из центральных телеканалов в своих новостных передачах посвящали теме выборов лишь несколько минут в неделю. При этом эпизодический рост внимания к выборам совпадал с активностью лишь одного кандидата.

Недостаточное информирование избирателей о содержательной стороне кампании при одновременном подробном освещении деятельности действующего президента еще больше увеличило дисбаланс в соблюдении прав кандидатов.

1.3. Роль предвыборных дебатов в избирательной кампании

Важным событием избирательной кампании должны были стать т.н. «дебаты» кандидатов, которые помогли бы избирателям в первую очередь наблюдать за дискуссией между кандидатами по основным вопросам развития страны, понять в чем у кандидатов схожи позиции, а чем они отличаются, и в результате сделать свой осознанный выбор.

Закон предусматривает проведение на телеканалах дискуссий, «круглых столов» и иных совместных агитационных мероприятий, формат которых выбирают сами телеканалы (п. 6 ст. 52 19-ФЗ). ЦИК России 14 февраля 2018 года приняла постановление[15], которым утвердила график распределения бесплатного эфирного времени на каналах общероссийских государственных организаций, осуществляющих теле- и (или) радиовещание между кандидатами в президенты России, партиями, выдвинувшими кандидатов (Рис. 9). Пять телеканалов проводили «дебаты» в разное время: Первый канал — с 8:00, ТВЦ — с 17:00, «Россия 24» — с 19:05, ОТР — с 21:05 и «Россия 1» — с 23:15. Выделенное на эти мероприятия время варьируется от 45 мин. на ОТР до 60 мин. на «Россия 1». Обращает на себя внимание тот факт, что в последний день агитации, в пятницу 16 марта, когда следовало ожидать повышенного интереса к выборам, все каналы решили воздержаться от проведения «дебатов».

[15] http://cikrf.ru/activity/docs/postanovleniya/39055/

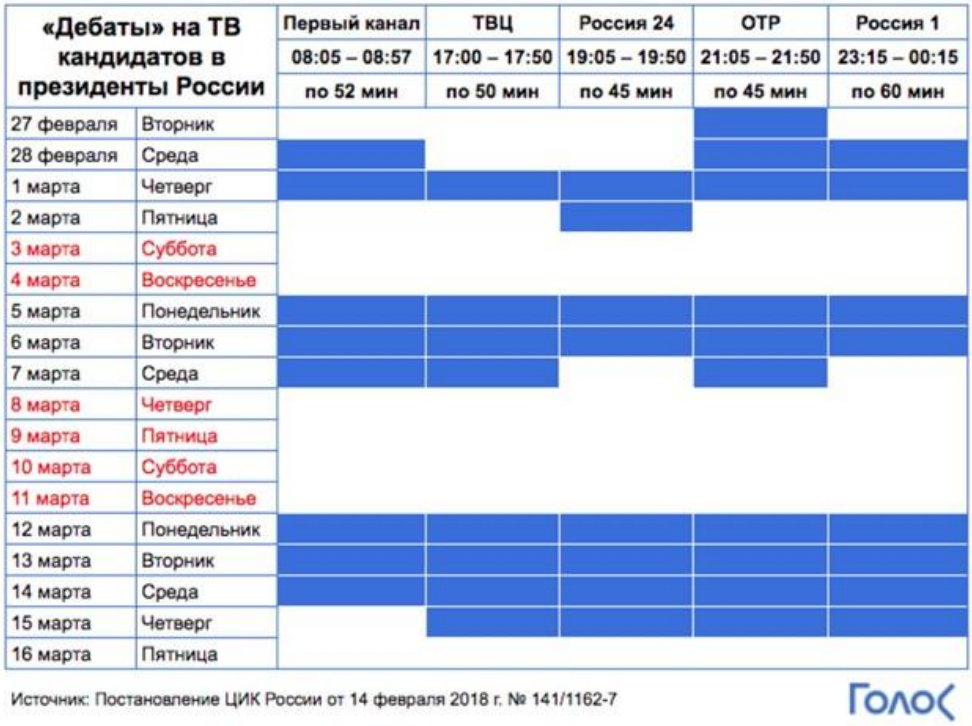


Рис. 9. График проведения «дебатов».

Уже первые выпуски вызвали серьезные нарекания со стороны кандидатов и создали конфликтную ситуацию. Предложенный формат «совместных агитационных мероприятий» не предусматривал возможности для свободного обмена мнениями и открытой дискуссии. Распыление кандидатов по десяткам эфиров, где у них не было возможности дискутировать, аргументированно отстаивать свою точку зрения и раскрывать детали своих программ, привело к тому, что за отведенные им считанные минуты они вынуждены были говорить в формате лозунгов и призывов. Кандидаты изначально были поставлены в жесткие формальные рамки, когда они выглядели нелепо и недостойно тому высокому статусу, на который претендовали.

В результате формат предвыборных «дебатов» на государственных телевизионных каналах и радио вызвал ожидаемое недовольство кандидатов.

Павел Грудинин, Владимир Жириновский и Ксения Собчак потребовали предоставить им возможность напрямую дискутировать друг с другом, один на один, в прямом эфире в прайм-тайм. Попытка изменить формат во время встречи кандидатов 5 марта с главой Центризбиркома Эллой Памфиловой не увенчалась успехом. В результате два кандидата — лидер ЛДПР Владимир Жириновский и Ксения Собчак (партия «Гражданская инициатива») — покинули заседание до окончания встречи[16] [17], а Павел Грудинин отказался лично участвовать в дебатах .

Представляется, что претензии кандидатов к формату и порядку проведения «дебатов» вполне справедливы. Они заслуживают внимания и должны быть учтены при изменении порядка проведения таких мероприятий в будущем. «Дебаты» — это не однонаправленная в сторону зрителей декларация своей позиции, для этого есть агитационные ролики кандидатов. «Дебаты» призваны в ходе дискуссии между их участниками выявить различие позиций кандидатов по тому или иному вопросу, чтобы помочь избирателям определиться со своим выбором. Участие в «дебатах» для всех кандидатов, конкурирующих на выборах, должно быть обязательным. Тем более, обязательным должно быть участие представителей той политической силы, которая в настоящий момент находится у власти. Кроме того, чрезмерная частота проведения «дебатов» (ежедневно) и обязательное присутствие на них самих кандидатов делает фактически невозможным проведение в этот период в российских регионах встреч с избирателями и других мероприятий с их участием. Что ограничивает кандидатов в выборе средств проведения предвыборной агитации.

Следствием выбранного формата «дебатов» стала череда публичных конфликтов между кандидатами и их представителями в эфире теле- и радиоканалов. Например, 27 февраля Ксения Собчак после ряда нецензурных высказываний Владимира Жириновского облила его водой, а 13 марта после

[16] https://www.novayagazeta.ru/news/2018/03/05/139969-kandidaty-i-tsik-ne-smogli-dogovoritsya-o-smene-formata-debatov-zhirinovskiy-i-sobchak-ushli-s-zasedaniya
[17] https://www.vedomosti.ru/politics/articles/2018/03/01/752392-grudin-otkazalsya

ряда выпадов других кандидатов она покинула студию «дебатов» в слезах. За несколько дней до дня голосования в студии едва не подрались кандидат Максим Сурайкин и представитель Павла Грудинина Максим Шевченко.

В результате «дебаты» не дали избирателям возможности ознакомиться с программными установками претендентов на президентский пост, а вместо этого привели к еще большей маргинализации и скандализации кандидатов, принимавших в них участие.

2. Характер освещения деятельности кандидатов

2.1. Тональность сообщений о кандидатах

Оценка тональности сообщений о кандидатах проводилась движением «Голос» на основе мониторинга предвыборных блоков новостных выпусков центральных телеканалов, поскольку автоматические методы оценки тональности сообщений, предлагаемые в том числе и системой «Медиалогия», оставляют желать лучшего. При оценке тональности учитывалось использование определенных слов, интонаций, музыки, видеоряда.

Общий рейтинг тональности представлен на Рис. 10. Он составлен как разница между долей позитивных и негативных сообщений о кандидатах.

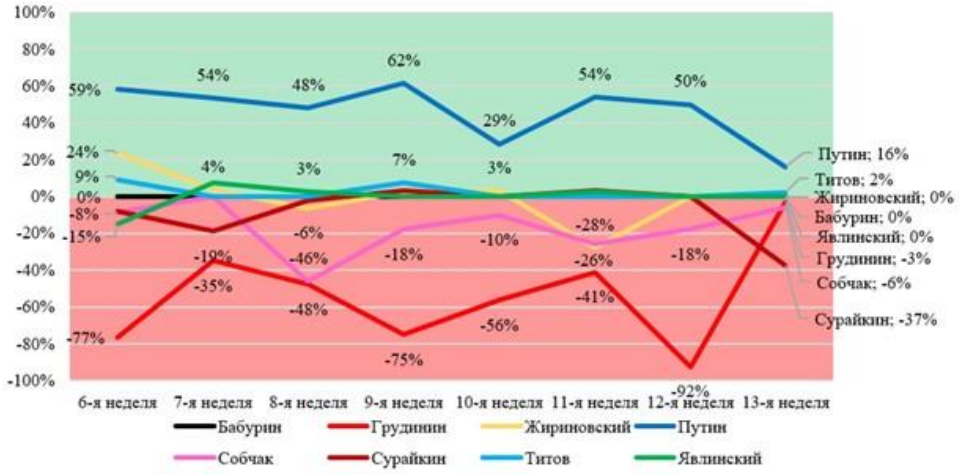


Рис. 10. Рейтинг тональности сообщений о кандидатах в президенты по данным мониторинга «Голоса».

На протяжении всех недель мониторинга позитивные сообщения преобладают у Владимира Путина — 46% случаев, при полном отсутствии негативных и 54% нейтральных, в то время как у Павла Грудинина наблюдается высокая доля негативных сообщений — 55% случаев, при полном отсутствии позитивных.

Преобладание позитивной тональности о Владимире Путине сохраняется за счет многочисленных позитивно окрашенных сюжетов о работе штабов Путина в российских регионах, открытии колл-центра, где «работают известные актеры и юристы». В ряде случаев в сюжетах приводят высказывания волонтеров штаба в поддержку кандидата («Россия 1», 7 февраля). Также присутствуют упоминания о том, что штаб Владимира Путина прошел проверку как прозрачно работающий и получил «своеобразный знак качества» (Первый канал, 7 февраля). При этом в сюжетах про других кандидатов не было столь подробного описания работы штабов и волонтеров, как и не говорилось и об уровне их прозрачности и открытости.

Количественное преобладание информации о деятельности Павла Грудинина в предвыборных новостных блоках, отмеченное выше,

объясняется высокой долей негативных сообщений. Оно была связано с продолжавшимся на протяжении всей кампании обсуждением его зарубежных счетов и недвижимости, суда с пайщиками Совхоза им. Ленина и прочим. Такие новостные сюжеты были ежедневно, в прайм-тайм их длительность увеличивалась.

Всего в ходе мониторинга зафиксировано три волны информации о заграничных счетах Павла Грудинина за период избирательной кампании. Первый информационный всплеск произошел 12 января, когда в ЦИК России сообщили, что на момент выдвижения кандидатом в президенты у Павла Грудинна были открыты счета в иностранных банках. При этом к моменту регистрации они уже были закрыты.

Второй информационный всплеск произошел через две недели после первого — 2 февраля и был спровоцирован информацией от члена ЦИК России Николая Булаева . Он заявил телеканалу «Россия 24» о том, что Павел Грудинин имеет два не до конца закрытых банковских счета в Швейцарии и два в Австрии. Несмотря на то, что ближе к вечеру Николай Булаев пояснил[18] [19] информационному агентству ТАСС, что ситуация со счетами является недоразумением, его первое заявление послужило поводом для очередной волны негативных упоминаний кандидата в новостях.

Третий информационный всплеск произошел через четыре недели после второго — 5 марта. Член ЦИК Александр Кинёв заявил ТАСС, что по информации швейцарских уполномоченных органов, у Павла Грудинина, помимо двух счетов, о которых ЦИК России уже упоминал, по состоянию на 31 декабря 2017 г. было еще 11 счетов, включая счет в виде драгоценных металлов (золота)[20].

Все три раза скандал развивался по одному сценарию — член ЦИК озвучивал информацию о незакрытых счетах, СМИ ее тиражировали и обсуждали возможные последствия, после чего представители ЦИК

[18] http://tass.ru/politika/4925462
[19] http://tass.ru/politika/4925927
[20] http://tass.ru/politika/5008811

сообщали, что нарушение не носит критического характера.

Такие закономерности могут свидетельствовать о спланированном характере данной информационной атаки на одного из кандидатов в президенты.

Что касается других кандидатов, то выявлена группа кандидатов (Сергей Бабурин, Максим Сурайкин, Борис Титов и Григорий Явлинский), деятельность которых освещалась стабильно нейтрально при небольшом объеме уделенного им времени.

Сообщения о деятельности Владимира Жириновского и Ксении Собчак имели, в зависимости от ситуации, разного уровня позитивную или негативную тональность. Падение их рейтинга на **11**-ой неделе произошло в связи с конфликтом между кандидатами во время предвыборных дебатов, который активно освещался в СМИ. К нему было приковано внимание не только центральных телеканалов, но и многих других СМИ России.

2.2. Формирование в СМИ образов кандидатов

Одной из важнейших политтехнологических составляющих избирательной кампании является формирование образа кандидата, привлекательного для его электората. Однако в условиях административной информационной монополии такая деятельность оказывается крайне сложной для оппонентов действующей власти. Не имеющие возможности сформировать у избирателей целостный образ кандидаты фактически лишаются даже малейшего шанса на ведение реальной борьбы.

В ходе текущей кампании деятельность Владимира Путина, насколько можно судить, освещалась в соответствии с тем образом, который формировался его штабом, в то время как образы его основных оппонентов целенаправленно разрушались. В результате по ходу избирательной кампании в СМИ сформировались три подхода к освещению различных

кандидатов.

Первый подход. Владимир Путин представляется в качестве основного и единственного настоящего кандидата, пользующегося всенародной поддержкой, занимающегося государственными делами и формирующего образ будущего, защитника страны. Действующий президент при этом противопоставляется всем остальным кандидатам. В специализированных предвыборных новостных блоках его показывают мало, прямой речи кандидата не дается — за него активно высказываются его доверенные лица и сторонники. Стоит отметить, что Владимир Путин стал единственным кандидатом, прямая речь сторонников которого регулярно транслировалась федеральными телеканалами.

Прямая речь самого Владимира Путина регулярно появляется в сюжетах о его активности в качестве действующего президента страны. Он словно выводится за границы избирательной кампании. Классический пример — материал за авторством Владимира Соловьева в «Комсомольской правде» за 13 января. Материал озаглавлен «Путин — единственный из кандидатов, кто говорит с людьми напрямую». В нем, в частности, указано, что *«Среди всех кандидатов Путин чувствует себя спокойным. Он в отличие от других напрямую общается с людьми»*. Цитата демонстрирует наиболее частый контекст упоминания кандидатов: на фоне перечисления всех фамилий выделяется фигура Путина и подчеркивается его сила и слабость остальных.

Второй подход. Группа кандидатов, с которыми были постоянно связаны скандалы: Павел Грудинин, Владимир Жириновский и Ксения Собчак.

Роль Павла Грудинина в проходящей избирательной кампании весьма неоднозначная. С одной стороны, его новизна и активность, безусловно, были способны повлиять на рост явки избирателей, в чем были заинтересованы действующая власть, формальные (система избирательных комиссий) и неформальные (администрации различного уровня)

организаторы, сами сторонники Владимира Путина.

С другой стороны, его предвыборная активность, по логике неформальных организаторов выборов, не должна была наносить ущерб их фавориту. Павел Грудинин на старте кампании претендовал на значительное расширение традиционного для коммунистов электората за счет привлечения протестных групп и недовольных слоев общества. Видимо, это стало причиной того, что Грудинину крайне редко оставляли право на прямую речь в репортажах федеральных каналов о его предвыборных мероприятиях. Сами мероприятия нередко сопровождались пикетами противников Грудинина, которым обычно находилось слово в информационных сюжетах на федеральных каналах об этих событиях.

Материалы о Павле Грудинине часто не имели конкретного новостного повода и носили ярко обвинительный характер. В противопоставление с образом борца за социальную справедливость и успешного бизнесмена, который пытался сформировать штаб кандидата, СМИ формировали образ обманщика, нечестного предпринимателя. Например 22 января на Life.ru был опубликован материал «Если нет реальных дел, не спасет пиар-отдел. Почему Грудинин постоянно врет?», в котором говорилось, что его биография «*пестрит какими-то белыми пятнами, умолчанием и откровенным враньем», «больше всего лжи нагорожено вокруг успехов возглавляемого им более 20 лет Совхоза имени Ленина».* В тот же день то же СМИ выпустило еще один аналогичный материал, в котором говорилось, что Грудинин «*кривит душой и забывает рассказать правду», «фактически обобрал работников», «тщательно обходит стороной темы»* (Life.ru, 22.01.208, «Скелеты в шкафу агрария. О чем умалчивает Грудинин на встречах с избирателями»). Аналогичная риторика использовалась и в других СМИ, включая центральные телеканалы. «Ложь», «вранье», «мошенничество», «олигарх» — именно такие фреймы для восприятия своими зрителями формировали СМИ применительно к образу Грудинина.

Образ Ксении Собчак также выстраивался в связи с ее прошлым

«светской львицы», которое, по мнению комментаторов, не совместимо с образом кандидата в президенты. Например, в уже упоминавшемся материале Владимира Соловьева в «Комсомольской правде» говорится: *«Вот Собчак еще недавно бултыхалась чуть ли не пьяная в разных ракурсах, а теперь строит из себя серьезного политика. Не смешите!»*. Высмеивание — постоянный мотив в освещении деятельности Ксении Собчак: *«Ксения в последнее время любит смешить»* (РИА «Новости», «Поклонская ответила на слова Собчак о "неполноценности" крымчан» 16.01.2018), *«клоунада разыгрывается кандидатом и главой его предвыборного штаба»* (Life.ru, «Человек-непароход» во главе штаба Ксении Собчак», 13.01.2018, Андрей Бабицкий).

Много негативных откликов получила акция Собчак в Грозном — СМИ растиражировали ее диалог с местными жителями, где ее называли «лошадью» и говорили, что *«мы и так нахватались хлопот в свое время из-за таких людей, как вы. Вы не кандидат в президенты и в подметки не годитесь некоторым людям»* («Комсомольская правда», «Кофе вреден для лошадей», 29.01.2018).

Также конфликт Собчак с Жириновским во время дебатов 28 февраля и влившийся в этот тренд ответное нападение с водой на Ксению Собчак 4 марта опускают участников конфликта в зону публикаций с негативным контентом. Имя Собчак употребляется в связке со словами, прозвучавшими в ее адрес из уст Жириновского — *«дура»* и *«проститутка»* — более тысячи раз.

Владимир Жириновский освещался в традиционном для себя ключе — как главный enfant terrible российской политики. Он участвовал во множестве ток-шоу. В некоторых из них он фигурировал постоянно, например — на телеканале «Россия 1» в шоу «60 минут» и «Воскресный вечер с Владимиром Соловьевым». Всего в эфире на федеральных каналах за январь Жириновский появляется или упоминается более 500 раз. Ярким событием стал конфликт Владимира Жириновского с Ксенией Собчак во время

дебатов, который активно освещался в СМИ и сыграл большую роль в скандализации как самого формата предвыборных мероприятий, так и образов всех участников дебатов. В комментариях, как и в случае Собчак, присутствуют эпитеты, связанные с карнавальностью образа политика: *«Окружившая лидера ЛДПР толпа скандировала: «Жириновский — клоун»* («Коммерсант», «Жириновский агитировал за себя на акции Навального», **28.01.2018**). Другой пример — заголовок материала в «Комсомольской правде» от **17.01.2018**: *«В деревню, к тетке, в глушь, в Саратов!»: Жириновский сыграет Фамусова»*).

Третья группа кандидатов присутствует в СМИ лишь номинально. Речь идет о Сергее Бабурине, Максиме Сурайкине, Борисе Титове и Григории Явлинском.

Отношение к этому квартету кандидатов со стороны СМИ зачастую скорее уничижительное. Например, в отношении Бориса Титова говорилось, что его штаб подготовил методички о том, как отвечать на «неудобные вопросы» избирателей, однако *«политологи называют ответы неубедительными»* (РБК, «Агитаторов за Титова научат отвечать на вопросы про спойлерство и Кудрина», **16.01.2018**). Негативные публикации также сопровождали отказ Титову в участии в Гайдаровском форуме: *«На Гайдаровский форум, который традиционно считается ярмаркой либеральной экономической мысли, не пустили целого президентского бизнес-омбудсмена Бориса Титова. А по совместительству — еще и кандидата в президенты»* («Комсомольская правда», **18.01.2018**).

Многие комментаторы и эксперты оценивают выдвижение Бабурина и Сурайкина как способ оттянуть голоса сторонников левых и патриотических взглядов от Павла Грудинина, выдвинутого КПРФ. Отчасти это предположение подтверждается активной и резкой критикой Грудинина, которую Бабурин и Сурайкин позволяют в своих интервью в СМИ и в выступлениях перед избирателями.

Другие соперники значительно меньше интересуют данных

кандидатов. Практически совершенно вне их критики находится лично Владимир Путин. 22 января на брифинге в своем избирательном штабе Сергей Бабурин сообщил, что подал жалобу в ЦИК России на кандидата в президенты от КПРФ Павла Грудинина за нарушения в предвыборной агитации в ряде регионов Российской Федерации . Также Сергей Бабурин подал жалобы в прокуратуру на Ксению Собчак и Григория Явлинского, которые, по его мнению, незаконно пытаются оспорить территориальную принадлежность Крыма, своими призывами провести повторный референдум о принадлежности полуострова. Жалоба была отклонена.

Деятельность Григория Явлинского, так же как и остальных членов этой группы, освещается мало и бессодержательно — в сюжетах лишь изредка показывают фразы из его выступлений и роликов, вырванные из контекста. В результате у зрителя нет шансов на формирование какого-то цельного представления о программных установках кандидата.

Таким образом, анализ освещения избирательной кампании в СМИ, как по данным системы «Медиалогия», так и в ходе собственного медиамониторинга, позволяет говорить о целенаправленном и манипулятивном по своему характеру формировании у избирателей трех групп образов кандидатов. Фактически СМИ задали определенные «рамки», в которых должны были восприниматься образы кандидатов. При этом они действовали по единым лекалам, формируя карнавализированные, скандальные образы большинства кандидатов.

Стоит однако отметить, что и сами кандидаты оказались не готовыми к агитационной работе в условиях жесткого противостояния. Например, формально главный оппонент Владимира Путина Павел Грудинин крайне непоследовательно вел себя и в ходе самой кампании и при проведении «дебатов» — то появляясь на них, то демонстративно их покидая (всего он уходил с дебатов трижды). Показательным в этом плане стали дебаты, состоявшиеся на последней неделе избирательной кампании, когда в студии [21]

[21] https://tiras.ru/tema-dnia/47630-sergey-baburin-podal-zhalobu-na-pavla-grudinina.html

появилась бывшая сотрудница его совхоза, обвинившая кандидата от КПРФ в отъеме квартиры. В результате кандидат в президенты предпочел не отвечать на претензии, а просто покинуть студию, что многими экспертами было воспринято как демонстрация слабости.

3. Особенности освещения деятельности кандидатов в региональных СМИ

Дисбаланс в освещении деятельности кандидатов в СМИ, который отмечался на федеральном уровне, еще более заметен на уровне региональном. Так, Владимир Путин оказался единственным из кандидатов в президенты, чье имя упоминается в региональных СМИ значительно чаще, чем на федеральном уровне (Рис. 11). В результате, если на федеральном уровне Владимир Путин обгоняет идущую по этому показателю второй Ксению Собчак в 7,9 раза, то на региональном уровне эта разница достигает уже 10,5-кратного разрыва.

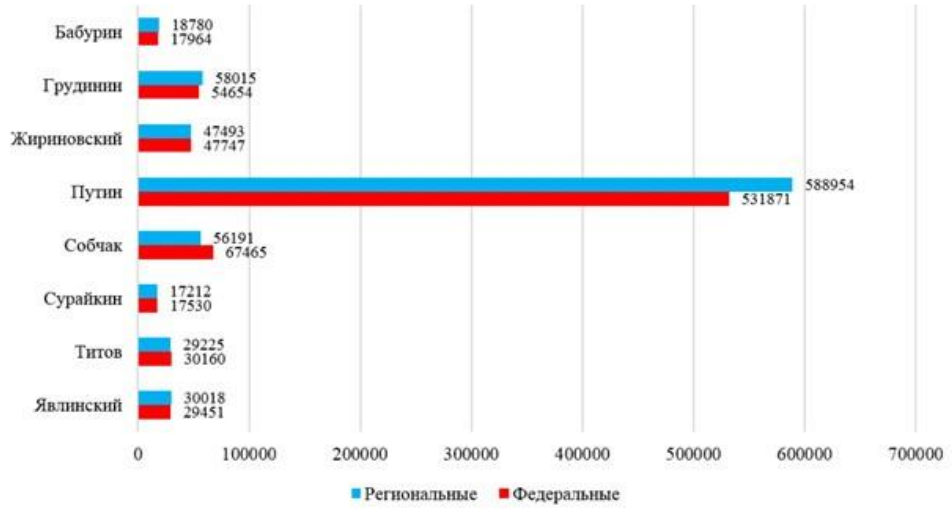


Рис. 11. Число упоминаний кандидатов в региональных и федеральных СМИ по данным системы «Медиалогия».

Характерный подход к тому, как освещается ход избирательной кампании в региональных СМИ можно проследить на примере Иркутской области: о регистрации Павла Грудинина сообщили два региональных СМИ; регистрация Владимира Жириновского — нет сообщений; регистрация Григория Явлинского — нет сообщений; регистрация Ксении Собчак — нет сообщений; регистрация других кандидатов — перечислено в одном общем сообщении. Зато о регистрации Владимира Путина и о других событиях, связанных с ним, вышло несколько отдельных сообщений. Еще несколько сообщений — о встрече Путина и доверенных лиц из Иркутской области (включая телеканал «Вести-Иркутск»). Также вышли отдельные материалы о том, что доверенными лицами Путина стали пианист Денис Мацуев, онколог Виктория Дворниченко, и репортажи о работе его регионального штаба.

В Рязанской области гостелеканал «Ока» выпустил репортаж о работе местного штаба Путина. Про работу штабов других кандидатов ни в этом репортаже, ни в других ничего не говорилось.

В Москве в «городских» СМИ («Вечерняя Москва» и т.п.), очевидное предпочтение отдавалось освещению деятельности кандидата Путина. Например, в разделе «Общество» в газете «Вечерняя Москва» за период 1 января — 10 февраля Владимир Путин упоминается в 68 публикациях, причем непременно с положительной коннотацией. Павел Грудинин и Ксения Собчак упомянуты лишь в 6 публикациях, причем эти статьи содержат перечисление сразу нескольких кандидатов.

В Курганской области в городской газете «Курган и курганцы» присутствует очевидное преимущественное освещение избирательной кампании одного кандидата и «неосвещение» аналогичных мероприятий других кандидатов и партий. Например, один из материалов городской газеты имел название ***«В России кандидата № 1 поддержало уже более миллиона человек»*** — сама формулировка предполагает преимущество одного из кандидатов.

Тем не менее, имеются примеры чрезмерной информационной

поддержки со стороны СМИ и других кандидатов. Например, издание «Аргументы недели» публиковало почти в каждом номере статьи про ЛДПР и Жириновского, которые по совокупности носят предвыборный агитационный характер (8 материалов в промежутке с 29 декабря 2017 г. по 8 февраля 2018 г.). В газете «Голос Удомли» (Тверская область) в номере № 1 от 25 января 2018 года опубликована статья «Предвыборная программа кандидата в президенты РФ Павла Грудинина», а также другие материалы о Грудинине . В №2 от 10 февраля в «Голос Удомли» опубликована статья «Совхоз им. Ленина», директор Павел Грудинин — так может и должна жить вся Россия!» и статья «12 неправд о Грудинине». Данные материалы агитационного характера в двух номерах не оплачены из избирательного фонда кандидата .

Существует большое количество свидетельств о централизованном характере контркампании против Павла Грудинина в государственных и муниципальных СМИ. Кроме федеральных телеканалов, на которых на протяжении всей кампании подробно освещаются одни и те же скандалы, связанные с Павлом Грудининым и его предприятием (и при этом практически не освещается программа кандидата), в противодействие оппозиционному кандидату вовлечена широкая сеть государственных и муниципальных СМИ в регионах страны.

Яркий случай произошел 14 февраля, через два дня после посещения Павлом Грудининым Алтайского края. На «Карту нарушений» пришло сразу несколько схожих сообщений, касающихся освещения деятельности кандидата в районных газетах региона. Всего в районных газетах, преимущественно на селе, только в этот день вышло не менее 11 перепечаток двух статей федеральных СМИ. Это были статьи из «Аргументов и фактов» («Покраснел ли кандидат от коммунистов? Павел Грудинин расколол левый фланг») и «Комсомольской правды» («Униженные и оскорбленные [22] [23]

[22] http://dpodushkov.ru/index.php/vs/296-gu208
[23] http://dpodushkov.ru/files/-209.pdf

грудининской деревни»), опубликованных 7 и 8 февраля. В статьях рассказывалось о зарубежных счетах кандидата, «обманутых пайщиках», «квартирных драмах» в совхозе и прочих негативных сюжетах. Дальнейший поиск позволил выявить еще 13 перепечаток этих статей в «районках» Алтайского края за более ранний период — с 8 по 13 февраля.

Согласно избирательному законодательству, агитация в СМИ начинается только с 17 февраля, при этом она должна быть оплачена из средств избирательного фонда. Агитацией признается, в том числе распространение информации, в которой явно преобладают сведения о каком-либо кандидате (каких-либо кандидатах), избирательном объединении в сочетании с позитивными либо негативными комментариями, а также деятельность, способствующая созданию положительного или отрицательного отношения избирателей к кандидату, избирательному объединению, выдвинувшему кандидата. **В указанных статьях такие признаки присутствуют со всей очевидностью.**

Позже «Г олос» получил подтверждение того, что это была целенаправленная административная акция: скриншот сообщения из внутреннего портала Управления связи и массовых коммуникаций Алтайского края, где начальник управления Максим Герасимюк предлагает редакторам «районок» разместить одну из этих двух этих статей в ближайших номерах и отчитаться об этом (Рис. 12).

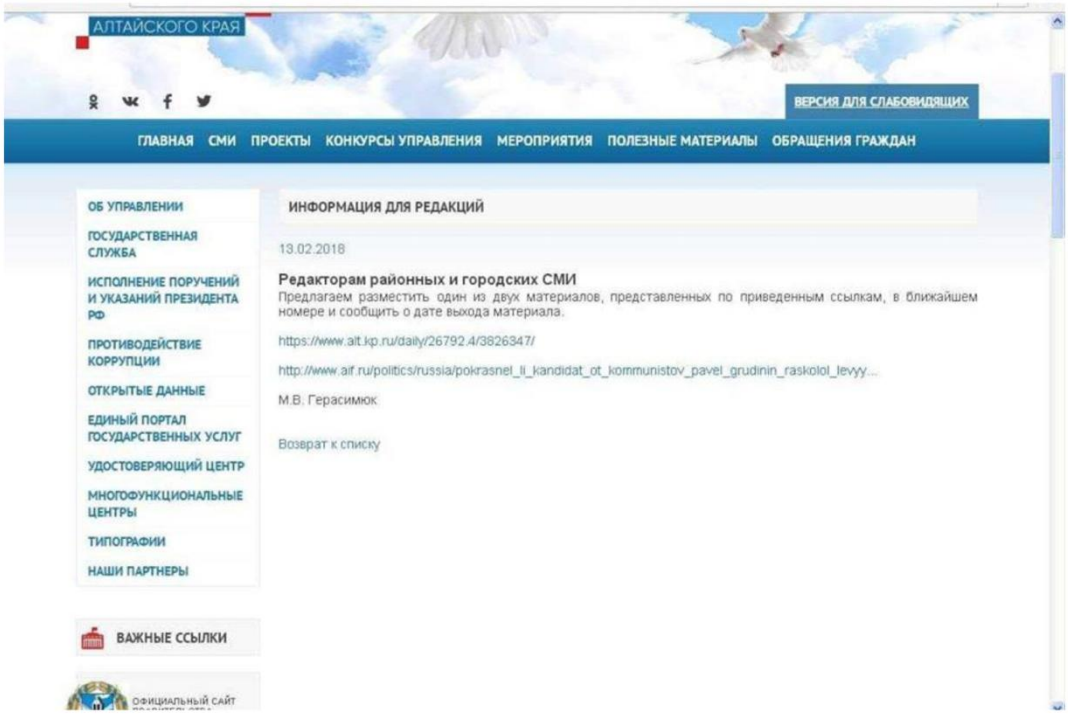


Рис. 12. Скриншот сообщения из внутреннего портала Управления связи и массовых коммуникаций Алтайского края.

Почти все муниципальные СМИ, перепечатавшие указанные статьи, имеют общего учредителя — Управление связи и массовых коммуникаций Алтайского края. Исключение составляет лишь газета «Наш Бийск», которая учреждена органами местного самоуправления. Все эти СМИ также получают субсидии из регионального бюджета. Можно утверждать, что размещение этих статей на подконтрольных краевому правительству ресурсах являлось ***централизованной и целенаправленной кампанией*** против одного из кандидатов в президенты России, в которой непосредственное участие принимают должностные лица.

Перепечатки тех же статей появились и в других регионах. Они были обнаружены в таких СМИ, как «Вечерний Ростов»[24] (Ростовская область), «Южноуралец»[25] (Чебаркуль, Челябинская область), «Маяк»[26]

[24] https://vechrost.ru/news/77567-%D0%BA%D0%B0ndid%D0%B0t%20grudinin-%D0%BEt-%D0%BAprf-cestn%D1%8Bi-slug%D0%B0-n%D0%B0r%D0%BEd%D0%B0
[25] http://gazeta-ch.ru/lentanovostei/6-novosti/7777-unizhennye-i-oskorblennye-grudininskoj-derevni.html
[26] http://malmayak.ru/gazeta/vlast/unizhennye-i-oskorblennye-grudininskoi-d.html

(Малоярославец, Калужская область), «Центр71»[27] (Тульская область), «Тувинская правда»[28] (Тыва), «Золотухинская жизнь»[29] (Золотухинский район, Курская область), «Вести Камчатка» (Камчатский край). Те же статьи были массово, практически в один день, перепечатаны в районных газетах Воронежской области. В Курганской области газета «Курган и курганцы» также опубликовала ряд негативных статей, посвященных представителю КПРФ. Заголовки и подзаголовки статьи «*Коммунист-миллиардер и другие новости президентской избирательной кампании*», «*Борьба во втором эшелоне*», «*Княжеский опцион*» создают негативное отношение к кандидату. Представители Грудинина подали жалобу в облизбирком на этот материал, однако она осталась без удовлетворения. Принимая решение, комиссия не усмотрела агитационной цели в указанных статьях, проигнорировав вышеперечисленные заголовки, не оценив в совокупности их с материалом.

Таким образом, сети подконтрольных властям СМИ на всех уровнях участвовали в манипулятивном освещении избирательной кампании — они задавали определенные «рамки», в которых должны восприниматься образы кандидатов.

4. Эффективность разрешения информационных споров

Одной из традиционных для российских выборов проблем является спорность разграничения информационных и агитационных материалов, публикуемых в СМИ. Согласно закону «О выборах Президента Российской Федерации» агитацией признаются: призывы голосовать за или против кандидатов; выражение предпочтения кандидату или выдвинувшей его партии; описание возможных последствий избрания или неизбрания

[27] http://www.n71.ru/news/section56/show130345
[28] http://tuvapravda.ru/?q=content/unizhennye-i-oskorblyonnye-grudininskoy-derevni
[29] http://xn----7sbtbdcdmhvgcb8bmq8a0k2b.xn--p1ai/aktualnoe-intervyu/5062-pokrasnel-li-kandidat-ot-kommunistov-pavel-grudinin-raskolol-levyj-flang.html

кандидата; распространение информации с явным преобладанием сведений о каких-либо кандидатах или выдвинувших их политических партиях в сочетании с позитивными либо негативными комментариями; распространение информации о деятельности кандидата, не связанной с его профессиональной деятельностью; деятельность, способствующая формированию положительного или отрицательного отношения избирателей к кандидату.

Однако Конституционный суд в своем Постановлении № 15-П от 30 октября 2003 г., указал, что для признания информационного материала в СМИ агитационным необходимо наличие «агитационной цели». При этом, в законодательстве и актах избирательных комиссий нет методологии и критериев, исходя из которых можно было бы объективно установить ее наличие.

В ходе кампании регулярно наблюдались различия в подходах: в явно агитационных материалах в поддержку одного кандидата комиссии и правоохранительные органы не видели нарушения закона, и при этом всячески пресекали распространение материалов, содержащих малейший негативный контекст в отношении этого кандидата, но носивших исключительно информационный характер.

Ярким примером тому стал случай давления Северо-западного управления Роскомнадзора на издание «Агентство бизнес новостей», когда оно потребовало удалить с сайта фотографию акции волонтеров штаба Ксении Собчак, написавших краской на льду реки Фонтанки в Санкт-Петербурге лозунг «Против Путина». Хотя совершенно очевидно, что, информируя об этом событии, издание не преследовало агитационной цели, сотрудники Роскомнадзора объявили представителям СМИ, что фото, на котором видна надпись, может быть расценено в качестве незаконной агитации. В результате такого воздействия на СМИ со стороны должностных лиц государственного органа, «Агентство бизнес новостей» согласилось с требованием, сопроводив новость об акции фотографией, где надпись

«Против Путина» закрыта комментарием «Мы не можем показать лозунг протестующих по настоятельной просьбе Роскомнадзора» (Рис. 13)[30]. Фотографии удалили и другие петербургские издания — «Росбалт» и «Деловой Петербург».

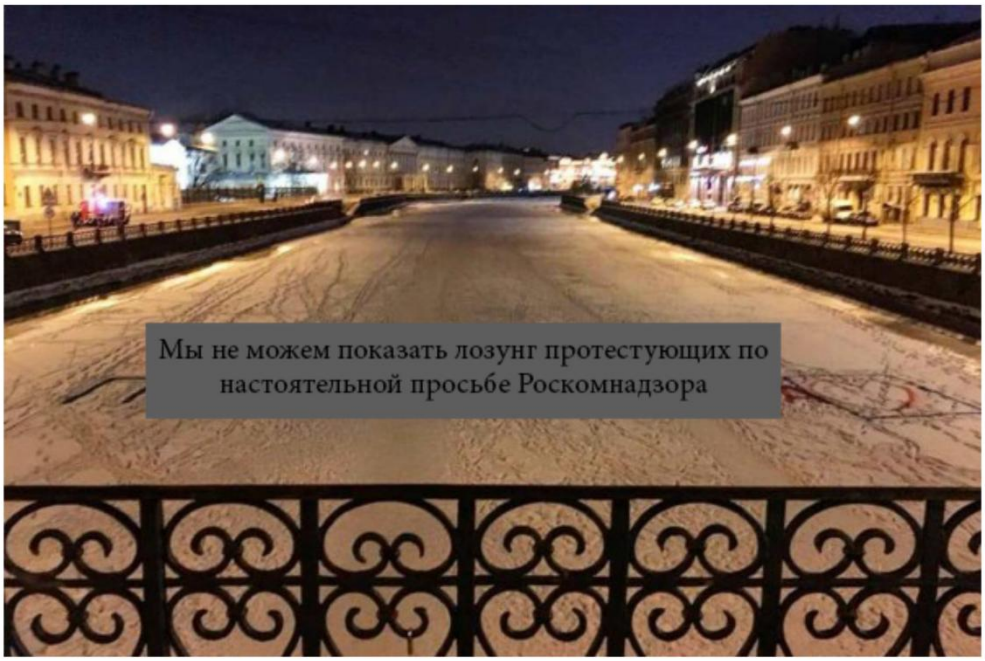


Рис. 13. Фото с сайта «Агентства бизнес новостей».

В противоположность этому ЦИК России не усмотрела агитации за Владимира Путина ни в одном из 55 видеосюжетов, сообщения о которых поступили к середине января на «Карту нарушений» движения «Голос». Например, в телесюжете одного из региональных каналов[31], также как и в рассмотренном выше примере, было выражено отношение избирателей к этому кандидату, но в этот раз они носили позитивный характер. Так, один из избирателей говорит в эфире: *«Я Владимира Владимировича поддерживаю с первых дней его правления — с 2000 года. Постоянно голосую. Мне нравится его внутренняя и внешняя политика»*. В сюжете содержались аналогичные по характеру высказывания и других избирателей, однако избирательная

[30] https://abnews.ru/2018/03/04/volontery-protiv-putina/
[31] https://www.kartanarusheniy.org/2018-03-18/m/39491

комиссия признала этот материал не агитационным, а информационным.

Помочь в разрешении непростых спорных ситуаций, требующих отделения информационных материалов от агитационных, были призваны консультационные органы — рабочие группы по информационным спорам, которые были сформированы при ЦИК России и избирательных комиссиях субъектов Российской Федерации. Безусловно, при создании таких групп избирательные комиссии могут преследовать разные цели. Одни могут создавать их исключительно для организационного распределения нагрузки и ответственности между членами комиссии и сотрудниками аппарата. Другие создают такие группы, привлекая туда сторонних специалистов и представителей общественности, тем самым усиливая экспертный потенциал и степень общественного доверия к принимаемым комиссиями решениям, что немаловажно в столь сложных и спорных вопросах.

Так, в сформированную ЦИК России 28 декабря 2017 г.[32] рабочую группу по информационным спорам и иным вопросам информационного обеспечения выборов при проведении избирательной кампании по выборам президента России, наравне с членами ЦИК России и сотрудниками ее аппарата, вошли 14 представителей СМИ, пять сотрудников федеральных органов госвласти, десять ученых, специалистов и представителей общественных организаций.

Однако эффективность работы группы не оправдала ожиданий. Например, 24 января состоялось[33] ее первое заседание, на котором одним из вопросов рассматривалась жалоба кандидата Ксении Собчак, основанная на анализе новостных эфиров телеканалов, выполненном движением «Голос». Были представлены 55 сюжетов, содержащих признаки предвыборной агитации за кандидата Владимира Путина в период сбора подписей. Несмотря на то, что материалы по рассматриваемым вопросам ЦИК России получил заблаговременно, по членам рабочей группы они были разосланы

[32] http://cikrf.ru/activity/docs/postanovleniya/30892/
[33] https://www.znak.com/2018-01-25/v_cike_federalnym_kanalam_posovetovali_zamechat_ne_tolko_putina

лишь за несколько часов до начала заседания. Таким образом у членов группы физически не было возможности ознакомиться со всем объемом представленных материалов.

На заседании была роздана справка правового управления ЦИК России, в которой было рассмотрено лишь 9 из 55 представленных спорных сюжетов. Анализ заключался в указании хронометража и не аргументированных выводов об отсутствии в сюжетах незаконной агитации, и при этом содержал арифметические и фактические ошибки в оценке сюжетов. В итоге, члены рабочей группы на заседании просмотрели лишь один из 55 оспариваемых видеосюжетов.

В конце заседания, на основании справки правового управления ЦИК России и выступлений участников, включая представителей телеканалов, которые одновременно являлись и членами рабочей группы и сторонами спора, члены группы, так и не просмотрев спорные видеоролики, не обнаружили в них незаконной агитации. Наоборот, было принято решение, в котором отмечено, что телеканалы проводят подробное освещение хода избирательной кампании, в том числе предвыборной деятельности кандидатов на должность президента Российской Федерации, в целом с соблюдениями требований законодательства, исходя из информационных поводов, создаваемых кандидатами. Вместе с тем, для обеспечения максимально равных условий при освещении деятельности кандидатов и недопущения оценочных суждений, которые могли бы быть рассмотрены как предвыборная агитация, рабочая группа предложила, а ЦИК России приняла краткие разъяснения[34].

В результате, коллегиальный консультативный орган, который должен был оказывать избирательной комиссии помощь в определении наличия или отсутствия агитации (в т.ч. агитационной цели), выполнил сугубо декоративную роль.

Низкая эффективность деятельности рабочей группы по

[34] http://www.cikrf.ru/activity/docs/postanovleniya/34419/

информационным спорам во многом объясняется особенностями регламентирования ее деятельности.

Разрешение информационных споров — это лишь одна из большого числа функций рабочей группы. Согласно Постановлению ЦИК России № 114/934-7 от 13 декабря 2017 г. ***«О*** Рабочей группе по информационным спорам и иным вопросам информационного обеспечения выборов при проведении избирательной кампании по выборам Президента Российской Федерации в 2018 году», которое содержит положение о такой группе при ЦИК России и примерное положение об аналогичных группах в субъектах Российской Федерации, в компетенцию группы входит целый ряд сугубо технических вопросов внутреннего характера[35].

Например, рабочая группа занимается сбором и систематизацией уведомлений о готовности предоставить эфирное время и печатную площадь, экземпляров агитационных материалов и ввод в задачу «Агитация» ГАС «Выборы» сведений и даже размещение определенного рода информации на официальном сайте ЦИК России. При этом ни на одном из трех заседаний этой группы кроме жалоб, вопросы, связанные с другими ее полномочиями, на рассматривались.

Таким образом, вместо экспертно-консультационного органа группа, в первую очередь, стала выполнять внутреннюю, чисто техническую функцию, свойственную скорее для работы аппарата избирательной комиссии.

Это отразилось и на составе рабочей группы, в которую, помимо внешних экспертов, вошли десять членов ЦИК России и 14 сотрудников ее аппарата, которые преимущественно и формируют позицию группы по спорным вопросам.

В результате экспертный потенциал рабочей группы оказался направлен не на реальный анализ спорных материалов, а на снятие с ЦИК России части публичной ответственности за подготовленные ее

[35] http://cikrf.ru/activity/docs/postanovleniya/28924/

аппаратом решения.

Невостребованность экспертного потенциала для разрешения спорных ситуаций еще более видна на региональном уровне и отражается в составах рабочих групп, созданных при избирательных комиссиях субъектов Российской Федерации. Движение «Голос» проанализировало составы таких рабочих групп 82 региональных избирательных комиссий, на официальных сайтах которых удалось найти информацию о составе членов рабочей группы.

В соответствии с положениями о рабочих группах, утвержденных избирательными комиссиями, рабочая группа образуется из числа членов избирательной комиссии, представителей органов исполнительной власти, уполномоченных в сфере массовых коммуникаций, иных государственных органов, общественных объединений, организаций, осуществляющих выпуск средств массовой информации, работников аппарата избирательной комиссии, ученых и специалистов.

Составы всех рабочих групп избирательных комиссий включают в себя членов избирательных комиссий с решающим голосом и сотрудников аппаратов избирательных комиссий.

В положениях о рабочих группах региональных избирательных комиссий декларируется возможность присутствия в рабочих группах представителей общественных объединений, ученых и специалистов. Однако ученые и профильные специалисты представлены лишь 18 региональных рабочих группах, а представители общественных объединений — в 13. Во всех случаях они составляют явное меньшинство в составах. Даже доля представителей СМИ остается крайне невысокой. Они представлены в 68 регионах, однако в 33 из них есть всего по 1–2 представителя СМИ. От 3 до 6 представителей СМИ присутствуют в 35 регионах. Они представляют в основном государственные СМИ.

Показательно, что представители Федеральной службы по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций

(Роскомнадзор) оказались в большем числе региональных рабочих групп (76 рабочих групп), чем представители СМИ. Еще в 47 рабочих группах работают представители региональной государственной власти, взаимодействующие со средствами массовой информации

Анализ выявил, что порядка 60 % рабочих групп региональных избирательных комиссий состоят только из представителей региональных избирательных комиссий, аппаратов региональных комиссий, представителей Роскомнадзора и сотрудников региональной государственной власти, что подчеркивает внутренний и технический характер рабочих групп.

Экспертная группа, работавшая над докладом:

Станислав Андрейчук, Андрей Бузин, Юрий Гурман, Виталий Ковин, Григорий Мельконьянц, Юлия Скокова, Денис Шадрин.

***

Приложение 34

Москва, 14 декабря 2017 г.

Аналитический доклад
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.

Движение в защиту прав избирателей «Голос» проанализировало рекомендации Бюро по демократическим институтам и правам человека Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе (БДИПЧ ОБСЕ), представленные в итоговых отчетах Миссий по наблюдению за выборами в Российской Федерации. «Голос» планирует также провести аналогичный мониторинг исполнения рекомендаций международных наблюдателей, представлявших Межпарламентскую Ассамблею государств-участников Содружества Независимых Г осударств (МПА СНГ), однако на ее официальном сайте удалось обнаружить[1] лишь один отчет по итогам наблюдения на российских выборах, который содержит только одну рекомендацию. Мы считаем практику анализа исполнения рекомендаций крайне важной и надеемся, что БДИПЧ ОБСЕ рассмотрит возможность проведения такого мониторинга.

[1] http://iacis.ru/international institute/documents/otchetv mimrd/

[2] https://iacis.ru/upload/iblock/d89/zaklyuchenie- vybory-v-rf red dlya-podpisey.pdf

[3] Всего были проанализированы пять итоговых отчетов БДИПЧ ОБСЕ: по выборам президента России в 2004, 2012 гг. и депутатов Государственной думы России в 2003, 2011, 2016 гг., в которых содержатся 121 рекомендация. Часть из них повторялась в нескольких отчетах за разные годы. Больше всего рекомендаций поступило по итогам президентских выборов — 31. В остальные годы это число оставалось стабильным и колебалось от 20 в 2012 г. до 26 в 2003 г.. По результатам анализа исполнения рекомендаций полностью выполненными можно признать 15 рекомендаций (12,4%), частично выполненными — 41 (33,9%), невыполненными — 65 (53,7%).

Все рекомендации в соответствии со своей тематикой эксперты «Голоса» разделили на 14 групп.

В первой группе «Дизайн избирательной системы» 12 рекомендаций, из которых выполнена лишь одна, хотя и повторенная в разных отчетах дважды — отменить графу «против всех». Причем, по мнению экспертов движения «Голос», эта рекомендация скорее оказала негативное влияние на развитие избирательной и политической системы России, значительно сузив возможности для выражения избирателями своего отношения к происходящим в стране процессам и привела к росту абсентеизма. Кроме того, частично выполнена рекомендация по изменению партийного законодательства в части снятия ряда дискриминационных норм в отношении политических партий. После массовых митингов 2011-2012 годов минимальная численность членов партий была резко снижена, что позволило объединяться даже небольшим группам сторонников. Тем не менее, на практике остались возможности для отказа в регистрации партий по политическим причинам. Сохраняется запрет на создание партий по региональному и этническому признакам, что обусловлено опасениями возможного роста сепаратистских настроений внутри страны. При этом, не выполненным оказался целый ряд важных рекомендаций, касающийся упрощения электорального законодательства и сведения его в единый кодекс, повышения конкуренции на выборах, обеспечения прав граждан на объединение и

[3] http://www.osce.org/odihr/elections/russia

выражение собственного мнения. Более того, практически по всем указанным направлениям мы видим серьезное ухудшение ситуации за прошедшие 14 лет.

Вторая группа «Административный ресурс» содержит семь рекомендаций, из которых лишь две рекомендации выполнены частично. Они связаны с некоторым изменением в деятельности Центральной избирательной комиссии после последнего переформирования и попытками ее руководства вернуть доверие граждан к избирательной системе. При этом фундаментально ситуация с применением административного ресурса лучше не стала. Более того, в сравнении с 2003 годом ситуация по многим показателям даже ухудшилась. Использование служебного и должностного положения, публичных ресурсов в период избирательной кампании в интересах конкретных кандидатов продолжают оставаться ключевыми проблемами, значительно нарушающими принцип равенства кандидатов и партий и искажающими конкуренцию на выборах всех уровней.

Третья группа рекомендаций, посвященная допуску кандидатов на выборы, содержит 10 рекомендаций, из которых частично выполнено три: снижено число подписей, необходимое для выдвижения кандидатуры на выборах президента России, в 2006 году появилась норма, позволяющая кандидатам исправлять недочеты в поданных при регистрации документах, и возвращены выборы по одномандатным округам. Однако и здесь изменения в основном носят формальный характер, а реальное положение кандидатов ухудшается правоприменительной практикой. Кроме того, в некоторых случаях изменения были обусловлены нежеланием совершенствования избирательной системы, а конъюнктурными соображениями. Например, возвращение одномандатных округов перед выборами 2016 года не привело к росту конкуренции и представительности парламента. Напротив, реальная политическая конкуренция в подавляющем большинстве одномандатных округов отсутствовала. Не были исполнены рекомендации по повышению уровня непредвзятости в работе избирательных комиссий при регистрации кандидатов на выборах всех уровней.

3

Выборы 2016 года показали, что сбор подписей избирателей остается практически непреодолимым фильтром для подавляющего большинства независимых кандидатов. Ограничения избирательных прав, в том числе права быть избранным, остаются несоразмерными по отношению к совершенным гражданином правонарушениям и присужденному наказанию.

В четвертую группу рекомендаций «Учет избирателей и списки избирателей» вошло пять рекомендаций. В соответствии с рекомендациями 2003 и 2004 годов были усовершенствованы процедуры регистрации избирателей, в результате чего более точными стали списки избирателей. К сожалению, по-прежнему не выполнены рекомендации по повышению уровня гласности и оперативности в работе со списками избирателей.

Пятая группа «Процесс голосования» объединила 15 рекомендаций. Полностью выполненными можно считать две рекомендации. Во-первых, законодательство четко прописывает количество бюллетеней, которая избирательная комиссия должна брать при выезде на «надомное» голосование. Во-вторых, БДИПЧ ОБСЕ рекомендовало при решении о внедрении новых технологий дистанционного голосования удостоверяться, что они гарантируют тайну голосования. В результате никаких новых технологий за это время в России внедрено не было. Частично выполненными можно считать рекомендации по ведению разъяснительной работы среди избирателей о необходимости соблюдать тайну голосования. Также происходит постепенный отказ от голосования по открепительным удостоверениям, сокращается количество открываемых специальных участков, происходит медленное оснащение избирательных участков оборудованием для избирателей с ограниченными физическими возможностями. При этом по-прежнему нерешенными остаются проблемы с голосованием вне помещения для голосования, которое продолжает получать многочисленные нарекания от участников избирательного процесса и наблюдателей, особенно по части инициативности и добровольности подаваемых избирателями заявлений. Сохраняется слишком широкий и неопределенный перечень причин для голосования по

4

открепительным удостоверениям и для досрочного голосования. Продолжает систематически нарушаться тайна голосования. Отдельно стоит остановиться на предложении БДИПЧ ОБСЕ по внедрению почтового голосования. Движение «Голос» считает, что в существующих в России условиях, внедрение почтового голосования может создать дополнительные возможности для фальсификаций.

В шестую группу «Подсчет голосов» было включено семь рекомендаций. Частично выполнено было шесть из них. В частности, значительно был расширен масштаб обучения членов избирательных комиссий для того, чтобы они строже соблюдали процедуры подсчета голосов. Произошло некоторое упрощение и автоматизация процедуры заполнения протоколов. Предусмотрен пересчет голосов на участках, оснащенных КОИБами, при наличии жалоб со стороны наблюдателей и участников избирательного процесса. Однако практика показывает, что само обучение пока дает скромные результаты. Это связано, по всей видимости, с тем, что практически не реализована первая группа рекомендаций, направленная на упрощение существующего избирательного законодательства. Более того, за последние годы избирательное законодательство, по нашему мнению, стало лишь запутаннее. Не выполненной осталась рекомендация по изменению формы протокола для внесения в него строки о количестве избирателей, добавленных в список избирателей в день голосования.

Седьмая группа, посвященная непартийному наблюдению, объединила семь рекомендаций. Именно по этой группе рекомендаций заметен самый сильный откат назад. Условно выполненной можно считать лишь одну из них — новый состав ЦИК России действительно пытается разъяснять важность независимого наблюдения. Однако законодательные рамки за период 2003-2017 годов кардинально ухудшили положение независимых наблюдателей, сделав реальный гражданский контроль практически невозможным с юридической точки зрения. В 2005 году из российского законодательства была исключена норма, позволяющая общественным организациям направлять своих

наблюдателей на избирательные участки. С этого времени российские граждане вынуждены искать иные способы попасть на избирательный участок, через участников избирательного процесса либо через средства массовой информации, законодательное регулирование в отношении присутствия которых на избирательных участках также ухудшилось. Введенное в экстренном порядке в закон о выборах президента России в декабре 2017 г. право общественных палат России и субъектов Российской Федерации направлять на избирательные участки наблюдателей нельзя рассматривать как даже частичное выполнение рекомендаций по общественному наблюдению за выборами. Общественные палаты формируются преимущественно самими органами власти и не являются независимыми от государства общественными институтами. Вместо предоставления права общественным организациям напрямую направлять наблюдателей на избирательные участки был придуман административный фильтр в виде общественных палат. Есть большая вероятность того, что данный институт будет использован для имитации общественного контроля в публичном пространстве.

Восьмая группа «Избирательные комиссии» содержит 10 рекомендаций. Полностью выполнены две рекомендации: в протоколы ТИК теперь вносятся сведения о движении открепительных удостоверений и создаются более лаконичные методические материалы для участковых избирательных комиссий. Частично выполненными мы считаем шесть рекомендаций: с 2003 года стали оперативно публиковаться данные о голосовании с разбивкой по избирательным участкам, появились нормы, регламентирующие помощь должностных лиц избирательным комиссиям при организации выборов, Центральная избирательная комиссия за последние два года стала больше соответствовать требованиям объективности и беспристрастности. В то же время нерешенной осталась главная, на наш взгляд, проблема — тотальная зависимость избирательных комиссий от органов исполнительной власти.

Девятая группа содержит семь рекомендаций, посвященных гарантиям прав женщин и национальных

меньшинств на участие в политической жизни. За 14 лет значительно улучшилась ситуация с обеспечением избирательных прав вынужденных переселенцев. Во-первых, во много раз сократилось число лиц, относящихся к этой категории. Во-вторых, были открыты специальные участки, где могут голосовать граждане, не имеющие регистрации. Это однако привело к возникновению возможностей для многократного голосования на таких участках. Кроме того, возвращение одномандатных округов на выборах депутатов Г осударственной думы России позволило частично решить проблему представительства национальных меньшинств. Не решенной осталась проблемы с использованием языка вражды в политической агитации. За последние годы она, похоже, даже стала еще актуальнее. Кроме того, Россия продолжает занимать одно из последних мест в рейтинге стран по доле женщин, избранных в национальный парламент.

Самой объемной по количеству рекомендаций оказалась десятая группа, посвященная вопросам агитации и деятельности СМИ. Однако значительная часть из 25 рекомендаций повторяется от выборов к выборам. Это обусловлено, прежде всего, тем, что большая часть этих рекомендаций не исполнялась на протяжении всех полутора десятков лет. В частности в России замечен существенный дисбаланс в освещении деятельности кандидатов и партий. Государственные и подконтрольные администрациям различного уровня СМИ зачастую пользуются размытостью границы между агитацией за кандидата и информированием о деятельности должностного лица, чтобы создавать благоприятный информационный фон для конкретных участников избирательного процесса. Кроме того, действующее законодательство после введения в него запретов на критику оппонентов и использования изображений третьих лиц значительно сократило инструментарий для ведения агитации. Позитивным изменением можно признать отмену положения, в соответствии с которыми политические партии, которые не сумели набрать 2% голосов, отданных по федеральной пропорциональной системе, обязаны оплатить государственным средствам массовой информации стоимость бесплатной рекламы.

7

В одиннадцатой группе «Технологическое оборудование избирательных комиссий» из двух рекомендаций выполнена одна — введены прозрачные ящики для голосования, расширяется внедрение комплексов обработки избирательных бюллетеней (КОИБ). Частично выполненной осталась рекомендация по внедрению независимой сертификации программного обеспечения и оборудования, используемого при организации избирательного процесса.

Двенадцатая группа, «**Жалобы**, **расследование**, **наказание**» объединила 11 рекомендаций. Полностью выполнена одна рекомендация по внесению в российское законодательство личной административной или уголовной ответственности за фальсификации на выборах. Частично выполнены рекомендации по расследованию случаев аномальной явки. Например, после выборов 10 сентября 2017 г. в Саратовской области были уволены все саратовские председатели территориальных избиркомов. Однако никто не пытается разобраться в причинах «особой электоральной культуры» полутора десятков регионов, в которых традиционно наблюдаются аномальные результаты голосования. Частично также выполнены рекомендации по собственному мониторингу СМИ со стороны избирательной администрации, но мы вынуждены констатировать сохраняющийся серьезный дисбаланс в освещении деятельности кандидатов. Частично выполнены рекомендации по усилению обучения членов избирательных комиссий и повышению прозрачности рассмотрения жалоб. До конца исполнить эти рекомендации пока не представляется возможным из-за большого количества поступающих в ЦИК России жалоб и обращений.

Тринадцатая группа, **рассматривающая вопросы обеспечения финансовой прозрачности избирательных кампаний**, содержит лишь одну рекомендацию, которая предусматривает повышение финансовой прозрачности избирательных фондов. Рекомендация не выполнена. Движение «Голос» неоднократно обращало внимание на наличие теневого финансирования и скрытое государственное финансирование избирательных кампаний. Отдельная проблема — финансирование через некоммерческие организации, чья финансовая отчетность недоступна для граждан.

8

Требования к публичной финансовой отчетности на выборах регионального и местного уровня значительно отличаются, довольно часто отсутствует указание ИНН корпоративных доноров, из-за чего становится затруднительным их однозначная идентификация. Избирательные комиссии, которым поручена проверка финансовых отчетов, не имеют достаточных полномочий для реальной борьбы с теневым финансированием.

Четырнадцатую группу рекомендаций, посвященную деятельности полиции на избирательных участках, можно считать частично выполненной. Она содержит лишь две фактически идентичные рекомендации, предусматривающие более подробное регламентирование деятельности правоохранительных органов на избирательных участках. Однако сохраняется проблема с непониманием сотрудниками полиции избирательного законодательства: прав и обязанностей членов комиссий, наблюдателей, кандидатов и их уполномоченных представителей. Кроме того, полицейские зачастую крайне неохотно реагируют на требования наблюдателей и избирателей принять заявление о совершении правонарушения и составить соответствующий протокол.

В целом, можно констатировать, что за прошедшие годы произошло улучшение и движение вперед по некоторым рекомендациям, носящим преимущественно технический характер. В то же время, ряд фундаментальных вопросов так и не был решен, а по многим из них произошло значительное ухудшение. Последнее прежде всего касается прав наблюдателей, уровня конкурентности на выборах, злоупотребления публичными ресурсами и должностным положением.

Экспертная группа, работавшая над докладом: Станислав Андрейчук, Андрей Бузин, Виталий Ковин, Аркадий Любарев, Григорий Мельконьянц, Денис Шадрин.

Таблица. Выполнение Россией рекомендаций БДИПЧ ОБСЕ: отметки о выполнении и комментарии

Год выборов и номер рекомендации	Рекомендация	Отметка о выполнении и комментарий (указание на выполнение: «выполнено», «частично выполнено», «не выполнено» и разъясняющий комментарий)
1. Дизайн избирательной системы		
2003/10	Широкомасштабный пересмотр избирательного законодательства должен быть предпринят как попытка разъяснить и упростить сложные положения для того, чтобы повысить понимание рядовыми гражданами законоположений, касающихся выборов, и чтобы облегчить обучение избирателя и провести курсы обучения лиц, ответственных за организацию и проведение выборов.	Не выполнено. Точнее, полагаем, что ситуация ухудшилась. За прошедшие 14 лет было принято около 100 законов, внесших изменения в избирательное законодательство, но большинство изменений было конъюнктурными. В результате избирательное законодательство стало бессистемным и еще менее понятным. ЦИК России регулярно обучает лиц, ответственных за организацию и проведение выборов, но выполнение ими требований закона по-прежнему на низком уровне. Процедуры регистрации кандидатов по-прежнему сложные и ограничительные. В регулировании предвыборной агитации также есть неоправданные ограничения: например, запрет на использование изображения третьих лиц и критику оппонентов
2004/1	Необходимо предпринять широкомасштабный пересмотр избирательного законодательства с целью разъяснения и упрощения сложных положений для облегчения понимания рядовыми гражданами законоположений, касающихся выборов, а также организовать информационно-просветительскую программу для избирателей и провести обучение лиц, ответственных за организацию и проведение выборов.	
2011/6	Рекомендуется рассмотреть возможность объединения всех законов о выборах в единый кодекс, что упростит законодательную базу и обеспечит ее целостность.	

2016/1	Следует рассмотреть вопрос упрощения нормативноправовой базы для проведения выборов, особенно в отношении сложных и ограничительных процедур регистрации кандидатов, агитации и освещения в СМИ.	
2003/11	Закон о политических партиях должен быть пересмотрен и следует уделить серьезное внимание выводу из него положений, которые являются дискриминирующими в вопросе образования политических партий группами, представляющими региональные, местные интересы и интересы меньшинств.	**Выполнено частично**. Правда, первоначально (в 2004 году) ситуация была резко ухудшена, и число политических партий к 2009 году сократилось до 7. Тем не менее, в 2012 году закон о партиях был изменен в лучшую сторону, и возможность создания политических партий была облегчена. Однако рекомендация по отмене положений, запрещающих создавать партии группами, представляющими региональные, местные интересы, не реализована. Кроме того, в законе остались положения, позволяющие органам исполнительной власти подходить избирательно к регистрации политических партий, фактически дискриминируя партии, создаваемые неугодными политиками.
2003/13	Правоположения, регулирующие использование голосов граждан, голосующих за рубежом, по отношению к конкретным одномандатным избирательным округам, должны быть пересмотрены, чтобы обеспечить транспарентность по ходу этого процесса. Должна иметь место последовательность процедур распределения голосов по одномандатным избирательным округам между избирателями, голосующими за рубежом, и теми, которые используют открепительные удостоверения для голосования за пределами своего избирательного округа.	**Не выполнено**. Распределение зарубежных избирателей по одномандатным округам стало менее логичным. На практике на зарубежных участках не обеспечивается соблюдение правил голосования по одномандатному округу, аналогичных тем, которые применяются внутри страны.

2003/14	Следует обратить внимание на удаление положений, позволяющих голосовать "против всех," поскольку при этом представляется невозможным учет политической воли голосов "против всех" на выборах по пропорциональной системе.	**Выполнено**. На федеральных и региональных выборах графа «против всех» исключена в 2006 г. С 2015 г. она может применяться на некоторых выборах местного уровня, где это отдельно предусмотрено. При этом мы считаем рекомендацию не основанной на нормах международного права и не учитывающей специфику российских выборов.
2004/3	Следует рассмотреть возможность устранения положений, позволяющих голосовать "против всех".	
2011/2	Государственные власти, избирательные органы и другие учреждения должны демонстрировать стремление эффективно и должным образом выполнять принципы демократических выборов, как это предусмотрено законодательством, включая соблюдение гарантий свободы объединений, собраний и волеизъявления.	**Выполнено частично**. В связи с изменением состава Центральной избирательной комиссии России, высший орган избирательной администрации декларирует свою приверженность международным стандартам демократических выборов и предпринимает ряд шагов по улучшению имиджа избирательной системы. Однако влияние ЦИК на ситуацию крайне ограничено. В отношении иных органов власти и нижестоящих избирательных комиссий см. комментарий к рекомендации 2003/1. В отношении свободы собраний ситуация продолжает ухудшаться: принят закон, распространяющий ограничения на проведение уличных мероприятий на встречи депутатов с избирателями.
2016/2	Органам власти следует привести законодательство о свободе собраний и самовыражения в соответствие с международными стандартами. Власти не должны толковать закон таким образом, чтобы ограничивать основные права и свободы, предусмотренные Конституцией и международными стандартами.	
2016/3	Властям следует демонстрировать полное соблюдение основных свобод и обеспечение равных возможностей для всех граждан, как это предусмотрено законодательством. Важнейшее значение имеет конкурентная политическая среда, способная породить жизнеспособные политические альтернативы.	**Не выполнено**. Политическая конкуренция по-прежнему сильно ограничивается различными способами. Например, на выборах глав регионов среднее эффективное число кандидатов, рассчитываемое по формуле Лааксо-Таагеперы, снизилось с 2,5 в 2001- 2005 гг., до 1,7 в 2012-2017 гг. Отсутствие конкуренции видно не только по результатам

		выборов, но и по размерам избирательных фондов кандидатов и источникам их финансирования. Так, на губернаторских выборах 2017 г. суммарный фонд кандидатов от «Единой России» почти в 3 раза превышал суммарный фонд всех остальных кандидатов вместе взятых [4].
2016/5	Следует рассмотреть возможность декриминализации клеветы и оскорбления государственных должностных лиц, а также отмены законодательства, накладывающего непропорциональные ограничения на свободу слова и самовыражения, в том числе в интернете.	Не выполнено.
2. Административный ресурс		
2003/1	Федеральные и региональные органы власти должны обеспечить строгое выполнение всех законодательных ограничительных положений против использования административных ресурсов в любой избирательной кампании. ЦИК и другие соответствующие органы должны взять на себя более активную роль по мониторингу, расследованию и наказанию виновных в злоупотреблении административными ресурсами	Не выполнено. Сообщения о применении административного ресурса в агитационных целях продолжают приходить из самых разных регионов и касаются выборов самого разного уровня. На выборах 10 сентября 2017 г. он проявил себя в таких формах, как использование государственных целевых программ в целях предвыборной агитации; участие должностных лиц, государственных и муниципальных служащих и сотрудников бюджетных организаций в агитационных акциях и мероприятиях; использование помещений, находящихся в государственной и муниципальном собственности, в интересах отдельных участников выборов;

[4] https://www.golosinfo.org/ru/articles/142335

2012/1	Существующие положения закона следует интерпретировать таким образом, чтобы предотвратить конфликт интересов между должностями в органах исполнительной власти, требующих независимости, и позицией кандидата, которая предполагает постоянный поиск политического преимущества. Эти положения могли бы быть дополнены механизмами, которые бы обеспечили их соблюдение.	церемониальная активность и «рабочие поездки» действующих глав регионов, выдвинувших свои кандидатуры на губернаторских выборах; использование общественных и государственных мероприятий в интересах административных кандидатов; использование общих образов и символов в социальной рекламе органов власти и агитационных материалах административных кандидатов.
2016/13	Властям, политическим партиям и кандидатам следует предпринять дополнительные шаги для предупреждения злоупотреблениям административным ресурсом с целью обеспечения равноправной среды проведения кампании.	Использование преимуществ должностного и служебного положения на стадии предвыборной агитации остается весьма распространенной практикой на российских выборах. Должностные лица, государственные и муниципальные служащие, сотрудники и работники бюджетных организаций принимают деятельное участие в агитационных и мобилизационных мероприятиях в интересах административных кандидатов и выдвиженцев от партии «Единая Россия». Для проведения предвыборной агитации широко используются публичные мероприятия, организуемые государственными или муниципальными органами власти за бюджетные средства. Особенно это характерно для выборов глав регионов, которые в этом году проходят в 16 субъектах федерации. Особыми характерными чертами губернаторских выборов являются возросшая в разы церемониальная и «служебная» активность действующих глав регионов и врио и связанное с этим преимущественное информирование об их профессиональной деятельности. Повсеместно в предвыборный период возрастает число «рабочих поездок», служебных командировок, связанных с исполнением их должностных обязанностей. Распространенной практикой

		является ситуация, когда официальные и официозные СМИ, региональное телевидение и муниципальные газеты, под видом информирования о служебной деятельности административных кандидатов ведут активную предвыборную агитацию в их поддержку[5].
2003/17	Законодательство о выборах должно быть изменено и дополнено или же ЦИК должна издать инструкции по вводу правоположений по отношению к присутствию должностных лиц государственной администрации и их роли во время избирательной кампании, а также органов выборной администрации.	**Выполнено частично**. Действующее законодательство содержит ряд положений, очерчивающий круг лиц, задействованных при подготовке и проведении выборов, включая перечень лиц, имеющих право находиться на избирательном участке при проведении голосования и подсчете голосов. Однако, проведенный в 2017 г. анализ составов 22 избирательных комиссий субъектов РФ, выступающих организаторами крупных выборов, позволяет сделать вывод, что действующий порядок их формирования не учитывает в должной мере интересы непарламентских партий и гражданского общества. Несмотря на усилия ЦИК России по снижению доли государственных и муниципальных служащих в составах комиссий, сохраняется тенденция на непропорциональное усиление в ИКСРФ позиций партии «Единая Россия», что происходит за счет введения в составы комиссий членов и функционеров партии, а также связанных с ней лиц от имени общественных объединений, муниципальных образований и иных субъектов выдвижения.

[5] https://www.golosinfo.org/ru/articles/142159

Обозначившаяся в период 2016-2017 гг. положительная, на наш взгляд, тенденция к увеличению представительства партий не из «федеральной четверки» в составах избирательных комиссий субъектов РФ происходит, пока, без учета реального политического веса конкретных непарламентских партий и их поддержки избирателями в регионах.

При этом вынуждены констатировать, что по-прежнему решающую роль в формировании составов и особенно руководства избирательных комиссий субъектов РФ играют региональные власти, а влияние ЦИК России на этот процесс остается весьма ограниченным.

Зависимый характер ряда избирательных комиссий от региональных властей проявился в ходе избирательных кампаний 2017 г. Прежде всего речь идет о территориальных избирательных комиссиях г. Москвы, а также избирательных комиссиях Алтайского края, спорные действия и решения которых вызвали широкую негативную реакцию со стороны участников выборов, экспертного сообщества и ЦИК России. Считаем, что в отношении этих избирательных комиссий по итогам избирательной кампании 2017 г. должны быть сделаны организационные выводы[6].

[6] https://www.golosinfo.org/ru/articles/142182

2003/24	Органы государственной власти должны воздерживаться от вмешательства в работу журналистов и другого персонала средств массовой информации с намерением повлиять на выборы. Не может быть какого бы то ни было запугивания, каких бы то ни было угроз, закрытия или нажима на средства массовой информации любым членом государственной или местной администрации.	**Не выполнено**. Повсеместным является информационное доминирование на выборах административных кандидатов. Типичной является ситуация, когда государственные и контролируемые администрацией СМИ, прежде всего региональное телевидение, под видом информирования на протяжении всего агитационного периода продолжают активно освещать служебную деятельность выдвинувших свою кандидатуру на губернаторских выборах действующих глав регионов, способствуя созданию их положительного образа и, фактически, занимаясь их бесплатным, за бюджетный счет, пиар-сопровождением[7].
2004/28	Органам государственной власти следует воздерживаться от вмешательства в работу журналистов и других сотрудников СМИ с целью оказания влияния на результаты выборов. Не должно быть какого бы то ни было запугивания, угроз, закрытия или давления на СМИ со стороны любого представителя федеральной или местной администрации.	
2011/1	Необходимо предпринять большие усилия для эффективного разграничения государства и партии, как того требует пункт 5.4 Документа копенгагенского совещания.	**Не выполнено**. Административные кандидаты крайне редко проводят официальные агитационные мероприятия, многие из них отказываются от участия в политических дебатах, зато повсеместно в предвыборный период возрастает число т.н. «рабочих поездок», служебных командировок, связанных с исполнением должностных обязанностей. Данные мероприятия проходят на регулярной основе, позиционируются как рабочие встречи главы региона или иного должностного лица и широко и в почти ежедневном режиме освещаются региональными СМИ. В этих «рабочих мероприятиях» активное участие принимают государственные и муниципальные должностные лица. Информация о них,

[7] https://www.golosinfo.org/ru/articles/142159

фактически в целях предвыборной агитации, размещается на официальных информационных ресурсах, в государственных СМИ, рассылается в пресс-релизах от имени пресс-служб региональных правительств и администраций.

Распространенным явлением остается использование в агитационных целях общественных мероприятий, а также мероприятий, организуемых государственными или муниципальными органами власти за счет бюджетных средств. Нередко в таких мероприятиях оказываются задействованы несовершеннолетние дети.

В агитации «Единой России» и ее кандидатов часто присутствует информация о программах, реализуемых за счет государственных или муниципальных бюджетов, которые преподносятся как заслуга партии.

Сохраняется практика использования общих образов и символов в информационных материалах органов власти и агитационных материалах отдельных кандидатов и партий.[8]

3. Допуск кандидатов		
2003/3	Избирательные органы должны применять на равноправной и невыборочной основе критерии регистрации участников выборов, с применением отказа в регистрации или отмены регистрации только за существенные нарушения. Все участники избирательного процесса должны иметь одинаковую возможность устранять мелкие изъяны в их заявках о кандидатуре.	Не выполнено. Более того, за прошедшие 14 лет ситуация серьезно ухудшилась: отменено право регистрироваться на основании избирательного залога, ужесточена максимально допустимая доля брака в подписных листах, требуемая доля подписей для определенных категорий кандидатов увеличена до 3% от списочного числа избирателей, увеличен объем представляемых кандидатом документов, и недостатки в

[8] https://www.golosinfo.org/ru/articles/142159

		каждом документе могут служить основанием для отказа в регистрации. Причем, последний пункт остается на усмотрение избирательной комиссии, организующей соответствующие выборы, что ведет к произвольному и зачастую предвзятому толкованию норм.
2004/4	Необходимо рассмотреть возможность уменьшения количества подписей, необходимых в поддержку кандидата, выдвинутого через самовыдвижение, чтобы обеспечить равные условия для кандидатов; в то же время, данный порог должен оставаться достаточно высоким, чтобы предотвратить выдвижение кандидатов, не преследующее в действительности цель их избрания на пост Президента РФ.	**Выполнено частично**. Число подписей для кандидатов самовыдвиженцев на должность Президента России уменьшено с 2 млн до 300 тыс. Однако равные условия не обеспечены, в частности, для кандидата, выдвинутого непарламентскими партиями, число подписей составляет 100 тыс., а кандидаты от парламентских партий освобождены от сбора подписей. При этом, трехкратное различие в количестве подписей избирателей в поддержку самовыдвиженцев и кандидатов от непарламентских партий объяснить сложно, т.к. минимальная численность партии равна минимальной численности инициативной группы по выдвижению кандидата в Президенты России.
2016/11	Следует рассмотреть возможность упрощения процедуры регистрации кандидатов, в том числе за счет снижения количества необходимых подписей в поддержку для самовыдвиженцев в соответствии с международной практикой.	
2004/5	Необходимо законодательно закрепить возможность исправления формальных или незначительных недочетов, допущенных в процессе выдвижения и регистрации, даже в течении нескольких дней после истечения установленного срока подачи ходатайства о регистрации.	**Выполнено частично** и в основном формально. В 2006 году появились нормы о праве кандидатов исправлять недочеты. Но они касаются не всех недочетов, а правоприменительная практика противоречива и в последние годы в основном движется в сторону ужесточения.

2004/20	Необходимо пересмотреть методологию проверки достоверности подписных листов и опубликования результатов проверки. Необходима качественная проверка подписей при регистрации с тем, чтобы несущественные, формальные недочеты не привели к признанию подписных листов недействительными.	**Не выполнено**. Законодательство не улучшилось, а на практике ситуация ухудшается.
2012/6	Стоит рассмотреть возможность изменения процедур верификации подписей в поддержку кандидатов с целью их упрощения, а также предотвращения признания недействительными подписей из-за незначительных и технических ошибок.	
2016/12	Следует пересмотреть основания признания подписей недействительными, поскольку они необоснованно ограничивают право избирателей поддерживать потенциальных кандидатов. Рекомендуется разрешить подавать большее число подписей сверх установленного порога и проверять столько подписей, сколько необходимо для того, чтобы определить наличие числа действительных подписей для преодоления требуемого порога.	
2011/7	Граждане Российской Федерации, имеющие двойное гражданство, должны иметь право выставлять на выборах свою кандидатуру.	**Не выполнено**.
2011/8	Избирательное законодательство следует изменить в соответствии с пунктом 7.5 Документа Копенгагенского совещания, с целью предоставления права независимым кандидатам баллотироваться.	**Выполнено частично**. На выборах в Государственную Думу России пропорциональная система заменена на смешанную, которая позволяет баллотироваться независимым кандидатам. Сократилось применение полностью пропорциональной системы на региональных и муниципальных выборах. В то же время на выборах депутатов Государственной думы России в

		2016 г. из более чем 300 кандидатов, которым требовалось собрать подписи в поддержку своего выдвижения в выборах в итоге смогло принять участие лишь 19 человек[9], а на выборах глав большинства регионов самовыдвижение не предусмотрено.
2016/9	Ограничения прав избирателей и кандидатов следует пересмотреть с целью обеспечения их соразмерности. Ограничения прав выступать кандидатом для лиц, имеющих двойное гражданство, вид на жительство в другом государстве или погашенную судимость, следует устранить. Ограничения на избирательные блоки стоит снять. В соответствии с международными обязательствами, ограничение в праве голоса лиц с психическими расстройствами следует снять при одновременном обеспечении необходимых механизмов поддержки для осуществления права голоса.	Не выполнено.
	4. Учет избирателей и списки избирателей	
2003/7	В начале избирательной кампании и перед днем выборов ЦИК должна обнародовать настоящее общее число зарегистрированных избирателей, которые праве принять участие в голосовании в день выборов, а также его разбивку по избирательным участкам. ЦИК должна также пересмотреть формат протоколов о результатах для включения данных о количестве избирателей, которые были дополнительно включены в списки избирателей на каждом избирательном участке в день выборов.	Выполнено частично. ЦИК России публикует данные о числе избирателей по субъектам федерации на 1 января и 1 июля каждого года. Эти данные используются для составления Реестра избирателей в ГАС «Выборы», а перед выборами Реестр используется для составления списков избирателей по избирательным участкам. Разбивка числа избирателей по избирательным участкам перед днем голосования существует в территориальных

[9] https://komitetgi.ru/analytics/2969/

		избирательных комиссиях, но обычно не публикуется. Точность отражения избирателей в Реестре оставляет желать лучшего: изменения в Реестре желательно осуществлять более оперативно. В связи с миграционными процессами, число избирателей, отражаемое в протоколах об итогах голосования может сильно отличаться от числа избирателей в списке избирателей до начала голосования (на последних федеральных выборах — примерно на 0,5 млн). Рекомендация о включении в протокол числа избирателей, которые были включены в список дополнительно, не выполнена.
2003/18	Широкомасштабный пересмотр процедур регистрации избирателей должен быть предпринят для того, чтобы получить более точные списки избирателей.	**Выполнено**. Процедуры регистрации граждан осуществляются органами регистрации - МВД, загсами, военкоматами. На основе данных регистрационных органов составляется Реестр избирателей. Неточности в списке избирателей возникают из-за неоперативности передачи информации из органов регистрации в избирательные комиссии, а также из-за несоблюдения требований закона о внесении изменений в список избирателей. С 2003 года в этом направлении сделан шаг вперед: введение Регистра избирателей в ГАС «Выборы» позволило оперативнее и точнее изготавливать список избирателей. Поэтому широкомасштабного пересмотра процедур регистрации не требуется. Однако требуется более строгое исполнение закона при внесении изменений в список избирателей.
2004/18	Необходимо в значительной степени пересмотреть процедуры регистрации избирателей с тем, чтобы составить более точные списки избирателей.	

2004/19	Необходимо оповещать общественность об изменениях, вносимых в списки избирателей с момента предоставления данных списков в УИКи и до самого дня выборов. Следует периодически публиковать пересмотренные цифры, сведенные на уровне ТИК.	Не выполнено. Информация об изменениях в списке избирателей хотя и собирается частично, не обнародуется. Не используется механизм оперативного изменения в регистре избирателей при уточнении списка избирателей в период выборов.
2012/8	Законодательные рамки для внесения избирателей в списки незадолго до дня голосования можно детализировать и они должны строго выполняться. Необходим эффективный и действующий механизм на местах, который обеспечит, что имена таких избирателей будут соответствующим образом отмечены в списках участков по месту их постоянного проживания, чтобы исключить возможность многократного голосования.	
5. Процесс голосования		
2003/4	ЦИК должна издать специальные указания, чтобы требовать от должностных лиц УИК предупреждения открытого голосования и голосования группами. ЦИК должна также предоставлять избирателям возможность обучения по вопросу об обязанности голосовать тайно. ТИК должны обеспечить, чтобы каждый избирательный участок получил достаточное число соответствующих кабин для голосования.	Выполнено частично. Просвещение избирателей относительно тайны голосования осуществляется назойливо и непрерывно. Но каких-то заметных мер для большей защиты тайны голосования принято не было. Кроме того, следует учитывать, что нарушение тайны голосования в настоящее время связано не столько с техническими проблемами, сколько с принуждением работодателей своих работников к голосованию.
2004/11	ЦИК России необходимо принять соответствующие меры для предотвращения голосования за пределами избирательных кабин и голосования в группах. Помимо напоминания об инструкциях работникам УИКов и обеспечения соответствующего обучения по данным вопросам, ЦИК России следует проверить, в состоянии ли	Обеспечение кабинами для тайного голосование вполне достаточное.

	стандартные требования к оборудованию участков предотвратить голосование за пределами кабинок и в группах, особенно в условиях высокого уровня явки. ЦИК России следует также организовать информирование избирателей об их обязанности голосовать в тайне.	
2016/21	Практические аспекты организации голосования следует пересмотреть, с тем чтобы обеспечить тайну голосования, как это предусмотрено обязательствами ОБСЕ и законом. Важность тайны голосования следует подчеркивать в ходе обучения избирательных комиссий и в учебных материалах для избирателей.	
2003/5	ЦИК должна издать исправленные и дополненные	**Не выполнено**. ЦИК издал несколько основанных на законе
	инструкции по процедурам голосования с использованием	инструкций по голосованию вне помещения для голосования.
	переносных ящиков, чтобы повысить гарантии	Однако нарушения при таком голосовании наблюдаются до
	секретности голосования предупредить фальсификацию.	сих пор.
	Избирательные бюллетени для заочного голосования должны выдаваться только тем избирателям, которые запросили такую услугу.	Помимо наблюдающихся до сих пор прямых нарушений закона (голосование вне помещения для голосования за других лиц), существуют две неурегулированные законом проблемы:
		А) Г олосование в труднодоступных и малонаселенных пунктах, откуда избирателям проблематично добираться до помещения для голосования. Там, где таких пунктов много, (Воронежская, Тамбовская, Волгоградская, Псковская области и др. регионы) голосование вне помещения достигает уровня 15-20% от общего числа голосовавших. В этих обстоятельствах нередко голосование вне помещения осуществляется простым «объездом» таких пунктов;

		Б) Г олосование в городах по спискам органов социального обеспечения и другим спискам, в которые включаются все подопечные избиратели, иногда без их ведома. Случаи А и Б требуют дополнительного нормативного регулирования, включающего также расширение возможностей общественного контроля такого голосования.
2003/19	ЦИК должна пересмотреть процедуры голосования для того, чтобы четко определить, когда следует ставить печать на избирательных бюллетенях и когда они должны подписываться членами УИК.	**Не выполнено**. Речь в рекомендации идет об отсутствии в законе указания на момент проставления печати и подписей на бюллетене.
2004/12	ЦИК России необходимо удостовериться, что при любом решении о внедрении новых технологий для голосования соблюдаются гарантии тайного голосования.	**Выполнено**. За период, прошедший с момента предложения рекомендации, новых технологий дистанционного голосования не появилось.
2004/14	ЦИК России необходимо распространить пересмотренные инструкции по процедуре голосования на дому, чтобы улучшить гарантии тайного голосования и предотвратить подлог. Количество бюллетеней для голосования на дому должно строго соответствовать количеству избирателей, запросивших данную услугу.	**Выполнено**. Законом установлены ограничения по числу бюллетеней, которые выездная группа берет с собой. В Инструкциях ЦИК России освещаются вопросы тайны и добровольности голосования вне помещения для голосования.
2004/23	Необходимо внимательно следить за использованием специальных избирательных участков для избирателей без постоянной регистрации по месту жительства для избежания повторного голосования. ЦИК России необходимо издать пересмотренные инструкции по соответствующему использованию открепительных талонов.	**Выполнено частично**. В настоящее время голосование избирателей, не имеющих регистрации по месту жительства на территории Российской Федерации оставляет желать лучшего: имеются возможности неоднократного голосования таких избирателей. Инструкции по использованию открепительных удостоверений достаточно строго и определенно регулируют их

		использование. Открепительные удостоверения в настоящее время заменяются новым порядком голосования по месту нахождения.
2011/9	Для повышения достоверности и прозрачности результатов выборов, бланки протоколов с результатами должны содержать ныне отсутствующие поля для общего числа проголосовавших избирателей (вычисляется путем подсчета подписей в списках избирателей) и количества использованных бюллетеней (получается вычитанием количества неиспользованных бюллетеней из общего числа полученных бюллетеней).	**Не выполнено**. Рекомендация носит технический характер и, по всей видимости, является реакцией на исторически сложившуюся нелогичную последовательность строк протокола, вызывающую трудности как при заполнении протокола, так и при его анализе.
2011/10	С целью уменьшить количество ресурсов, требуемых на то, чтобы предоставить жителям отдаленных территорий возможность воспользоваться своим правом голоса, стоит подумать о введении для них возможности голосовать по почте.	**Выполнено частично**. Ф российское законодательство внесена норма, позволяющая использовать голосование по почте на региональных и местных выборах, однако на настоящий момент эта норма является «спящей». Мы считаем, что голосование по почте плохо защищено от фальсификаций и может скорее навредить обеспечению честных выборов.
2011/14	Следовало бы принять технические или процедурные меры, чтобы во время помощи избирателям сотрудники избирательных комиссий не могли видеть содержимое бюллетеней (например, с помощью использованию закрывающих элементов для бюллетеней перед их сканированием), или голоса, отдаваемые на сенсорном экране (например, используя улучшенные защитные экраны или подходящие кабины для голосования).	**Не выполнено**. И не может быть выполнено, поскольку «сотрудники избирательных комиссий» вообще не могут помогать избирателям в заполнении бюллетеня. Комплексы электронного голосования (КЭГ), действительно имеют отмеченные недостатки, хотя и не выведены из эксплуатации и до сих пор применяются на относительно небольшой доле участков, однако расширение их использования не предполагается.

2012/9	Можно еще больше ужесточить процедуры выдачи ОУ, а также дополнительно сократить перечень оснований для их выдачи и использования.	**Не выполнено**. В настоящее время данная проблема стоит для досрочного голосования.
2012/10	Следует прекратить практику формирования специальных избирательных участков перед самым днем голосования, поскольку такая практика недостаточно прозрачна и уменьшает уверенность в надлежащей организации избирательного процесса.	**Выполнено частично**. За последние пять лет такая практика существенно сократилась.
2012/11	Положения законодательства, регулирующие голосование вне избирательного участка стоит ужесточить с целью обеспечения большей уверенности в надлежащей организации избирательного процесса. Случаи невероятно высокого количества избирателей, проголосовавших вне участков, должны быть тщательно изучены.	**Не выполнено**. Однако в настоящее время в ЦИК России ведется работа по изучению проблем голосования вне помещения для голосования, включая разработку законодательных положений, которые могут улучшить ситуацию.
2016/22	С целью дальнейшего расширения всеобщего избирательного права властям следует принять необходимые меры для содействия свободному доступу избирателей с ограниченными физическими возможностями на избирательные участки.	**Выполнено частично**. Избирательные участки постепенно оснащаются приспособления для обеспечения голосования инвалидов: пандусы, специальные кабины, трафареты для голосования слепых и пр. В настоящее время действует норма закона, обязывающая обеспечить доступность помещений для голосования для лиц ограниченными физическими возможностями; однако на практике реализация этой нормы осложняется нехваткой ресурсов у местных администраций.

6. Подсчет голосов

2003/6	ЦИК должна предпринять меры по обеспечению соблюдения соответствующих процедур по подсчету голосов избирателей. Следует расширить масштаб обучения по этим вопросам и разработать учебные материалы. В особенности, должно взыскиваться существующее обязательство должностных лиц УИК, чтобы предоставлять заверенные копии протоколов о результатах всем имеющим на это право лицам. Нарушения процедуры должны расследоваться, а те, кто нарушил закон, должны нести за это ответственность.	Выполнено частично. Масштаб обучения в этом направлении расширен. С 2016 года ЦИК России предпринимает шаги, чтобы убедиться в соблюдении адекватных процедур подсчета и подведения итогов голосования. Проводятся тренинги по заполнению протоколов об итогах голосования. Однако результаты обучения пока неудовлетворительны. Например, исследование копий протоколов, выданных наблюдателям на выборах 10 сентября в 2017 г. в Свердловской области, показало, что лишь около 20%[10] копий протоколов заверены в соответствии с требованиями законодательства. Нарушение процедуры, в основном, не расследуется, а случаи привлечения к ответственности единичны.
2004/15	ЦИК России следует предпринять шаги, чтобы убедиться в соблюдении адекватных процедур подсчета голосов и сведения результатов голосования. Необходимо улучшить обучающие тренинги по заполнению протоколов о результатах голосования. Нужно расследовать нарушения процедур и привлечь к ответственности нарушителей.	
2016/23	УИК должны строго соблюдать правовые гарантии от возможных подтасовок. Процедуры подсчета голосов и заполнения итоговых протоколов должны проводиться прозрачно, как это предусмотрено законом и в форме, способствующей обеспечению полноценного наблюдения за процессом. Следует активизировать усилия по обучению членов УИК с особым акцентом на процедуры голосования и подсчета голосов.	

[10] https://www.golosinfo.org/ru/articles/142304

2004/16	Представляется целесообразным изучить возможные варианты упрощения процедур заполнения протоколов о результатах голосования. Необходимо уделить особое внимание улучшению прозрачности процесса сведения результатов голосования на уровне ТИКов.	**Выполнено частично**. Сделан шаг вперед в упрощении процедур заполнения протоколов. Многие участковые комиссии оснащены компьютерами для упрощения заполнения и изготовления протоколов, проверки контрольных соотношений.
		Прозрачность процесса подведения итогов в ТИК, хотя и увеличивается постепенно, но оставляет желать лучшего. На выборах Президента России в 2018 г. планируется оснастить ТИК видеокамерами, которую будут вести прямую трансляцию.
2004/17	ЦИК необходимо предоставить разъяснения в ТИКи по разграничению случаев, когда в сведении результатов голосования обнаруживается «ошибка счета», которую необходимо исправить, и случаев несоответствия данных, вызывающих сомнения в достоверности протокола и таким образом, нуждающихся в повторном подсчете.	**Выполнено частично**. На уровне закона такие случаи разграничены. Однако понятие «сомнение в правильности составления протокола» не расшифровано, и на практике ТИК зачастую допускают прием протоколов, вызывающих серьезные сомнения. Также наблюдаются случаи незаконного признания сомнительными итогов голосования, на основании которого осуществляется незаконное изменение итогов голосования.
2004/21	ЦИК России необходимо пересмотреть формат протоколов о результатах голосования, чтобы внести независимые сведения о количестве избирателей, добавленных в списки избирателей на каждом участке в день выборов на основании открепительных талонов и штампа о регистрации.	**Не выполнено**.
2011/12	Как это позволяет действующее законодательство, должны проводиться обязательные пересчеты голосов в случайно определяемой значимой выборке участков, на которых используются новые избирательные технологии. Такая	**Не выполнено**. Ручной пересчет при применении комплексов обработки избирательных бюллетеней (КОИБ) осуществляется редко. При этом не предусмотрена его обязательность. Это провоцирует участников выборов сомневаться в честности

мера может внести вклад в дальнейшее усиление доверия к работы КОИБ. Например, на выборах депутатов таким системам муниципалитета города Ярославля VII созыва, которые

проходили в единый день голосования 10 сентября 2017 г. две оппозиционные партии КПРФ, Яблоко и независимые кандидаты высказали сомнения в корректности работы КОИБ и требовали ручного пересчета[11]. Однако им в этом было отказано.

При этом ручной подсчет голосов при применении комплексов электронного голосования (КЭГ) законом вовсе не предусмотрен.

	7. **Наблюдение**	
2003/9	ЦИК должна по-прежнему подчеркивать перед нижестоящими комиссиями важность местных непартийных наблюдателей и издавать ясные указания насчет их доступа к избирательным участкам, в частности, какие документы требуются для того, чтобы они могли присутствовать там в день выборов.	**Выполнено**. Руководство нового состава ЦИК России с 2016 г. изменило отношение к работе общественных наблюдателей на выборах. В отличие от периода, когда ЦИК России возглавлял В. Е. Чуров и когда выпускались указания прямо направленные на ограничение общественного наблюдения за выборами, под руководством нового председателя Эллы Памфиловой созданы благоприятные условия для доступа наблюдателей и представителей СМИ на избирательные участки, наблюдателей практически перестали удалять с избирательных участков. ЦИК России настраивает комиссии на конструктивное взаимодействие с наблюдателями. ЦИК России постарался обеспечить рациональный порядок реализации дополнительных ограничений, которые были внесены в избирательное законодательство для доступа представителей СМИ и наблюдателей на избирательные участки.

[11] https://www.golosinfo.org/ru/articles/142187

2003/15	Препятствия, которые ограничивают вовлеченность групп местных непартийных наблюдателей в избирательном процессе, должны быть изъяты из законодательства о выборах. Местные непартийные наблюдатели должны иметь право на принятие участия во всех заседаниях избирательных комиссий и на получение соответствующей информации.	**Не выполнено**. В 2005 г. из федерального избирательного законодательства была исключена норма, позволяющая общероссийским общественным организациям направлять на выбора общественных наблюдателей. Таким образом рекомендация была исполнена с точностью до наоборот. После этого почти во всех регионах, аналогичные нормы были изъяты из законодательства для региональных и местных выборов. Таким образом, непартийные наблюдатели, начиная с 2005 г., вынуждены присутствовать на избирательных участках в статусе представителей СМИ, либо договариваться с кандидатами или партиями для получения направлений.
2004/9	Необходимо убрать из законодательства о выборах ограничения, касающиеся участия в избирательном процессе групп российских непартийных наблюдателей, включая требование о том, что они должны быть	
	зарегистрированы в качестве «всероссийских»	При этом, стоит обратить внимание, что начиная с 2011 г.
	общественных организаций. Российские непартийные	против общественных наблюдателей, в частности организации
	наблюдатели должны обладать правом присутствия на	«Голос» и ее активистов, ведется слежка, прослушивание
	всех заседаниях избирательных комиссий и получения	телефонных переговоров, устраиваются провокации, при
	соответствующей информации в полном объеме и в	поездках за рубеж на паспортном контроле происходит
	соответствующее время.	искусственная волокита, регулярный личный досмотр и досмотр ручной клади и багажа, в чем по мнению организации активное участие принимают специальные службы. На ряде федеральных телеканалов в период выборов ведутся целенаправленные кампании по дискредитации этих организаций.
2012/5	Национальное избирательное законодательство следует пересмотреть таким образом, чтобы непартийные организации и группы получили возможность осуществлять наблюдение за выборами.	
2016/6	В соответствии с международными стандартами и обязательствами, законодательство должно гарантировать непартийным гражданским наблюдателям возможность независимо контролировать избирательный процесс.	В декабре 2017 г. внесены поправки в закон о выборах Президента России, которые вводят наблюдателей от Общественной палаты России и общественных палат субъектов Российской Федерации. При этом следует заметить, что общественные палаты формируются преимущественно самими органами власти и не являются независимыми от

государства общественными институтами.

Вместо предоставления права общественным организациям напрямую направлять наблюдателей на избирательные участки был придуман административный фильтр в виде общественных палат.

Хотим обратить внимание на высказывание из интервью[12] Александра Точенова, заместителя Секретаря Общественной палаты России, который занимается реализацией этой новации: «отдельно надо сказать, что в ряды общественных наблюдателей не должны попасть представители партий, — они могут идти по своим квотам, тогда как общественные палаты должны оставаться вне партийной деятельности. Это первое. Второе: среди наблюдателей от общественных палат не должны оказаться члены общественных организаций — иностранных агентов, они не могут заниматься мониторингом выборов». На наш взгляд данные утверждения идут вразрез с законодательством и являются дискриминационными. Членство гражданина России в политической партии или некоммерческих организациях, в том числе включенных в реестр организаций выполняющих функции иностранного агента, не может служить основанием для поражения такого гражданина в гражданских правах, в том числе по общественному контролю на выборах.

[12] http://2017.vvbor-naroda.org/stovvborah/106117-agentam-i-partivnvm-prosba-ne-bespokoitsva-obschestvennve-nablvudateli-prismotrvat-za-vyborami-v-interesah-izbirateley.html

2004/10	Необходимо внести соответствующие положения, которые напрямую бы разрешали международным наблюдателям осуществлять наблюдение за работой избирательных комиссий в предвыборный период.	Не выполнено.
2016/19	В законодательство следует внести изменения, с тем чтобы обеспечить возможность для наблюдения за всем избирательным процессом всем наблюдателям. Наблюдатели должны иметь беспрепятственный доступ ко всем уровням избирательной администрации в любой момент времени.	Не выполнено.
8. Избирательные комиссии		
2003/8	Чтобы и в дальнейшем способствовать полной	Выполнено частично. Данные, введенные в систему ГАС
	транспарентности процесса установления итогов	«Выборы» размещаются оперативно. При этом в некоторых
	голосования, данные должны помещаться в Интернете в	ТИК наблюдаются задержки ввода данных в ГАС «Выборы».
	течение одного часа после того, как они будут введены в	Данные размещаются в неудобном формате, данные
	систему ГАС «Выборы», а все предварительные и	протоколов УИК для больших выборов разбросаны по разным
	окончательные результаты должны быть доступны на	Интернет-страницам.
	одной, иерархически построенной странице Интернета. База данных с протоколов УИК должна быть доступной в стандартном формате на странице в Интернете для того,	Решения ЦИК России публикуются в полном объеме, решения ИКСРФ, ОИК, ТИК, ИКМО публикуются частично.
	чтобы ее можно было загрузить в ЭВМ. Таким же образом, все решения ЦИК, ИКС и ОИК должны публиковаться на соответствующих страницах в Интернете и чтобы они оставались там в течение минимального срока.	Поиск решений плохо автоматизирован.

2003/12	Законодательство о выборах должно быть пересмотрено: (i) чтобы предупреждать неравновесие в представительности парламентских группировок, фаворизующее любого участника выборов в составе избирательной комиссии с правом решающего голоса; (ii) чтобы обеспечить независимость выборной администрации от органов исполнительной власти; (iii) чтобы разъяснить меры, на основе которых члены прежних избирательных комиссий могут назначать членов новой комиссии; и (iv) чтобы указывать на (если такое имеется) членство в политических партиях всех членов избирательных комиссий с правом решающего голоса. Лимит 'одна треть' в отношении представительности органов местной администрации с правом решающего голоса в избирательных комиссиях тоже должен соблюдаться	Не выполнено. Положения о формировании избирательных комиссий мало изменились за прошедшие 14 лет. Изменения скорее в противоположную сторону. Так, измененный в 2009 году порядок формирования избирательных комиссий муниципальных образований усиливает их зависимость от исполнительной власти. Лимит в отношении представительства государственных и муниципальных служащих в избирательных комиссиях с правом решающего голоса увеличен с одной трети до половины.
2004/2	Законодательство о выборах должно быть пересмотрено с целью обеспечения независимости избирательных комиссий от органов исполнительной власти. За счет принятия поправок к законодательству или инструкций ЦИК России, необходимо установить однозначные правила, регулирующие присутствие представителей органов государственной власти и местного самоуправления на избирательных участках, и определить их роль в ходе предвыборной кампании и в отношении структур, ответственных за организацию и проведение выборов.	Выполнено частично. Российское законодательство предусматривает исчерпывающий перечень лиц, которые могут находиться в помещении для голосования в день выборов и при подсчете голосов. Представители органов власти и местного самоуправления в этот перечень не входят. Кроме того, законодательство предусматривает некоторое взаимодействие избирательной администрации и органов власти и местного самоуправления по организации выборов. Однако главной проблемой является вмешательство представителей власти в деятельность избирательных комиссий и избирательный процесс в целом. Например, в 2017 г., по сообщениям в СМИ, Администрация Президента РФ занималась подбором политических консультантов для

		кандидатов в губернаторы[13], а накануне старта президентской кампании 2018 г. Администрация Президента решила провести совещание с главами региональных избирательных комиссий[14], хотя эти вопросы не входят в сферу компетенции указанного органа.
2004/8	Необходимо улучшить прозрачность работы избирательных комиссий за счет расширения возможностей для присутствия кандидатов, их финансовых уполномоченных и доверенных лиц, равно как и журналистов, на неформальных заседаниях, и требования обязательного информирования общественности обо всех заседаниях избирательных комиссий.	Выполнено частично. Кандидаты, доверенные лица и уполномоченные на заседания комиссий допускаются. Однако информирования общественности о заседаниях избирательных комиссий практически не осуществляется (за исключением ЦИК РФ и ИКСРФ). В 2016 были ужесточены условия присутствия представителей СМИ на избирательных участках, которые значительно усложнили их деятельность по освещению выборов..
2004/22	Все действия, осуществляемые с открепительными талонами комиссиями субъектов РФ и ТИКов, должны быть открыты для общественности. Этого можно добиться путем размещения серийных номеров открепительных талонов какой-либо ТИК на странице ТИК в сети Интернет, или внесением отдельной графы в протоколы ТИК и комиссий субъектов РФ, в которой следует отмечать количество полученных, выданных и недействительных талонов.	Выполнено. В протоколы ТИК внесены сведения о движении открепительных удостоверений.

[13]
[14] https://www.aolosinfo.ora/ru/articles/1418
https://www.kommersant.ru/doc/3479830

2011/3	Требуются дополнительные и эффективные меры для обеспечения беспристрастности и полной независимости избирательных комиссий от власти, как того требует закон. В частности, избирательные комиссии должны работать над тем, чтобы избегать любого их восприятия как заангажированных или пристрастных. Стоит рассмотреть возможность пересмотра правил назначения членов избирательных комиссий, чтобы ограничить роль государственных и местных властей.	Выполнено частично с 2016 г. Избирательная администрация после смены идеологического блока Администрации Президента и состава ЦИК России стала в большей степени руководствоваться законом и принципами прозрачности, беспристрастности. Однако сохраняется сильная зависимость избирательных комиссий от администрации, также, как и использование административного ресурса. См. комментарий к рекомендации 2003/17 в разделе «Административный ресурс».
2012/2	Требуются дополнительные эффективные гарантийные меры, которые обеспечат беспристрастность и полную независимость избирательных комиссий от власти, как того требует закон. В частности, избирательные комиссии должны работать над тем, чтобы избегать любого восприятия их как связанных с кем-либо или причастных. Стоит подумать и о возможности пересмотра правил формирования избирательных комиссий, с целью ограничить роль государственных и местных властей.	
2016/10	Для повышения надежности и общественного доверия к избирательному процессу, избирательная администрация должна руководствоваться законом и принципами прозрачности, беспристрастности и независимости, предусмотренными в законе. Следует рассмотреть возможность установления дополнительных и эффективных гарантий для обеспечения полной беспристрастности и независимости избирательных комиссий от государственных и местных органов власти и предотвращения неправомерного использования административных ресурсов в пользу отдельных партий,	

	как того требует закон.	
2011/11	ЦИК могла бы рассмотреть возможность создания более краткого, сжатого и более легкого в использовании руководства для УИК.	Выполнено. В последнее время прикладываются значительные усилия для создания различного вида удобных и лаконичных пособий для УИК.
2012/12	Следует усилить подготовку членов УИК, где особое внимание стоит уделять процедурам подсчета голосов и правам наблюдателей.	Выполнено частично. В последнее время подготовке членов УИК уделяется больше внимания. Отношение к наблюдателям на избирательных участках в целом улучшилось. Число удалений наблюдателей из помещений для голосования стало ничтожным. Это связано с включением в законодательство нормы о том, что для удаления требуется решение суда и с установками, исходящими от нового состава ЦИК России. При этом возможности для общественного наблюдения по-прежнему остаются крайне ограниченными
9. Национальные меньшинства и женщины		
2003/25	Все политические партии и кандидаты должны осуждать и воздерживаться от использования любых шовинистских и ксенофобных заявлений в их кампаниях. Власти должны принимать неотложные и надлежащие меры по порицанию партий и кандидатов, которые в своей агитационной деятельности используют язык ненависти.	Не выполнено. Язык ненависти в политической риторике сохраняется. Некоторые кандидаты и партии делают борьбу с меньшинствами одним из краеугольных камней своих кампаний (например, Виталий Милонов или Владимир Жириновский).
2003/26	Руководство политической партии должно способствовать партийному членству женщин, в частности, путем выдвижения их на выборные посты в партийных списках. Политические партии должны также направлять в адрес женщин вопросы, имеющие для них особое значение в их	Не выполнено. Системной работы по обеспечению гендерного равенства в политической жизни не ведется. Социологические исследования в сентябре 2017 г. показали, что лишь 13% россиян смогли назвать имя женщины, которая могла бы стать президентом страны. 24% граждан не хотят,

37

	кампаниях.	чтобы женщины принимали участие в политике, 31% не хочет, чтобы они занимали высшие государственные должности наравне с мужчинами. 16% против участия женщин в президентских выборах[15].
2004/31	Политическим партиям и кандидатам имеет смысл уделить больше внимания вопросам пола и проблемам, особо актуальным для женщин.	На прошедших в 2017 г. губернаторских выборах доля женщин среди выдвинувшихся кандидатов составила 15% (16 из 107). Зарегистрировано было лишь 9 кандидатов-женщин. Среди победителей женщин не было.
2016/8	Политические партии стоит поощрять к обеспечению гендерного равенства и принятию решительных мер для продвижения гендерно сбалансированных списков кандидатов, чтобы увеличить осведомленность о женщинах-кандидатах в ходе избирательных кампаний и интегрировать гендерные вопросы в свои платформы.	По представленности женщин в национальном парламенте Россия занимает 128-е место в мире (доля составляет 15,8%)[16].
2004/29	Органам государственной власти Российской Федерации необходимо предпринять ряд мер по вопросам гражданства и регистрации для защиты основных прав человека в том, что касается положения мигрантов -представителей меньшинств и обеспечения соответствия региональных процедур и действий местной администрации положениям федерального законодательства и обязательствам Российской Федерации в области прав человека.	Не выполнено. Проблема естественным образом существенно уменьшилась в объеме, потому что большая часть месхетинских турков вынуждена была эмигрировать в Соединенные Штаты Америки. При этом системно проблема решена не была и мигранты — представители меньшинств сталкиваются с серьезными проблемами в получении российского гражданства и ограничением избирательных прав.

15 https://www.levada.ru/2017/10/16/uchastie-zhenshhin-v-politike-

16 http://www.dw.com/ru/a-37830297

38

2004/30	Органам государственной власти необходимо предпринять меры по упрощению процедур, регулирующих голосование вынужденных переселенцев.	Выполнено. Численность вынужденных переселенцев за период 2004-2017 гг. значительно сократилась (По данным Федеральной службы государственной статистики: с 702,5 тыс чел. до 19,3 тыс. чел.[17]). Лица, не имеющие регистрации, могут проголосовать на специальных участках. Однако с этим оказалась связана другая проблема - обеспечение контроля за недопущением многократного голосования.
2011/18	Чтобы повысить степень представительства национальных меньшинств в выборных органах, властям предлагается начать консультации с их представителями для выработки соответствующих юридических и/или других мер.	Выполнено частично. В своем Втором мнении о Российской Федерации от 11 мая 2006 года Консультативный комитет Совета Европы по Рамочной конвенции о защите национальных меньшинств выразил озабоченность касательно некоторых аспектов избирательного законодательства, которые могут препятствовать участию лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, в принятии решений. Согласно изложенному Мнению, ниже представлены аспекты, которые могут представлять собой препятствия для лиц, принадлежащих к меньшинствам, в отношении их участия в принятии решений: семипроцентный порог на парламентских выборах; запрет на образование избирательных блоков; исключение одномандатных округов при выборах в законодательные органы[18]. В 2011-2017 гг. был принят ряд поправок в избирательное законодательство: понижение порога на парламентских выборах до 5%, возвращение одномандатных округов. При этом предусмотрено, что каждый субъект федерации, включая

[17] http://www.aks.ru/free doc/new site/population/demo/tab-miar4.htm
[18] http://www.osce.org/odihr/elections/86959?download=true

регионы с компактным проживанием национальных меньшинств должен иметь как минимум один одномандатный округ на своей территории, даже если численность избирателей в нем значительно ниже необходимого.

Однако сохраняется запрет на образование избирательных блоков при том, что 5-процентный барьер остается довольно высоким для национальных меньшинств - в 2016 г. он составил более 2,6 млн голосов.

	10. Агитация и средства массовой информации (СМИ)	
2003/2	ЦИК и другие органы контроля должны обеспечить, чтобы все государственные средства массовой информации предоставляли освещение избирательных кампаний нейтральным и равноправным образом. ЦИК должна рассмотреть возможность проведения своего собственного мониторинга выходящих в эфир программ средств массовой информации во время избирательных кампаний для того, чтобы разоблачать неравноправное и предубежденное освещение кампании и чтобы принимать быстрые и эффективные меры против тех, кто нарушает закон	Не выполнено. ЦИК России ведет регулярный собственный мониторинг освещения деятельности партий в СМИ в межвыборный период. Однако такой мониторинг не ведется в период проведения избирательных кампаний. Кроме того, в мониторинге учитывается только время, отведенное той или иной партии без оценки характера освещения (положительно, негативно или нейтрально). Кроме того, представляет проблему разделение агитации и информирования о деятельности должностных лиц, одновременно являющихся кандидатами на выборах. В целом, освещение избирательной кампании со стороны государственных СМИ остается предвзятым (см. комментарии к рекомендациям 2003/24 и 2004/28 в разделе «Административный ресурс»).
2004/25	ЦИК России и другим органам власти необходимо сделать так, чтобы государственные СМИ обеспечивали нейтральное и равномерное освещение избирательной кампании. ЦИК России следует рассмотреть возможность проведения собственного мониторинга СМИ в ходе избирательной кампании, чтобы отметить неравномерное и предвзятое освещение избирательной кампании и предпринять своевременные и эффективные меры против	

	подобных нарушений.	
2012/3	ЦИК и другие контролирующие органы должны применять свою надзирательную функцию с целью того, чтобы удостовериться, что все государственные СМИ обеспечивают нейтральное и сбалансированное освещение избирательной кампании. ЦИК стоит рассмотреть вопрос осуществления собственного мониторинга СМИ во время избирательных кампаний, с целью выявить неравное и предвзятое их освещение и принять быстрые и эффективные меры, которые могли бы предотвратить нарушение закона. Такой мониторинг не должен ограничиваться государственными СМИ, а также может включать связанные с госорганами и частные средства массовой информации.	
2003/20	Закон «Об основных гарантиях ...» должен быть пересмотрен для того, чтобы он отражал и разъяснял решение Конституционного Суда по отношению к освещению избирательной кампании средствами массовой информации.	Выполнено. Ровно настолько, насколько решения Конституционного суда России устанавливают определенность в правовых вопросах.
2003/21	Закон «О выборах в Думу» должен быть пересмотрен для того, чтобы из него изъять положения, в соответствии с которыми политические партии, которые не сумели набрать 2% голосов, отданных по федеральной пропорциональной системе, обязаны оплатить государственным средствам массовой информации стоимость бесплатной рекламы.	Выполнено. Норма отменена в 2009 году.

2003/22	Федеральные органы власти должны продвинуться вперед со своими планами по преобразованию государственных радиотелевизионных станций в независимые служащие населению средства массовой информации, которые будут доводить до граждан беспристрастную и политически уравновешенную информацию о претендентах на выборах.	Не выполнено.
2004/26	Федеральным органам власти следует реализовать их планы по преобразованию государственных средств вещания в независимые общественные СМИ, которые будут предоставлять гражданам беспристрастную и политически уравновешенную информацию о кандидатах.	
2012/17	Федеральные власти должны следовать планам по преобразованию государственных вещательных компаний в независимые общественные СМИ, которые смогут обеспечить предоставление гражданам страны беспристрастной и политически сбалансированной информации о кандидатах.	
2003/23	Должен быть создан независимый совет по делам средств массовой информации с четко выраженным мандатом на надзор и контроль за бесплатным, равноправным и справедливым доступом до государственных радиотелевизионных станций. Состав его членов должен быть разнообразным, а все они должны проявлять профессионализм, в частности, ими могли бы быть представители средств массовой информации, гражданского общества, органов юстиции, правительства и политических партий. Не все члены должны назначаться	Не выполнено. Никаких шагов государством в этом направлении не предпринималось. При этом в 2005 г. вынужденно была создана «Общественная коллегия по жалобам на прессу»[19] — независимая структура гражданского общества, осуществляющая саморегулирование и урегулирование в сфере массовой информации. Коллегия создана неофициальным соглашением между более чем 80 СМИ и не медийными НПО для осуществления функций третейского суда. Коллегия рассматривает жалобы аудитории

[19] http://www.presscouncil.ru

	Президентом или Министерством по делам печати и радиотелевещания.	СМИ на нарушение профессиональной этики журналиста и медиаэтики. Первой и главной практической задачей Коллегии является внесудебное разрешение конкретных информационных споров. Так как Коллегия является общественной структурой, у нее нет полномочий по надзору и контролю за бесплатным, равноправным и справедливым доступом до государственных радиотелевизионных станций.
2004/27	Представляется целесообразным создание совета по делам СМИ, независимого от органов исполнительной власти, с четко определенными полномочиями по осуществлению контроля и надзора над реализацией свободного, равноправного и справедливого доступа к государственным средствам вещания. Состав его членов должен быть разнообразным и компетентным, включать представителей СМИ, гражданского общества, органов судебной системы, правительства и политических партий. Не все члены должны назначаться Президентом или Министерством по делам печати и радиотелевещания. Процедуры назначения должны обеспечивать сбалансированный и разнообразный состав.	
2011/15	Стоит рассмотреть возможность учреждения независимого органа мониторинга СМИ. Состав такого органа должен быть включительным и всесторонним и включать в себя профессионалов в области СМИ, представителей гражданского общества, судебных органов и политических партий. Этот орган должен обладать полномочиями рассматривать жалобы, касающиеся СМИ.	

2012/16	Следует рассмотреть возможность создания совета по СМИ, который был бы независим от исполнительной власти и имел бы четкий мандат осуществлять надзор и контролировать обеспечение свободного, равного и честного доступа к государственным вещательным СМИ. Состав такого органа должен быть разнообразным и профессиональным, и должен включать экспертов в области СМИ, представителей гражданского общества, судебных органов и политических партий. Процесс назначения его членов должен гарантировать его сбалансированный и разносторонний состав.	
2016/15	Следует рассмотреть возможность создания независимого надзорного органа, уполномоченного осуществлять надзор за свободным, равным и справедливым доступом к контролируемым государством вещательным компаниям	
2004/6	Несмотря на то, что демократический процесс выборов приветствует участие граждан, в избирательном законодательстве должны содержаться однозначные положения о том, что ведение агитации за бойкот выборов не является нарушением и является частью свободы мысли и слова.	Не выполнено.
2011/16	Требование законодательства о предоставлении бесплатного эфирного времени кандидатам в “прайм-тайм” могло бы быть конкретизировано посредством более четких инструкций, как такое время определять.	Не выполнено.

2012/14	Требование законодательства о предоставлении бесплатного эфирного времени кандидатам в "прайм-тайм" могло бы быть конкретизировано посредством более четких инструкций, как такое время определять.	
2011/17	Стоит пересмотреть целесообразность принципов, прописанных в законе «О порядке освещения деятельности органов государственной власти в государственных средствах массовой информации», обязывающих государственные СМИ освещать деятельность государственных чиновников. Средства массовой информации должны сами определять свою редакционную политику, в то же время соблюдая принципы объективности и беспристрастности.	Не выполнено.
2012/15	Стоит пересмотреть значимость принципов, прописанных в законе «О порядке освещения деятельности органов государственной власти в государственных средствах массовой информации», которые обязывают государственные СМИ освещать деятельность государственных чиновников. Средства массовой информации должны сами определять свою редакционную политику, в то же время соблюдая принципы объективности и непричастности.	
2012/4	Свобода СМИ должна строго соблюдаться. Вмешательство в деятельность журналистов и сотрудников СМИ должно быть недопустимым, а любые заявленные действия подобного рода должны быстро и эффективно расследоваться.	Не выполнено. См. комментарии к рекомендациям 2003/24 и 2004/28 в разделе «Административный ресурс».

45

2016/4	Средства массовой информации должны быть свободны устанавливать собственную редакционную политику. Следует предпринять конкретные шаги для укрепления редакционной и финансовой независимости государственных и общественных средств массовой информации в целях облегчения доступа граждан к плюралистической информации.	
2012/13	Распределение бесплатного эфирного времени и места должно обеспечивать кандидатам равное количество эфирного времени и печатных площадей. Предоставление дополнительного времени партиям не должно ставить кандидатов-самовыдвиженцев в неравные условия.	Выполнено.
2016/16	Можно рассмотреть возможность либерализации правил кампании кандидатов в средствах массовой информации, требуя справедливого, а не равного освещения в СМИ, и пересмотреть применимость правовых обязательств для государственных СМИ освещать деятельность государственных чиновников.	Не выполнено. Действующее законодательство вводит фактический запрет на критику оппонентов во время избирательной кампании и значительно усложняет использование изображений третьих лиц. Это значительно ограничивает кандидатов в выразительных средствах для ведения кампании и может негативно сказаться на интересе избирателей к выборам. Кроме того, сохраняется проблема непропорционального освещения деятельности должностных лиц, которые одновременно являются кандидатами на выборные должности.
2016/17	Можно рассмотреть возможность обязать СМИ четко обозначать платные, спонсируемые партиями материалы, размещаемые в средствах массовой информации, чтобы избиратели были осведомлены о платном характере программы.	Выполнено частично. Агитационные материалы, оплаченные из избирательного фонда всегда должны снабжаться информацией об этом. Однако, по факту агитационные материалы, выпускаемые под видом информационных, таким образом не обозначаются. При этом избирательные комиссии не контролируют в должной мере злоупотребления при

46

		публикации в СМИ агитационных материалов под видом информационных.
2011/4	ЦИК и другие надзорные инстанции должны соответствующим образом применять свою надзирательную функцию, которой они наделены, чтобы обеспечить всем участникам выборов равное и сбалансированное освещение в государственных СМИ. Одним из способов добиться этого может быть проведение ЦИК собственного мониторинга СМИ во время избирательной кампании, с целью выявления неравного и предвзятого освещения кампаний и принятия быстрых и эффективных мер для предотвращения нарушений закона.	Выполнено частично. ЦИК России и региональные избирательные комиссии отслеживают освещение в СМИ участников выборов в период избирательной кампании. Однако, без внимания остается освещение деятельности исполняющих обязанности Губернаторов регионов под видом информирования. СМИ продолжают активно освещать служебную деятельность таких кандидатов в губернаторы, способствуя созданию его положительного образа и, фактически, занимаясь его бесплатным, за бюджетный счет, пиар-сопровождением — подобное остается без внимания избирательных комиссий.
2016/18	ЦИК следует рассмотреть вопрос о проведении собственного мониторинга средств массовой информации во время избирательной кампании в целях выявления неравноправного и предвзятого освещения кампании и принятия эффективных мер в отношении нарушителей закона.	

47

11. Технологическое оборудование избирательных комиссий		
2004/13	Ожидая значительных изменений в технологиях проведения голосования, УИКи и ТИКи должны обеспечить соответствие существующих урн и кабин для голосования существующим правовым положениям, чтобы гарантировать надежность и достоверность бюллетеня и тайну голосования. Любое решение ЦИК России, при котором сохраняются традиционные урны и кабины для голосования, должно содержать меры по улучшению используемого оборудования.	Выполнено. Введены прозрачные ящики для голосования, расширяется внедрение комплексов обработки избирательных бюллетеней (КОИБ).
2011/13	С целью усиления прозрачности и доверия к новым избирательным технологиям, можно было бы рассмотреть возможность официальной сертификации используемого программного обеспечения и оборудования независимым общественным органом на предмет соответствия общедоступным функциональным требованиям с опубликованием подробного оценочного отчета.	Частично выполнено. С одной стороны, в России сертификация со стороны аккредитованных правительственным агентством на защиту от несанкционированного доступа и на отсутствие незадекларированных возможностей производится. С другой стороны, для того чтобы провести сертификацию в независимом общественном органе его нужно иметь. К сожалению, в России нет авторитетных независимых общественных органов для проведения такой сертификации.
12. Жалобы, расследование, наказание		
2004/24	ЦИК России следует провести расследование случаев, когда в отдельных субъектах федерации и ТИКах наблюдалась неоправданно высокая явка, с целью предотвращения повторных нарушений.	Выполнено частично. За регионами в которых годами не принимались меры по расследованию случаев неоправданно высокой явки на выборах закрепилось название — «регион с особой электоральной культурой», (пример — Республика Татарстан, где «особая электоральная культура» зачастую

48

		заключалась в многократном голосовании по чужим паспортам и иных фальсификациях)[20]. Однако при наличии у ЦИК России воли проводить расследования, они дают свои результаты.
		После выборов 10 сентября 2017 года в Саратовской области (второй регион по явке избирателей 10 сентября 2017 года) были уволены все саратовские председатели территориальных избиркомов, а председатель избирательной комиссии Саратовской области ушел в отставку.
2011/5	Следует уточнить формулировки положений закона о жалобах и заявлениях, в части определения того, что относится к «обращениям», а что к жалобам. Рекомендуется, чтобы все письменные обращения, касающиеся предполагаемых нарушений законов и процедур, считались официальными жалобами, нежели «обращениями». Чтобы обеспечить своевременные и эффективные меры реагирования должно соблюдаться требование законодательства, в котором говорится о том, что все жалобы должны быть рассмотрены избирательной комиссией как органом и на них должен быть дан ответ. Следует четко определить роль рабочих групп, участвующих в рассмотрении жалоб.	Не выполнено. В случае проведения крупных выборов, например федеральных, технически невозможно полноценно рассмотреть на заседании комиссии все поступающие жалобы из-за их большого количества.
2011/20	Стоило бы пересмотреть регламент деятельности рабочих групп, создаваемых для оказания содействия при рассмотрении жалоб, с целью прописать в законе, что жалобы должны рассматриваться вовремя и что рекомендации, принимаемые этими группами, должны	

[20] https://www.golosinfo.org/ru/articles/142331

	обсуждаться соответствующими избирательными комиссиями.	
2012/20	Стоит пересмотреть регламент деятельности рабочих групп, создаваемых для помощи при рассмотрении жалоб, с целью прописать в законе, что жалобы должны рассматриваться вовремя и что рекомендации, принимаемые этими группами, должны подробно обсуждаться соответствующими избирательными комиссиями.	
2011/19	Следовало бы разработать подробные правила, определяющие порядок рассмотрения жалоб на всех уровнях. Для повышения прозрачности рекомендуется в установленные сроки публиковать все жалобы и решения по ним на сайте ЦИК.	Выполнено частично. ЦИК России публикует все решения по рассмотренным на заседаниях жалобам. Однако значительная часть жалоб рассматривается на рабочих группах и не доходит до заседания. Это связано с большим количеством поступающих жалоб. Стоит особо отметить, что большинство сайтов избирательных комиссий субъектов Российской Федерации, в нарушение закона, не имеют возможности отправки электронных обращений граждан[21].
2012/19	Для повышения прозрачности рекомендуется в установленные сроки публиковать все жалобы и решения по ним на сайте ЦИК.	
2016/20	ЦИК следует рассмотреть возможность своевременного размещения на своем сайте информации о заявлениях и жалобах, а также соответствующих решений и ответов.	
2011/21	ЦИК следует избегать ответов на любые жалобы и апелляции с помощью писем, поскольку такие документы лишают заявителей возможности дальнейшего судопроизводства.	Не выполнено.

[21] https://www.golosinfo.org/ru/articles/142351

2012/7	Следует рассмотреть возможность внесения в законодательство положений, предусматривающих личную административную и/или криминальную ответственность лиц, которые принимают участие в многократном голосовании или вбросе бюллетеней.	Выполнено. Статья 5.22 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (КоАП РФ) предусматривает административную ответственность за незаконную выдачу и получение избирательного бюллетеня как для членов комиссий так и для избирателей. Ужесточение ответственности по ст. 5.22 КоАП РФ произошло в 2017 году.
		Статья 142.2 Уголовного кодекса РФ предусматривает уголовную ответственность за незаконную выдачу и получение избирательного бюллетеня, как для членов комиссий, так и для избирателей. Статья 142.2 УК РФ была введена в 2017 году.
2012/18	ЦИК стоит рассмотреть меры, которые позволят решить проблему непоследовательного применения процедур рассмотрения жалоб в день голосования с помощью более строгого надзора за УИК, либо улучшенным тренингом для членов участковых комиссий в отношении их правовой ответственности по рассмотрении таких жалоб.	Выполнено частично. Большое внимание стало уделяться обучению членов УИК, однако проблемы сохраняются. Это связано не только с недопониманием членами комиссий правовых положений избирательного законодательства, но и с высокой степенью зависимости избирательных комиссий от органов исполнительной власти.
2016/7	В целях повышения доверия к процессу разрешения избирательных споров властям надлежит тщательно расследовать все случаи нарушений на выборах, а нарушители, в том числе члены избирательной комиссии, участвующие в подобных нарушениях или допускающие их, должны привлекаться к ответственности согласно закону	Выполнено частично. Судебная статистика по осуждению членов комиссий, так из ответа Судебного департамента при Верховном Суде РФ о результатах рассмотрения судами общей юрисдикции уголовных дел по ч. 1 ст 142 УК РФ за 2006 — 2015 годы и первое полугодие 2016 года стало известно: уголовные дела по ч. 1 ст. 142 УК РФ (Фальсификация избирательных документов, документов референдума) были рассмотрены в отношении 83 членов комиссий, ни один член комиссии не был приговорен к реальному лишению свободы, оправдано 4, в отношении 18 уголовные дела прекращены.

Таким образом, суды недооценивают и принижают высокую степень общественной опасности дел по фальсификации избирательных документов (ч.1 ст. 142 УК РФ), воздерживаясь от назначения членам комиссий реального лишения свободы, а также прекращая уголовное дело в отношении каждого 5-го члена комиссии в связи с амнистией или деятельным раскаянием.

За многими преступлениями, совершенными членами УИК стоят «неустановленные лица», которые вовлекли в преступление членов комиссии, либо организовали преступную группу с членами комиссии. Под данной формулировкой, зачастую, скрываются организаторы

преступлений, в то время как члены комиссий являются лишь простыми исполнителями.

Правоохранительные органы в большинстве случаев не настроены на поиск «неустановленных лиц», которые и являются непосредственными заказчиками и организаторами нарушений избирательного законодательства.

Как показывает практика члены комиссий не раскрывают имен и должностей «неустановленных лиц» ни на стадии следствия, ни во время судебного разбирательства.

13. Финансирование избирательных кампаний		
2016/14	Стоит рассмотреть вопрос о повышении уровня прозрачности финансирования избирательных кампаний и отчетности, в том числе путем требования отчетов, содержащих подробные данные о распределении доходов и расходов и, предпочтительно, с использованием стандартных шаблонов.	Не выполнено. В 2016-2017 гг. произошло массовое повышение предельных размеров избирательных фондов на федеральных и частично на региональных и местных выборах, что должно привести к некоторому повышению прозрачности финансирования. Хотя дисбаланс, по-прежнему сохраняется: в 2017 г. предельный размер избирательного фонда в пересчете на одного избирателя на выборах глав субъектов Российской Федерации составил в Мордовии 7,9 руб., а в Томской области — 77,9 руб., т.е. почти в 10 раз больше. На выборах местного уровня этот дисбаланс заметен еще больше. При этом, методы расчета лимитов остаются загадкой. То же касается и предельных размеров пожертвований. Кроме того, в закон «О политических партиях» по настоянию Группы государств против коррупции (ГРЕКО) была принята поправка, согласно которой стала раскрываться информация об уплате членских взносов с суммы, превышающей 20 тысяч рублей. При этом, доля вступительных и членских взносов в доходах партий крайне мала. Например, в 2016 г. у 4 парламентских партий она составила всего 2,5% доходов, а пожертвования физлиц — 4,8%[22]. Однако в целом система финансирования избирательных кампаний остается непрозрачной — высокую долю составляет «теневое» финансирование, не отражающееся в отчетах, в том числе и не предусмотренное законом финансирование за счет бюджетных средств. Так, на губернаторских выборах 2017 г. лишь 5 из 16 победивших кандидатов указали в своей

[22] https://www.golosinfo.org/ru/articles/142082

финансовой отчетности расходы на оплату услуг политических консультантов, которая составляла значительную часть избирательных фондов (около 15 млн руб. или 250 тысяч долларов)[23]. Движение «Голос» неоднократно обращало внимание на скрытое государственное финансирование избирательных кампаний - как через юридические лица, аффилированные с государственными компаниями и корпорациями[24], так и через систему государственных контрактов, субсидий и грантов[25]. Во многом эта проблема связана с отсутствием в российском законодательстве понятия «бенефициарного собственника».

Отдельная проблема — финансирование через некоммерческие организации, чья финансовая отчетность недоступна для граждан. На выборах депутатов Государственной думы России различные НКО пожертвовали в избирательные фонды политических партий и кандидатов-одномандатников около 0,8 млрд руб. (13,3 млн долларов)[26].

Требования к публичной финансовой отчетности на выборах регионального и местного уровня значительно отличаются. В частности, отличается регулярность публикации сведений о движении средств на избирательных счетах, суммы пожертвований, которые требуют раскрытия информации о доноре. Довольно часто отсутствует указание ИНН корпоративных доноров, из-за чего становится затруднительным их однозначная идентификация.

[23] https://www.golosinfo.org/ru/articles/142300

[24] https://www.golosinfo.org/ru/articles/35351

[25] https://www.golosinfo.org/ru/articles/103801

[26] https://www.golosinfo.org/ru/articles/136214

		Избирательные комиссии, которым поручена проверка финансовых отчетов, не имеют достаточных полномочий для реальной борьбы с теневым финансированием.
14. Деятельность полиции		
2003/16	Законодательство о выборах должно быть изменено и дополнено или же ЦИК должна издать инструкции по вводу правоположений в отношении присутствия полиции на избирательных участках и ее роли в период до дня выборов, в день выборов и тут же после дня выборов и, в особенности, четко определить ситуации, в которых правоохранительные лица могут присутствовать внутри избирательных участков, а также других избирательных комиссий, равно как и их полномочия и обязанности.	Выполнено частично. На сегодняшний день основную проблему представляет непонимание сотрудниками полиции избирательного законодательства: прав и обязанностей членов комиссий, наблюдателей, кандидатов и их уполномоченных представителей. Кроме того, полицейские зачастую крайне неохотно реагируют на требования наблюдателей и избирателей принять заявление о совершении правонарушения и составить соответствующий протокол.
2004/7	Необходимо внести изменения в законодательство о выборах, или же издать постановления ЦИК России после проведения консультаций с Министерством внутренних дел, с целью внесения ясности в положения, регулирующие присутствие сотрудников милиции на избирательных участках и их роль в день голосования.	

Голос

Движение в защиту прав избирателей «Голос»
golosinfo.org

Москва, 22 января 2018 г.

Аналитический доклад
Выдвижение кандидатов на выборах президента России, назначенных на 18 марта 2018 года (часть 1)

Оглавление

Выводы.

1. Назначение выборов. Сроки избирательных действий.
2. Выдвижение и регистрация кандидатов, обеспечение политической конкуренции.
   - 2.1. Кандидаты от политических партий.
   - 2.2. Кандидаты-самовыдвиженцы.
   - 2.3. Сводная таблица процесса выдвижения кандидатов.
3. Информирование избирателей на этапе выдвижения и сбора подписей.
   - 3.1. Освещение процесса выдвижения кандидатов на сайтах политических партий.
   - 3.2. Освещение процесса выдвижения кандидатов на сайте ЦИК России.
   - 3.3. Участие Избирательных комиссии субъектов Российской Федерации в информировании.

Рекомендации.

Движение «Голос» осуществляет долгосрочное наблюдение за выборами президента Российской Федерации, назначенными на 18 марта 2018 г. Мониторинг избирательной кампании проводится на предмет ее соответствия принципам и стандартам свободных и равных выборов.

Организатором президентских выборов выступает Центральная избирательная комиссия Российской Федерации (ЦИК России), которая и принимает основные решения, связанные с текущей избирательной кампанией.

В ходе президентской избирательной кампании значимая часть электоральных мероприятий проходит в регионах России: сбор подписей в поддержку выдвижения кандидатов (по 2,5 тыс. в каждом регионе для кандидатов, выдвинувшихся от политических партий, и по 7,5 тыс. для самовыдвиженцев), создание и деятельность региональных «штабов» поддержки кандидатов, проведение ими агитационных мероприятий и распространение предвыборной агитации, информирование избирателей о выборах через местные СМИ и за счет ресурсов региональных избирательных комиссий, организация и проведение самого процесса голосования. Движение «Голос» в рамках общественного мониторинга избирательной кампании **значительное внимание уделяет ходу президентских выборов в российских регионах**, поскольку, по нашему опыту, именно там происходит основная масса нарушений, часто и массово ущемляются избирательные права граждан, как по ходу самой избирательной кампании, так и в день голосования.

Экспертная группа движения «Голос» получает информацию из средств массовой информации, от участников и организаторов выборов, от общественных наблюдателей и избирателей, сообщающих сведения о нарушениях в ходе кампании лично представителям движения и через краудсорсинговый сервис «Карта нарушений». При этом на местах ведут мониторинг долгосрочные наблюдатели движения «Голос» в 40 субъектах Российской Федерации, где в общей сложности зарегистрировано около 70 млн. избирателей (на момент выхода доклада на сайте ЦИК России не было опубликовано данных об общем количестве избирателей по состоянию на 1 января 2018 г.[1], которые согласно закону должны быть опубликованы не

[1] http://cikrf.ru/izbiratel/quantity

позднее 1 февраля 2018 г.).

Доклад посвящен **выдвижению кандидатов и деятельности избирательных комиссий с момента назначения выборов до окончания процесса выдвижения**. В качестве задач перед участниками мониторинга ставилось: собрать и проанализировать информацию о ходе выдвижения кандидатов и деятельности ЦИК России, и избирательных комиссий субъектов Российской Федерации на текущей стадии избирательной кампании; обратить внимание на значимые проблемы, выявившиеся в ходе выборного процесса, и на нарушения избирательных прав граждан.

Доклад состоит из двух частей. В настоящей первой части акцент сделан на оценке действий организаторов выборов: ЦИК России и Избирательных комиссий субъектов Российской Федерации с момента назначения выборов и в ходе процесса выдвижения кандидатов. Вторая часть доклада будет посвящена оценке деятельности самих кандидатов и их штабов в ходе выдвижения и сбора подписей избирателей, тому, как избирательная кампания освещается в федеральных и региональных СМИ, а также обобщению и оценке поступающей информации о нарушениях избирательного законодательства и о злоупотреблениях административным ресурсом.

Выводы

- **По сравнению с президентскими выборами 2012 г. к позитивным изменениям можно отнести существенное сокращение необходимого количества подписей, собираемых кандидатами в поддержку своего выдвижения** (с не менее 2 млн. подписей избирателей до 100 тыс. для кандидатов, выдвинутых непарламентскими партиями, и 300 тыс для кандидатов, выдвинувшихся в порядке самовыдвижения).
- Однако в целом сохранилось правовое неравенство возможностей

кандидатов от партий, представленных в Государственной Думе России, по отношению к кандидатам от иных партий и кандидатам-самовыдвиженцам. Оно выражается в том, что кандидаты, выдвинувшиеся от парламентских партий, освобождены от необходимости сбора подписей.

- Принятие решения о назначении выборов в самые крайние сроки (15 декабря) и более поздняя его публикация (18 декабря) создали дополнительные сложности (потеря двух выходных дней, удобных для проведения мероприятий по выдвижению кандидатов, возникновение предпраздничного цейтнота, сокращение периода сбора подписей, необходимость открыть избирательный счет до наступления нового года и т.п.) для целого ряда участников избирательной кампании.
- **Более раннее объявление начала избирательной кампании создало бы более равные и благоприятные условия для выдвижения потенциальных кандидатов.** В нынешних обстоятельствах действующий президент, по факту, обладает значительно большими ресурсами и возможностями для оперативной организации и проведения широкомасштабной процедуры сбора подписей избирателей, чем другие кандидаты.
- **Установленные в кампании 2018 г. требования к количеству подписей избирателей и к документам, предъявляемым кандидатами, перестали быть непреодолимым барьером для участия в президентских выборах, как это наблюдалось ранее.** По сравнению с выборами президента 2012 г., когда изначально заявились на участие в выборах 5 кандидатов от политических партий и 10 кандидатов-самовыдвиженцев, а до сбора подписей были допущены лишь 5 самовыдвиженцев и 1 кандидат от непарламентской партии, кампании 2018 г. выдвинулось 22 кандидата от партий и 15 самовыдвиженцев, а до сбора подписей допущены 2 самовыдвиженца и 13 кандидатов от непарламентских партий. Два кандидата

зарегистрированы ЦИК России по «парламентской льготе» без сбора подписей.

- **Предусмотренные действующим законодательством ограничения права быть избранным, связанные с судимостью и наличием у гражданина России вида на жительство — избыточны, несправедливы и недемократичны.** Правовая неопределенность этих вопросов лишает целые категории российских граждан пассивного избирательного права. Сомнения части общества в конъюнктурном характере этих ограничений не позволяют утверждать, что в России созданы ***максимально возможные*** условия для реализации пассивного избирательного права и для проведения ***свободных*** выборов.
- **В условиях отсутствия независимой судебной системы, эти ограничения, фактически, выполняют роль электорального барьера, что и проявилось в отношении политика Алексея Навального.**
- **По-прежнему отсутствуют гарантии со стороны государства в реализации права на самовыдвижение, в части предоставления помещения для проведения в одном месте собрания избирателей в количестве не менее 500 граждан России,** с нотариальным удостоверением их присутствия.
- **В большинстве случаев деятельность ЦИК России по регистрации групп избирателей в поддержку самовыдвижения кандидатов или регистрации уполномоченных представителей партий соответствует требованиям избирательного законодательства, и сами принятые решения не вызывают серьезных возражений.** В определенных случаях ЦИК России оказывала дополнительное содействие кандидатам и не затягивала с принятием решений.
- Заблаговременность начала информационной кампании избирательных комиссий о предстоящих выборах во многом имеет беспрецедентный характер.

- **Наблюдатели отмечают активное включение всей системы избирательных комиссий в кампанию по повышению явки избирателей**. По сообщениям из ряда регионов стало известно, что членов участковых избирательных комиссий за пределами 30-дневного срока их работы привлекают к информационно-разъяснительной деятельности, в частности, склоняют осуществлять поквартирные обходы с целью информирования избирателей о предстоящих выборах и проведения опросов на предмет готовности участвовать в голосовании на выборах президента России, что вообще неприемлемо. Здесь нужно иметь в виду, что сама работа в участковой комиссии является добровольной общественной деятельностью.
- Также учитывая, что на предстоящих президентских выборах вопрос явки избирателей очевидным образом политизирован и напрямую связан с демонстрацией поддержки или протеста, как в отношении политической системы в целом, так и в отношении одного из кандидатов (очевидного фаворита выборной гонки), участие членов УИК в дополнительной, не предусмотренной законом мобилизации избирателей, с целью повышения общей явки нарушает политический нейтралитет избирательных комиссий и вовлекает их в политическую борьбу.
- **Деятельность ИКСРФ при организации и проведении собраний инициативных групп по выдвижению кандидатов в президенты, за редким исключением, не вызывало нареканий**.

1. Назначение выборов. Сроки избирательных действий

Президентская избирательная кампания официально стартовала лишь 18 декабря. После того, как Совет Федерации России провел заседание в пятницу, 15 декабря, хотя обычно заседания проходят по средам. При этом в

соответствии с Федеральным законом N 19-ФЗ «О выборах Президента Российской Федерации» верхняя палата парламента имела возможность назначить президентские выборы за 100 дней до дня голосования, то есть с 7 декабря.

Публикация самого постановления, что и является официальным стартом избирательной кампании, могла быть произведена в тот же день, 15 декабря. Однако это было сделано в «Российской газете» только 18 декабря, то есть лишь через три дня после принятия решения. Для сравнения, на выборах президента России в 2012 г. постановление Совета Федерации России было принято 25 ноября 2011 г. и опубликовано в «Российской газете» уже на следующий день, в субботу 26 ноября.

Таким образом представляется, что начало кампании было сознательно оттянуто по сравнению с наиболее ранним возможным сроком (7 декабря) на 11 дней, а по сравнению с предполагавшимся «естественным» сроком (13 декабря) — на 5 дней.[2][3][4][*][*][7]

От даты официального старта избирательной кампании зависят сроки многих официальных избирательных действий, совершаемых кандидатами. Так, кандидаты-самовыдвиженцы должны подать в ЦИК России ходатайство о регистрации группы избирателей не позднее чем через 20 дней со дня официального опубликования постановления о назначении выборов. Решение съезда политической партии о выдвижении кандидата подается в ЦИК России не позднее чем через 25 дней с этого же дня. Далее ЦИК России в течение пяти дней со дня получения документов принимает решение о регистрации инициативной группы и ее уполномоченных представителей (в случае самовыдвижения) или уполномоченных представителей политической партии (в случае выдвижения от партии). Также принимает решение об открытии специального избирательного счета кандидата.

[2] https://rg.ru/2017/12/18/vibori-dok.html
[3] https://rg.ru/2011/11/26/vibory-dok.html
[4] Подробнее ситуации с назначением кампании см. мнение Аркадия Любарева, члена Совета движения в защиту прав избирателей «Голос», член экспертно-консультационной группы при председателе ЦИК России «С чем связано оттягивание начала президентской кампании» https://www.golosinfo.org/ru/articles/142394

Таким образом, при начале кампании 7 декабря крайний срок подачи документов для самовыдвиженцев был бы 27 декабря, а для партийного выдвижения — 1 января. ЦИК России в случае подачи документов в крайние сроки должна была бы провести регистрацию групп или уполномоченных до 1 и 6 января соответственно. При начале кампании 13 декабря крайний срок подачи документов для самовыдвиженцев был бы 2 января, для партийного выдвижения — 7 января; для ЦИК России в случае подачи документов в крайний срок соответствующие сроки были бы 7 и 12 января. Таким образом, основные действия, связанные с выдвижением кандидатов, были бы осуществлены до наступления новогодних каникул, еще в 2017 г. В результате того, что кампания стартовала 18 декабря, крайний срок подачи документов для самовыдвиженцев оказался сдвинут до 7 января, а для партийного выдвижения до 12 января. ЦИК России регистрационные действия должна была осуществить до 12 и 17 января соответственно.

На практике наиболее удобное время выдвижения — выходные дни, когда можно собрать своих сторонников и делегатов партийных съездов без отрыва их от основной работы. Если бы избирательная кампания стартовала 7 или 8 декабря, они смогли бы провести свое выдвижение 9 или 10 декабря. Если бы кампания стартовала 13 или даже 15 декабря, они смогли бы выдвинуться 16 или 17 декабря. На деле им пришлось ждать **23 или 24 декабря**. В результате, кандидатам или партиями были реально потеряны две недели, что чрезвычайно важно для самовыдвиженцев и непарламентских партий, которым пришлось собирать подписи, крайний срок представления в ЦИК России которых жестко зафиксирован в законе — 31 января.

Например, политической партии «Яблоко» из-за позднего старта кампании и неопределенности, когда именно будет принято и опубликовано постановление Совета Федерации России о назначении выборов, пришлось сдвинуть на более поздний срок дату проведения своего съезда, так как для его организации необходимо заранее бронировать зал, гостиницу, приобретать билеты делегатам.

Кроме того, у партий и кандидатов возникал риск не успеть до наступления новогодних каникул открыть специальный избирательный счет в Сбербанке и оплатить печать подписных листов. Если бы кандидаты могли выдвинуться 9 или 10 декабря, то у них **не возникло бы совершенно не нужного цейтнота, и время на сбор подписей увеличилось бы на две недели, то есть практически в полтора раза.** ***Таким образом, поздняя публикация решения о назначении выборов и создала дополнительные сложности для самовыдвиженцев и непарламентских партий.***

В связи с этим, движение «Голос» считает, что ***пятидневный срок публикации решения о назначении федеральных выборов совершенно избыточен.*** Приурочивая старт кампании к дате официальной публикации, законодатель, прежде всего, ставил цель, чтобы о начале кампании узнали те, к кому это событие в первую очередь относится — потенциальные кандидаты. Однако о таком важном событии, как назначение федеральных выборов, немедленно сообщают все непрерывно работающие СМИ — нет никакого смысла оттягивать публикацию этого решения, если только не иметь намерения создать трудности одним потенциальным кандидатам и, наоборот, создать преимущества другим потенциальным кандидатам из числа выдвиженцев действующей власти и иных номинантов, имеющих доступ к инсайдерской информации.

Также ***излишним представляются соответствующие положения избирательного законодательства о том, что очередные выборы должностного лица должны назначаться представительным органом власти не ранее чем за 100 и не позднее чем за 90 дней до дня голосования.*** Было бы гораздо логичней и корректней в условиях, когда дата выборов жестко закреплена законом (единый день голосования), **однозначно определить, что кампания начинается, например за 90, 95 или 100 дней до дня голосования и вменить это назначение в обязанность соответствующей избирательной комиссии (в случае с выборами Президента России — ЦИК России)**, а не собирать для этого абсолютно

формального и символического действия представительный орган. Это также позволило бы потенциальным участникам выборов заблаговременно спланировать и организовать проведение действий и публичных мероприятий, необходимых для процедуры соблюдения выдвижения.

Отрадно отметить, что далеко не все высказанные нами опасения оправдались на практике. Действительно, часть кандидатов провели свои процедуры выдвижения в выходные дни 23 - 24 января (13 кандидатов, в том числе и Павел Грудинин от КПРФ, Ксения Собчак от «Гражданской инициативы») и 30 января (еще три кандидата). Многие кандидаты, особенно обладающие значительными ресурсами (например, лидер ЛДПР Владимир Жириновский и Президент России Владимир Путин), провели выдвижение в будние дни. При этом ЦИК России, учитывая ограниченность времени перед новогодними праздниками (выходные и нерабочие праздничные дни с 30 декабря 2017 г. по 8 января 2018 г.), действовала и принимала решения достаточно оперативно. Документы рассматривались не пять дней, а в течение одного-трех дней. Соответственно, те кандидаты, которые тщательно и оперативно подошли к подготовке необходимых документов и проведению мероприятий по выдвижению, смогли открыть специальные избирательные счета до наступления 2018 г. Тем не менее, ЦИК России пришлось много работать и в новогодние каникулы, а те кандидаты, которые оказались не очень оперативны, потом жаловались, что столкнулись с определенными трудностями: например, не могли найти в праздничные дни нотариуса.

Еще раз отмечаем, что этой спешки и нервозности можно было избежать, если бы объявление выборов состоялось на несколько дней раньше.

2. Выдвижение и регистрация кандидатов, обеспечение политической конкуренции

По сравнению с президентскими выборами 2012 г. существенно

сократился подписной барьер. Если в прошлую президентскую кампанию он составлял 2 млн. подписей избирателей, то теперь кандидатам требовалось собрать 100 тыс. подписей (при выдвижении от непарламентской партии) и 300 тыс. подписей (при самовыдвижении). Полагаем, что данное изменение создало более подходящие условия для реалистичного сбора подписей в поддержку выдвижения.

При этом сохранилось правовое неравенство возможностей кандидатов от партий, представленных в Государственной Думе, по отношению к кандидатам от иных партий и кандидатам-самовыдвиженцам. Оно выражается в том, что кандидаты, выдвинувшиеся от парламентской партии, освобождаются от необходимости сбора подписей. Также в силу того, требования по количеству подписей дифференцированы в зависимости от субъекта выдвижения, схожее правовое неравенство теперь возникло между кандидатами от непарламентских партий и кандидатами-самовыдвиженцами.

Важнейшим критерием проведения свободных выборов является обеспечение возможности максимально широкому числу совершеннолетних, дееспособных, не содержащиеся в местах лишения свободы по приговору суда граждан страны выдвинуть свою кандидатуру и получить регистрацию на выборах, т.е. иметь действительную возможность реализовать свое пассивное избирательное право.

Дополнительные формальные ограничения для реализации пассивного избирательного права, которые законодатель естественно вправе устанавливать, не должны носить дискриминационный характер, и в принципе лишать гражданина возможности принимать участие в выборах в качестве кандидата и, тем более, не должны иметь политической подоплеки, т.е. вводиться с целью лишения права участвовать в выборах определенных политических деятелей и для ограничения политической конкуренции.

Любые сомнения в разумности, конституционности, политической нейтральности и целесообразности подобного рода ограничений,

установленных в действующем российском избирательном законодательстве, на наш взгляд, не позволяют утверждать, что в настоящий момент созданы максимально возможные условия для реализации пассивного избирательного права и для проведения свободных выборов. В конечном счете именно за избирателями, а не некими правоприменительными инстанциями, должно оставаться последнее слово в реализации возможности наделить того или иного гражданина властными полномочиями, естественно, при условии максимального информирования об особенностях его правового статуса и социального положения.

Ввиду этого в движении «Голос» считают, **что предусмотренные избирательным законодательством дополнительные ограничения пассивного избирательного права, связанные с наличием у гражданина России вида на жительства, административных взысканий и судимостей, избыточны, несправедливы и недемократичны**. Указанные ограничения лишают целые категории российских граждан пассивного избирательного права на неограниченные либо неразумно длительные сроки. Сомнения части общества в конъюнктурном характере этих ограничений не позволяют утверждать, что в России созданы ***максимально возможные*** условия для реализации пассивного избирательного права и для проведения ***свободных*** выборов. Наконец, **в условиях отсутствия независимой судебной системы, эти ограничения, фактически, выполняют роль электорального барьера, что, в частности, проявилось в отношении политика Алексея Навального**.

Как отмечалось выше, период подачи документов у самовыдвиженцев завершился 7 января, а у кандидатов выдвинутых от партий — 12 января.

По официальным данным ЦИК России[5] с 18 декабря 2017 г. по 12 января 2018 г. поступили уведомления о проведении мероприятий, связанных с выдвижением кандидатов на должность Президента Российской Федерации, от 70 субъектов выдвижения: от 24 политических партий и 46

[5] http://www.cikrf.ru/news/cec/2018/01/12/06.html

граждан, заявивших о своем самовыдвижении. В ЦИК России документы подали 36 кандидатов: 22 от партий (один кандидат был выдвинут повторно от другой партии после первого отказа) и 15 самовыдвиженцев.

2.1. Кандидаты от политических партий

К 17 января ЦИК России зарегистрировала уполномоченных представителей **15 политических партий**[6]: ЛДПР (кандидат В. В. Жириновский), «ЧЕСТНО»/Человек. Справедливость. Ответственность/» (кандидат Р. И. Худяков), «Яблоко» (кандидат Г. А. Явлинский), «Партия Роста» (кандидат Б. Ю. Титов), «Альянс Зеленых» (кандидат Э. К. Агурбаш), «Российский Общенародный Союз» (кандидат С. Н. Бабурин), «Монархическая партия» (кандидат А. А. Баков), КПРФ (кандидат П. Н. Грудинин), «Гражданская инициатива» (кандидат К. А. Собчак), «Партия "Добрых дел"» (кандидат Е. В. Гордон), «Партия Социальных Реформ - Прибыль от природных ресурсов - Народу» (кандидат С. П. Полищук), «Партия Социальной Защиты» (кандидат М. В. Козлов), «Коммунистическая партия "Коммунисты России"» (кандидат М. А. Сурайкин), «РОТ Фронт» (кандидат Н. С. Лисицына), «Народной партии России» (кандидат И. В. Волынец).

Представителям **четырех** политических партий («Женский Диалог», «Партия Малого Бизнеса России», «Народ против коррупции», «Родная партия») было отказано в регистрации уполномоченных представителей в связи с нарушениями при проведении съездов и отсутствия необходимых документов.

Кандидат от «Социал-демократической партии России» С. О. Рамазанов отказался от дальнейшего участия в выборах. Кандидат от «Коммунистической партии социальной справедливости» Олег Булаев сам отказался от выдвижения. [6]

[6] Формально ЦИК зарегистрировал уполномоченных 16 партий, но уже после регистрации С. О. Рамазанов из СДПР снял свою кандидатуру.

15 января в ходе заседания ЦИК России произошел инцидент с кандидатом от партии «Российская Социалистическая партия» И. М. Гагитэ. Заместитель председателя ЦИК России Николай Булаев в связи с подозрениями в фальсификации сданных на регистрацию документов под угрозой передачи документов на проверку в другие инстанции рекомендовал отозвать их из комиссии. Ирина Гагитэ последовала совету и сняла свою кандидатуру.

15 кандидатов на должность президента России, выдвинутых **политическими партиями**, открыли специальные избирательные счета для формирования избирательного фонда:

1. Э. К. Агурбаш («Альянс Зеленых»),
2. С. Н. Бабурин («Российский Общенародный Союз»),
3. А. А. Баков («Монархическая партия»),
4. Е. В. Гордон («Партия "Добрых дел"»),
5. П. Н. Грудинин (КПРФ),
6. В. В. Жириновский (ЛДПР),
7. М. В. Козлов («Партия Социальной Защиты»).
8. Н. С. Лисицына («РОТ Фронт»),
9. С. П. Полищук («Партия Социальных Реформ - Прибыль от природных ресурсов - Народу»),
10. К. А. Собчак («Гражданская инициатива»),
11. М. А. Сурайкин («Коммунисты России»),
12. Б. Ю. Титов («Партия Роста»),
13. Р. И. Худяков («ЧЕСТНО»/Человек. Справедливость. Ответственность/»),
14. Г. А. Явлинский («Яблоко»),
15. И. В. Волынец («Народная партия России»).

Из них 12 кандидатов на законных основаниях могли приступить к сбору подписей избирателей. Кандидаты П. Н. Грудинин от КПРФ и В.В. Жириновский от ЛДПР, как кандидаты от парламентских партий, были

освобождены от необходимости сбора подписей. Таким образом, на момент составления доклада были зарегистрированы лишь **два** кандидата: В. В. Жириновский (ЛДПР) и П. Н. Грудинин (КПРФ).

2.2. Кандидаты-самовыдвиженцы

Первоначально лишь **три** группы избирателей, созданные в поддержку самовыдвижения кандидатов В. В. Путина, В. В. Михайлова и А. Ю. Чухлебова, были зарегистрированы решениями ЦИК России.

Однако, 5 января 2018 г. регистрация группы избирателей, созданной в поддержку самовыдвижения кандидата А. Ю. Чухлебова, по инициативе ЦИК России была отменена решением Верховного суда и поддержана 15 января 2018 г. в апелляционной инстанции. По нашему мнению, Чухлебов пострадал из-за пробела в законодательстве. Дело в том, что 28 декабря 2017 г. ЦИК России зарегистрировал группу избирателей, созданную в поддержку Чухлебова. Однако 2 января 2018 г. на заседании комиссии заместитель председателя ЦИК России Николай Булаев сообщил, что Чухлебов имеет вид на жительство в Финляндии. При этом кандидатом было представлено решение Миграционной службы Финляндии об аннулировании у него вида на жительство. В решении Миграционной службы Финляндии указано, что Чухлебов получил постоянный вид на жительство в 2010 г., а в ноябре 2017 этот вид на жительство властями Финляндии аннулирован по заявлению самого Чухлебова. Но согласно ответу из МВД России Чухлебов в 2014 г. заявил о наличии у него вида на жительство в Финляндии. Это было сделано в связи с принятием поправок в Закон «О гражданстве РФ». Именно это заявление от 2014 г. ЦИК России посчитала «вторым видом на жительство», который не был прекращен. Однако ЦИК России решил обратиться в Верховный суд России для отмены своего решения о регистрации группы избирателей в поддержку Чухлебова. 5 января 2018 г. Верховный Суд России рассматривал этот вопрос и указал, что согласно ст. 6 ФЗ «О гражданстве

РФ» Чухлебов обязан был уведомить компетентные органы России о том, что прекратил вид на жительство в Финляндии. А поскольку не уведомил, то и не обладает пассивным избирательным правом. На этом основании административный иск ЦИК России был удовлетворен. При этом по мнению защитников Чухлебова ст. 6 ФЗ «О гражданстве РФ» не предусматривает обязанность гражданина уведомлять о прекращении у него вида на жительство, не предусматривает сроки такого уведомления в органы, куда необходимо его подавать. Однако по словам Чухлебова он трижды пытался уведомить МВД России о прекращении вида на жительство на территории иностранного государства, но ему отказывали, ссылаясь на то, что такое уведомление не предусмотрено законом, формы его не существует и что есть только обязанность уведомлять о приобретении иностранного гражданства или вида на жительство.

Таким образом, лишь два кандидата-самовыдвиженца, В. В. Путин и В. В. Михайлов, открыли специальные избирательные счета для формирования избирательных фондов и приступили к сбору подписей избирателей.

В процессе выдвижения с определенными сложностями и административными препятствиями при реализации своего пассивного избирательного права столкнулся костромской предприниматель, депутат Костромской областной Думы Владимир Михайлов (четыре созыва от одномандатного округа; состоял в партии «Единая Россия», в 2011 г. вышел из нее; на региональных выборах в 2015 г. выдвигался от партии «Яблоко»; в настоящее время - беспартийный).[7] [8] 25 декабря в Костроме он провел собрание инициативной группы по своему выдвижению на должность президента России. При этом Михайлов получил отказы властей на официальные обращения с просьбой предоставить в аренду помещения (бывший ДК «Патриот», КЦ «Россия» и КВЦ «Губернский»), находящиеся в областной собственности и единственные в Костроме, соответствующие требованиям для проведения собрания инициативной группы с численностью

[7] https://www.vedomosti.ru/politics/articles/2018/01/11/747412-izbiratsya-nelzya-pozhiznenno
[8] http://kostroma.news/who-is-who/mihailov-vladimir-viktorovich/

в 500 человек.[9] В результате собрание инициативной группы (589 человек) пришлось проводить в бывшем ***производственном помещении.*** На нем присутствовали представители областной избирательной комиссии во главе с председателем Михаилом Барабановым. 29 декабря ЦИК России зарегистрировала инициативную группу Михайлова.[10] Данный случай свидетельствует о том, с каким сложностями в регионах могут столкнуться независимые политики при попытках реализации своего законного права на выдвижение. Напомним, что закон настраивает органы власти на оказание содействия в части реализации избирательных прав граждан, одной из форм такого содействия могло бы стать обязательное предоставление помещений, находящихся в государственной или муниципальной собственности (на возмездной или безвозмездной основе) самовыдвиженцам, изъявившим желание баллотироваться на пост президента России (аналогично списку помещений, предоставляемых для встреч с избирателями в период самой кампании).

Двенадцати кандидатам (Т. А. Воловик, А. З. Гамзатова, В. Е. Кузнецов, Л. Ли, О. А. Лурье, А. А. Навальный, С. Ю. Полонский, Т. А. Присягин, В. В. Пугачев, С. П. Столпак, В. В. Черепнин, А. Н. Яцун) ЦИК отказала в регистрации групп избирателей, созданных в поддержку их самовыдвижения. Среди причин отказа: отсутствие у ряда кандидатов пассивного избирательного права (Алексей Навальный, Олег Лурье); меньшая, чем требуется по закону, численность группы избирателей (500 чел.), созданной для поддержки самовыдвижения кандидата (С. Полонский, О. Лурье, Т. Присягин, В. Кузнецов — 24 человека; наименьшее количество избирателей участвовало в выдвижении В. Черепнина — 34 человека) отсутствие нотариального заверения протокола регистрации членов группы избирателей при проведении собрания в поддержку самовыдвижения

[9] https://kostroma.today/neobychnaya-ploshhadka-ne-smogla-vmestit-vsex-zhelayushhix-podderzhat-vydvizhenie-vladimira-mixajlova-v-prezidenty/
https://7x7-journal.ru/anewsitem/102159 ; https://youtu.be/PNR7Uh9jY_U ; http://kostroma.news/news/v-kostrome-vyyavili-pervoe-narushenie-na-vyborah-prezidenta-rossii/

[10] http://kostroma.news/news/kostromskoi-deputat-podal-dokumenty-na-uchastie-v-vyborah-prezidenta-rossii/

кандидата (например, Сергей Столпак, Тристан Присягин); непредставление или ненадлежащее представление документов, обязательных при подаче ходатайства о регистрации группы избирателей (Василий Пугачев, в документах которого содержатся неполные сведения об избирателях; Ирина Волынец); несвоевременное уведомление о проведении собрания в поддержку самовыдвижения кандидата (например, Василий Пугачев уведомил ЦИК России за 4 дня, а не за требуемые 5 дней[11]; Ирина Волынец).

Видно, что изменившиеся требования к количеству подписей избирателей и предъявляемым кандидатам документам перестали быть непреодолимым барьером для участия в президентских выборах, как это наблюдалось ранее. Так в президентскую кампанию 2012 г на участие в выборах заявилось 5 кандидатов от политических партий и 10 кандидатов-самовыдвиженцев, а до сбора подписей было допущено лишь 5 самовыдвиженцев и 1 кандидат от непарламентской партии. На выборах 2018 г. выдвинулось 22 кандидата от партий и 15 самовыдвиженцев, а до сбора подписей допущено 2 самовыдвиженца и 13 кандидатов от непарламентских партий.

В большинстве случаев, процесс и процедуры принятия решений ЦИК России о регистрации групп избирателей в поддержку самовыдвижения кандидатов или регистрации уполномоченных представителей партии, а также сами решения, не вызывают серьезных возражений. Они были осуществлены в соответствии с действующим законодательством и вряд ли могли быть иными. Более того, в отдельных случаях ЦИК России оказывала дополнительное содействие кандидатам (например, продление режима своей работы, чтобы они успели предоставить документы на выдвижение) и не затягивала с принятием решения на максимально возможный предусмотренный законом срок. Ряд кандидатов, все-таки, публично

[11] Данное требование и основание для отказа в признании факта выдвижения кандидата представляется излишне формальным. Его смысл в том, чтобы избирательная комиссия организующая выборы смогла обеспечить присутствие кого-то из своих членов на данном мероприятии. Жесткий 5-дневный срок имеет значение, если мероприятие по выдвижению проходит в ином населенном пункте, чем место расположения комиссии. Не представляется особой сложностью обеспечить присутствия членов ЦИК о съезде партии или собрании инициативной группы, проходящих в Москве, в случае их информирования об этом за 3-4 дня.

высказывали к ЦИК России претензии процедурного характера (например, Ирина Волынец). Наибольший резонанс и общественную дискуссию вызвало решение ЦИК России по отказу в регистрации инициативной группы по выдвижению Алексея Навального. К сожалению, неучастие некоторых членов ЦИК России в голосовании по этому вопросу, на наш взгляд, не позволяет судить об их позиции. При этом, некоторые члены комиссии в ходе обсуждения не удержались от высказываний оценочного характера в отношении политика.

2.3. Сводная таблица процесса выдвижения кандидатов

Данные по состоянию на 16.01.2018 г.

№ п/п	Кандидат	Субъект выдвижения (партия/ самовыдвижение)	Дата			Решение*
			съезда или собрания	подачи документов	решения ЦИК	
1.	Жириновский В.В.	ЛДПР	20.12	21.12	22.12	регистр. 1
2.	Титов Б.Ю.	Партия Роста	21.12	22.12	25.12	регистр.
3.	Явлинский Г. А.	Яблоко	22.12	22.12	25.12	регистр.
4.	Лисицына Н.С.	РОТ Фронт	21.12	23.12	25.12	отказ
5.	Семерикова Е.Г.	Женский диалог	20.12	24.12	25.12	отказ
6.	Бабурин С.Н.	Российский общенародный союз	22.12	24.12	25.12	регистр.2
7.	Сурайкин М.А.	Коммунисты России	24.12	24.12	25.12	регистр.
8.	Полонский С.Ю.	Самовыдвижение	24.12	24.12	25.12	отказ
9.	Навальный А. А.	Самовыдвижение	24.12	24.12	25.12	отказ
10.	Лурье О.А.	Самовыдвижение	24.12	24.12	25.12	отказ
11.	Собчак К.А.	Гражданская инициатива	23.12	25.12	26.12	регистр.
12.	Полищук С.П.	Партия Социальных	23.12	26.12	28.12	регистр.2

		Реформ				
13.	Худяков Р.И.	ЧЕСТНО	21.12	26.12	28.12	регистр.
14.	Баков А.А.	Монархическая партия	23.12	26.12	28.12	регистр.2
15.	Рамазанов С.О.	СДПР	23.12	26.12	29.12	регистр.3
16.	Чухлебов А.Ю.	Самовыдвижение	24.12	26.12	28.12	регистр.3
17.	Путин В.В.	Самовыдвижение	26.12	27.12	28.12	регистр.
18.	Агурбаш Э.К.	Альянс Зеленых	21.12	28.12	29.12	регистр.2
19.	Сидоров Ю.П.	Партия малого бизнеса	21.12	03.01	05.01	отказ
20.	Гордон Е.В.	Добрых дел	23.12	27.12	29.12	регистр.
21.	Грудинин П.Н.	КПРФ	23.12	28.12	29.12	регистр. 1
22.	Козлов М.В.	Партия Социальной Защиты	23.12	н/д	02.01	регистр.2
23.	Лисицына Н.С.	РОТ Фронт	27.12 повт.	28.12	29.12	регистр.2
24.	Михайлов В. В.	Самовыдвижение	25.12	28.12	29.12	регистр.2
25.	Гамзатова А.З.	Самовыдвижение	30.12	01.01	05.01	отказ
26.	Воловик Т.А.	Самовыдвижение	24.12	02.01	05.01	отказ
27.	Яцун А.Н.	Самовыдвижение	26.12	04.01	05.01	отказ
28.	Ли Лаки	Самовыдвижение	30.12	03.01	05.01	отказ
29.	Вольнец И.В.	Народ против коррупции	30.12	06.01	10.01	отказ
30.	Кузнецов В.Е.	Самовыдвижение	н/д	07.01	10.01	отказ
31.	Присягин Т.А.	Самовыдвижение	26.12	07.01	10.01	отказ
32.	Пугачев В.В.	Самовыдвижение	04.01	07.01	10.01	отказ
33.	Столпак С.П.	Самовыдвижение	н/д	07.01	10.01	отказ
34.	Черепнин В. В.	Самовыдвижение	03.01	07.01	10.01	отказ
35.	Гагитэ И.М.	Российская Социалистическая партия	н/д	11.01	15.01	снялась

36.	Вольнец И.В.	Народная партия России	12.01	12.01	16.01	регистр.2
37.	Булаев О. А.	КПСС	н/д	12.01	16.01	снялся
38.	Копенкина М.П.	Родная партия	11.01	12.01	16.01	отказ

Примечания к таблице

* регистр. — решение ЦИК России о регистрации группы избирателей или уполномоченных представителей партии.

регистр.1. Жириновский В.В. 29.12.2017 зарегистрирован в качестве кандидата; Грудинин П.Н. 12.01.2018.

регистр.2. Бабурин С.Н. получил право открыть избирательный счет 29.12.2017; Полищук С.П., Агурбаш Э.К. и Михайлов В.В. — 02.01.2018; Лисицына Н.С., Баков А.А. и Козлов М.В. — 05.01.2018; Вольнец И.В. — 16.01.2018.

регистр.3. Рамазанов С.О. отказался от участия в выборах 29.12.2017 сразу после регистрации уполномоченных представителей партии; регистрация группы избирателей в поддержку выдвижения Чухлебова А.Ю. отменена решением Верховного Суда РФ (решение в силу пока не вступило).

3. Информирование избирателей на этапе выдвижения и сбора подписей

3.1. Освещение процесса выдвижения кандидатов на сайтах политических партий

Мы проанализировали, как политические партии освещали на своих сайтах выдвижение кандидатов: анонс о проведении съезда, сообщение о прошедшем съезде и сообщение о сдаче документов в ЦИК России. Всего своих кандидатов выдвинули **22 партии** (один кандидат был выдвинут повторно от другой партии после первого отказа). У трех партий эксперты «Голоса» не смогли найти сайтов — КПСС, «Партии Социальной Защиты» и «Народной партии России». Из оставшихся 19 партий только 11 разместили на своих сайтах анонсы о предстоящих съездах по выдвижению кандидатов в президенты России.

Сообщения с информацией о прошедших съездах на своих сайтах опубликовали **13 из 19 партий** («РОТ Фронт» опубликовала информацию о двух съездах). Не опубликовали информацию шесть партий: «Российский общенародный союз», «Партия Социальных Реформ», СДПР, «Добрых дел»

«Народ против коррупции», «Российская Социалистическая партия». Не стали публиковать анонсы о своих съездах, при этом опубликовали информационные сообщения уже по итогам съездов «Партия Роста», «Монархическая партия», «Партия малого бизнеса» и КПРФ. «Родная партия» поступила наоборот: опубликовала анонс съезда, но не стала публиковать информацию о его проведении.

Информацию о сдаче кандидатом документов в ЦИК России опубликовали только **9 из 19 партий.**

Лишь **пять партий** полностью осветили этап выдвижения на своих сайтах от анонса проведения съезда до сдачи документов в Центризбирком: «Альянс Зеленых», «Коммунисты России», ЛДПР, «Родная партия» и «Яблоко».

3.2. Освещение процесса выдвижения кандидатов на сайте ЦИК России

Количество и характер упоминаний в информационном пространстве о кандидатах в период избирательной кампании имеет серьезное значение на всех ее этапах. Упоминаемость и узнаваемость кандидатов, как правило, взаимосвязаны и оказывают влияние на результаты выборов. В связи с этим, принцип равного освещения избирательных кампаний всех кандидатов со стороны государственных органов является важной составляющей обеспечения равенства кандидатов в целом.

В этом контексте представляет интерес анализ информационных сообщений, опубликованных на главной странице официального сайта ЦИК России www.cikrf.ru в период выдвижения кандидатов на выборах президента России.

На сайте ЦИК России публиковалось несколько видов материалов о ходе выдвижения: новостные сообщения о факте приема документов от кандидатов, обзорные материалы с информацией о ходе выдвижения, решения комиссии и отчеты по итогам каждого заседания. Дополнительными

площадками для распространения информации стали официальные аккаунты ЦИК России в социальных сетях.

В итоге, оперативно и в полном объеме публиковались решения комиссии и подробные отчеты по итогам каждого заседания. Также были опубликованы три обзорных материала с информацией о ходе выдвижения (7, 11 и 12 января). Для удобства кандидатов было опубликовано объявление о сроках и времени приема документов.

При этом у движения «Голос» вызвали озабоченность отдельные новостные сообщения, которые выпускались на сайте ЦИК России по итогам дней приема документов от кандидатов. Всего было опубликовано 13 новостей, в которых содержались упоминания фамилий о 15 кандидатах из 38, подавших документы в ЦИК России. **Таким образом, 23 кандидата лишились равного с другими кандидатами освещения подачи ими документов на сайте ЦИК России.**

Отсутствие равного подхода можно отметить и в опубликованных 13 новостных сообщениях. В сообщениях от 26 декабря, 3, 11 и 12 января отсутствуют фамилии кандидатов, лишь только наименования выдвинувших их политических партий. Только 4 из 13 новостных сообщений снабжены фотографиями кандидатов с процедуры приема документов, лишив других кандидатов такого преимущества.

Также среди других новостей выделяется сообщение от 27 декабря. Из 13 новостей только эта новость в своем заголовке содержит фамилию кандидата: «*ЦИК России приняла документы у Владимира Путина в рамках процедуры выдвижения кандидатов*». Также только в этой новости фамилия кандидата повторяется три раза (фамилии других кандидатов в других новостях повторяются не более двух раз) и добавлены четыре фотографии кандидата Путина (среди других кандидатов опубликованы три фотографии Титова, по две Бабурина, Лисицыной, Сурайкина, Полонского, Явлинского, по одной Копенкиной, Навального и Лурье). При этом стоит отметить, что 12 января, в день окончания приема документов от кандидатов, на странице

ЦИК России в социальной сети Фейсбук был опубликован альбом с фотографиями 36 из 38 кандидатов.

Следует учитывать, что ЦИК России является организатором выборов президента России и официальным источником информации. Официальным сайтом ЦИК России активно пользуются СМИ, избиратели, участники выборов. Выборочная подача информации искажает реальную картину хода избирательной кампании. **Присутствие на сайте ЦИК России информации о сдаче документов одним кандидатом и отсутствие информации о другом кандидате не только создает неравенство и информационный вакуум, но подает плохой пример региональным избиркомам и СМИ, которых нередко критикуют в связи с подобными перекосами.**

3.3. Участие Избирательных комиссии субъектов Российской Федерации в информировании

На этапе выдвижения кандидатов в президенты России функционал избирательных комиссий субъектов Российской Федерации (ИКСРФ) является весьма ограниченным. Основные задачи ИКСРФ связаны с подготовкой нижестоящих избирательных комиссий и избирательных участков ко дню голосования, оснащение помещений для голосования, где будет происходить голосование, камерами видеонаблюдения и средствами доступа для маломобильных групп граждан. Региональные комиссии разрабатывают и принимают программы подготовки членов участковых избирательных комиссий и осуществляют процесс их обучения.

В настоящий момент происходит формирование резервов участковых избирательных комиссий. При этом, ИКСРФ крайне неохотно привлекают к обучению и подготовке членов УИК представителей наблюдательского сообщества (исключение — комиссии Санкт-Петербурга и Самарской области), несмотря на то, что они обладают разработанными программами обучения наблюдателей и членов УИК, достаточным опытом взаимодействия с комиссиями и работы на избирательных участках.

Участники движения «Голос» информируют, что готовы к более тесному взаимодействию с ИКСРФ и готовы принять активное участие в обучении членов участковых избирательных комиссий. Тем более учитывая, что избирательные комиссии субъектов федерации в рамках подписанных ими соглашений с региональными общественными палатами взялись за подготовку и обучение общественных наблюдателей. Сама по себе ситуация, когда обучение наблюдателей проводят те, кого они призваны контролировать, не может не вызывать сомнений.

В настоящее время ИКСРФ большое внимание уделяют информированию избирателей о предстоящих выборах, занимаются масштабной информационно-разъяснительной работой. Почти во всех регионах практически уже на следующий день после назначения выборов была развернута однотипная рекламно-информационная кампания с использованием официальной символики выборов, разработанной по заказу ЦИК России. Комиссии отчитываются о сотнях баннеров, билбордах, растяжек, экранов, плакатов и т.п., размещенных в регионах.[12] [13] Кроме того, ИКСРФ дополнительно, за счет собственных средств, разрабатывают и размещают и иные информационные материалы. Например, председатель Избирательной комиссии Ростовской области Андрей Буров сообщил на своей пресс-конференции, что началась так называемая «первая информационная волна», и на улицах всех муниципальных образований появилась наружная реклама по выборам президента России. До дня голосования пройдут еще две подобных «волны». Помимо этого, разработаны детальные планы проведения информационных кампаний,

[12] Контракт на 37 млн руб. выиграла фирма «ИМА-консалтинг» https://www.vedomosti.ru/politics/articles/2017/11/29/743518-tsik-utverdila-logotip-viborov-2018#%2F galleries%2F140737493664110%2Fnormal%2Flast

[13] Например 8.12.2017, в Пермском крае появилось более 600 баннеров к выборам президента, https://www.business-class.su/news/2017/12/18/v-permskom-krae-povavilos-bolee-400-bannerov-k-wboram-prezidenta: «В Пермской крае появились баннеры к президентским выборам в марте 2018 года. Как рассказали Business Class в региональной Избирательной комиссии, на сегодня в Прикамье размещены более 400 баннеров с информацией о выборах главы государства, в Перми — порядка 200. Баннеры оплачены из федерального бюджета за счет ЦИК России, пояснили в краевом избиркоме»

рассчитанных на все категории избирателей.[14]

Избирательная комиссия Кировской области разработала план мероприятий по информационному освещению выборов президента РФ и утвердила их своим постановлением от 21 декабря 2017 г., которое, в частности, предполагает изготовление и размещение по области и в городе Кирове различных информационных баннеров, а также *«размещение информационных стикеров в вагонах электропоездов и салонах общественного транспорта Кировской области»*, *«организация информационно-выставочных мероприятий, направленных на повышение электоральной активности граждан, с учетом целевой аудитории»* и многое другое.[15] Председатель Челябинского облизбиркома рассказал: *«Мы уделили большое внимание возможностям наружной рекламы. В Челябинской области уже появились 200 баннеров, около 100 щитов. 64 забрендированных транспортных средства, а это автобусы, троллейбусы, маршрутные такси, будут двигаться по основным магистралям всю предвыборную кампанию. 9 светодиодных экранов в Челябинске, Златоусте и Магнитогорске каждые пять минут показывают динамический ролик. Область у нас хоккейная, поэтому ролики будут транслироваться на информационных кубах ЛА "Трактор" и "Металлург"».*



г. Владимир

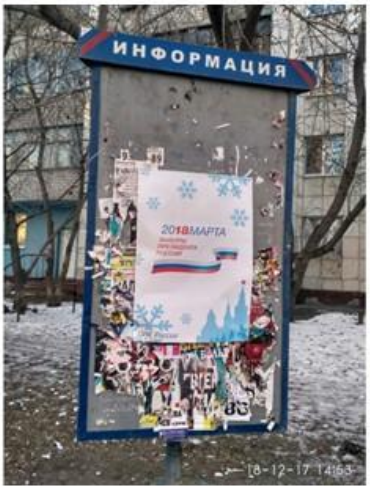
[14] 18.12.2017. Состоялась пресс-конференция председателя Избирательной комиссии Ростовской области Андрея Бурова http://rostov.izbirkom.ru/news/9593/

[15] http://www.kirov.izbirkom.ru/news/5511/

Председатель Избирательной комиссии Свердловской области Валерий Чайников сообщил, что информационные материалы о выборах президента размещены на 15-17 % всех легальных рекламных конструкций Свердловской области. Он пояснил, что в январе информационные материалы размещены на 1,2 тыс. объектах наружной рекламы. Также в Екатеринбурге распространялось 62 тыс. информационных листовок. Нынешний логотип президентских выборов сменится в конце января. С 1 февраля в области появится второй логотип, с 1 марта — третий[16].



г. *Воронеж*

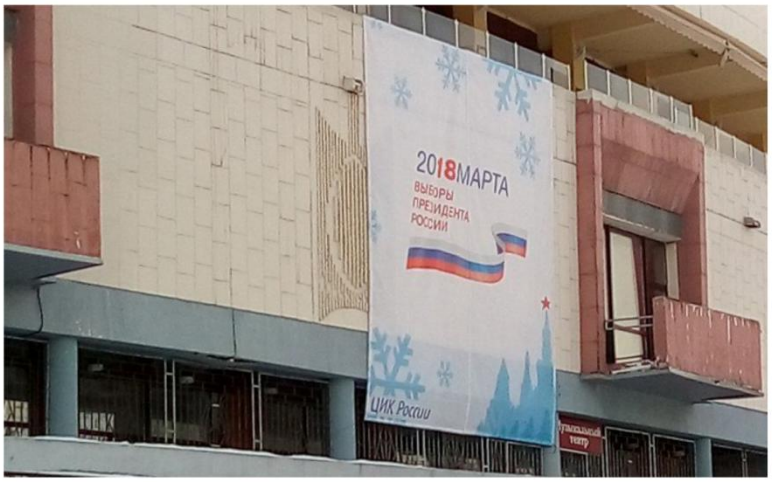




г. Тюмень, плакаты ЦИК на улице и в маршрутном такси Однако, размещение информационных баннеров ЦИК России не

[16] https://www.kommersant.ru/doc/3516290

прошло без «перегибов на местах». В г. Иваново была нарушена ст. 35.1 Федерального закона № 50-ФЗ «Об объектах культурного наследия», запрещающая размещение наружной рекламы на объектах культурного наследия. Дворец искусств, на здании которого был размещен баннер, является объектом культурного наследия регионального значения[17].



В г. Калач Воронежской области рекламную растяжку от ЦИК России разместили на памятнике архитектуры регионального значения XIX века по улице Красноармейская, 3 (номер объекта: 3600182000). Причем в этом доме находится отдел по культуре Администрации Калачеевского муниципального района[18].



[17] http://1000inf.ru/news/77100/; https://www.kartanarusheniy.org/2018-03-18/m/39394

[18] http://www.list-org.com/company/829362

Такая «оперативность» в размещении информационных материалов ЦИК России и ИКСРФ говорит о беспрецедентной заблаговременной подготовке рекламной кампании президентских выборов, а также о значительных средствах, выделенных на нее. Со слов председателя ЦИК России Эллы Памфиловой, общий бюджет информационной кампании с учетом региональной составляющей — 770 млн руб. **Встает вопрос о том, насколько целесообразны и обоснованы такие значительные расходы.** И почему не было уделено такого внимания к выборам депутатов Государственной думы России в 2016 г.? **В связи с этим в самое ближайшее время может возникнуть проблема нехватки рекламных конструкций для размещения предвыборной агитации кандидатов.** «Голос» будет внимательно отслеживать появление подобного рода сигналов от участников избирательной кампании.

В последние дни появилась информация[19] о том, что в Москве, Санкт-Петербурге[20], Самарской[21] Саратовской областях, Республики Карели[22] и других регионов члены участковых избирательных комиссии за пределами 30-дневного срока их деятельности принуждаются к участию в тотальном поквартирном обходе избирателей. В Пермском крае членов УИК в сельской местности заставляют разыскивать и обзванивать своих бывших земляков (уехавших с малой родины, но там сохранивших регистрацию) и просить их перерегистрироваться на другой избирательный участок по месту своего настоящего пребывания. В Москве на платной основе и даже в сопровождении сотрудников МФЦ. В Санкт-Петербурге под контролем местных чиновников и на безвозмездной основе. По-видимому, начинает реализовываться план информирования избирателей, о котором некоторые СМИ писали еще в декабре 2017 г. Согласно ему *«активную роль в информировании граждан планируется отвести членам участковых*

[19] https://www.facebook.com/brewerov/posts/1810587725681654?pnref=story
[20] http://m.fontanka.ru/2018/01/10/101/
[21] http://davtlt.ru/zavtra-v-tolvatti-nachnvotsva-predwbornvi-pokvartirnvi-obhod ; http://gubernia tv.ru/news/startovalo informirovanie o vyborah prezidentarf/
[22] http://politika-karelia.ru/?p=36341

избирательных комиссий (УИК), которые согласно планам федерального центра должны будут трижды сделать поквартирный обход избирателей на своем участке, рассказал один из вице-губернаторов и подтвердил близкий к Кремлю собеседник РБК». Предполагается, что во время первого обхода члены УИК проинформируют граждан о предстоящих выборах, во время второго принесут приглашение с адресом избирательного участка, во время третьего напомнят о дне голосования. Поправки в закон «О выборах Президента РФ» увеличили срок информационной работы членов комиссий с 10 до 30 дней (комиссии должны приступить к работе с 15 февраля). По информации РБК, на семинаре для вице-губернаторов по внутренней политике и заместителей полпредов президента по внутренней политике, прошедшем в Подмосковье с 29 ноября по 2 декабря, региональным властям, в том числе, предлагали подумать о «стимулировании» членов УИК по итогам обходов.

В связи с этим хотелось бы напомнить, что сама работа в УИК является добровольной общественной деятельностью, дополнительное и обязательное (принудительное) привлечение членов УИК к неоднократному поквартирному обходу избирателей может вызвать (и уже вызывает, судя по реакции в социальных сетях[23] [24]) их недовольство и отток из составов комиссий. **Также учитывая, что на предстоящих президентских выборах вопрос явки избирателей очевидным образом политизирован и связан с демонстрацией поддержки или протеста в отношении как самой политической системы, так и в отношении одного из кандидатов (очевидного фаворита кампании), участие членов УИК в дополнительных и не предусмотренных законом мобилизационных мероприятиях по повышению явки избирателей невольно нарушает их политический нейтралитет и вовлекает их в политическую борьбу. Тем более, неприемлемо участие членов УИК в каких-либо видах опросов**

[23] https://www.rbc.ru/politics/12/12/2017/5a2edf319a7947d90d77cea3
[24] https://www.facebook.com/groups/127906321324346/permalink/139888203459491/ ; https://7x7-journal.ru/post/102625

жильцов о том, собираются ли они идти голосовать или нет. Также создается риск для участия членов УИК в агитации, элементы которой неизбежно будут возникать при разговорах с избирателями, особенно в связи с возможным присутствием при этих обходах чиновников и сотрудников полиции. А само появление административных лиц и членов участковых комиссий может восприниматься как попытка принуждения и контроля за голосованием. ***В движении «Голос» убеждены, что имеются иные способы донести до избирателей необходимую им информацию о предстоящих выборах и о возможностях голосования.***

Также многие комиссии активно информируют на своих сайтах о налаживании сотрудничества и информационного взаимодействия с многофункциональными центрами (МФЦ) , через которые, как предполагается, граждане смогут подать заявления для голосования по месту нахождения.

Ряд региональных избирательных комиссий в своей информационной деятельности активно используют как традиционные СМИ, так и социальные сети. По оценкам долгосрочных наблюдателей, можно отметить достаточно высокую информационную активность избирательных комиссий, например, Санкт-Петербурга, Иркутской, Костромской, Московской и Ленинградской областей, Пермского края, Республики Марий Эл.

В тоже время деятельность других комиссий субъектов Федерации крайне непублична, а их ресурсы недостаточно информативны (например, комиссии Республики Карелия, Алтайского края, Красноярского края, Кировской, Курганской, Липецкой области, Ростовской, Самарской, Тамбовской, Тверской и Тюменской областей). Особенно это касается Московской городской избирательной комиссии (МГИК), информационная деятельность которой за долгие годы несменяемости руководства стала [25]

[25] Например, репортажи о соглашениях между избиркомом Ставрополья и МФЦ:
http://pobeda26.ru/novosti/obshhestvo/izbirkom-stavropolya-i-mfcz-podpisali-soglashenie-o-vzaimodeistvii;
http://www.stav.aif.ru/societv/person/izbiratelnayakomissiya stavropolyapodpishet soglashenie s mfc;
http://www.stapravda.ru/20171129/mfts i izbirkom_stavropolya budut sotrudnichat na vyborah prezid 115091. html;
http://stv24.tv/novosti/stavropolskie-mfc-i-izbirkom-stali-sotrudnichat/

инерционной и формальной. Причем это происходит в регионе с наибольшей медийной и общественно-политической активностью. Напомним, что ЦИК России уже высказывал претензии к МГИК по поводу крайне недостаточной информированности избирателей во время прошедших в сентябре 2017 г. московских муниципальных выборов.[26]

Типичным примером информационной политики ИКСРФ может служить «активность» избиркома Тюменской области. Анализ архива официальных новостей комиссии[27] [28] показывает, что за 2017 год комиссией было проведено 9 мероприятий, имеющих отношение к просвещению и вовлечению будущих избирателей. Сюда можно отнести выступления главы избиркома на заседаниях Общественной молодежной палаты и собрании молодых депутатов, проведение лекции для старшеклассников в тюменской школе членами комиссии, участие членов ИКТО в молодежном проекте «Политическая кухня» в качестве экспертов, проведение интернетолимпиады и прочее. За 2017 год комиссия провела три мероприятия с участниками избирательного процесса: круглый стол с политическими партиями (апрель 2017), совещание с представителями органов государственной власти (ноябрь 2017), совещание с руководителями СМИ (декабрь 2017).

Особое внимание многие ИКСРФ уделяют просветительской деятельности среди молодежи, активно задействуя в этом молодежные избирательные комиссии , участвуя в различных молодежных форумах и фестивалях, организуя специальные молодежно-ориентированные проекты[29].

[26] https://www.rbc.ru/rbcfreenews/59afe90d9a79474223a43e39

[27] http://www.tyumen.izbirkom.ru/news/novosti.php

[28] http://мик12.рф сайт молодёжной избирательной комиссии Республики Марий Эл. Нередко МИКи занимаются не только работой, связанной с выборами, но и неким «патриотическим воспитанием», например о деятельности МИКов в Рязанской области: https://vk.com/club118461306?w=wall-118461306_77%2Fall https://vk.com/club118461306?w=wall-118461306_77%2Fall&z=photo-31557489_456245064%2Fwall-118461306_77

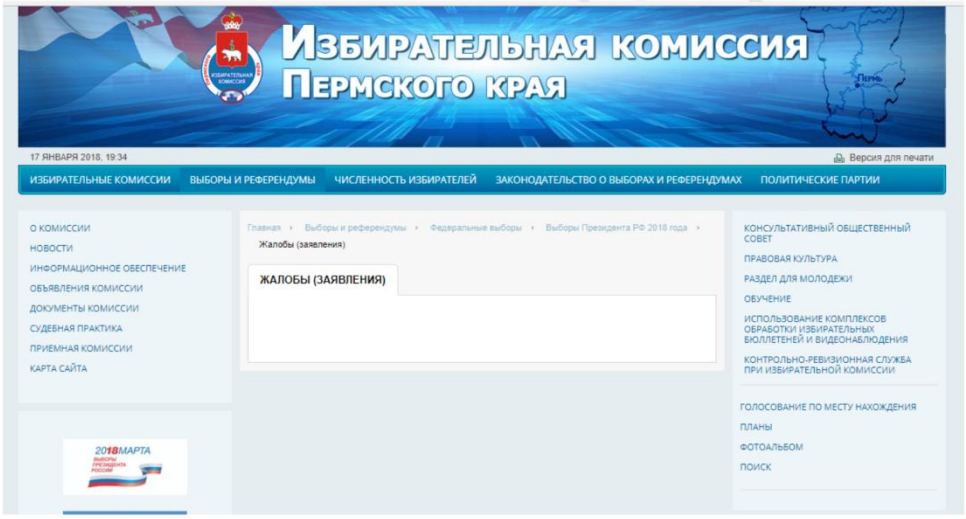
[29] Например, ЦИК Марий Эл, совместно с МИК, молодежным парламентом, реализует проект «Карта доступа», цель которого доведение до избирателей информации о доступности избирательных участков. Раздел включает в себя описание избирательных участков в разрезе муниципальных образований: номер избирательного участка, его местоположение, наименование организации, фотография с описанием прилегающей территории, а также наличие элементов безбарьерной среды.

Однако, на наш взгляд, эффективность такой деятельности невысока.

В 2016-2017 гг., под влиянием новой политики ЦИК России в отношении общественных наблюдателей и независимых экспертов, ряд ИКСРФ создали собственные общественные и консультативные советы. Предложение войти в некоторые из них получили и представители наблюдательского сообщества, в частности, движения «Голос» (Пермский край, Республика Карелия, Саратовская, Тверская и Ярославская области). Но к настоящему моменту деятельность большинства ранее созданных Общественных советов стала формальной и декоративной (Краснодарский край), либо на протяжении длительного времени она фактически не ведется (Ярославская область, Пермский край), либо формирование этих советов происходит непубличко (Тверская область), либо такие советы так до сих пор так и не сформированы (Костромская область). Так, например, в Пермском крае в 2017 г. Совет собирался 3-4 раза, обсуждалась подготовка к выборам губернатора, некоторые проблемные вопросы. После губернаторских выборов 10 сентября 2017 итоги прошедшей кампании на заседании Совета не обсуждались, а сам Совет не собирался около полугода, под предлогом обновления его состава.

Фактически единственное значимое электоральное действие, которое обязаны были осуществить ИКСРФ вне Москвы в рамках начавшейся президентской избирательной кампании — это присутствие на собраниях инициативных групп в поддержку выдвижения кандидатов -самовыдвиженцев в тех регионах, где такие собрания проводились (группа самовыдвиженца Владимира Михайлова в Костромской области и около 20 собраний групп самовыдвиженца Алексея Навального в т.н. «городах-миллионниках»). В большинстве случаев ИКСРФ приняли соответствующие уведомления о проведении собраний и направили на них своих представителей, а сами собрания прошли без значительных эксцессов. Претензий со стороны организаторов и участников инициативных групп в адрес ИКСРФ, за редким исключением, не высказывалось.

12 января Избирательная комиссия Пермского края рассмотрела жалобу гражданина на незаконное распространение листовок Алексея Навального, призывающих избирателей к бойкоту выборов, и признала их незаконной предвыборной агитацией. 16 января полиция изъяла из пермского штаба несколько десятков экземпляров данных листовок. На момент составления доклада (19.01) решение комиссии на ее официальном сайте так и не было опубликовано.



К эксцессам информационной деятельности избирательных комиссий, а, возможно, как пример непрофессионализма или политической ангажированности комиссии, может быть отнесен случай, зафиксированный на официальном сайте комиссии города Екатеринбурга[30]. 6 января на сайте горизбиркома был размещен информационный материал по сути агитационного содержания, в котором сообщалось о местах сбора подписей в поддержку самовыдвижения В.В. Путина, а также были описаны возможные последствия его избрания или неизбрания, при этом в статье подчеркивается, что альтернативы данному кандидату нет. Кроме того, в материале приводится цитата председателя Избирательной комиссии города Екатеринбурга Ильи Захарова, который лично наблюдал за сбором подписей в поддержку Владимира Путина и положительно оценил эту акцию, назвав ее

[30] https://www.kartanarusheniy.org/2018-03-18/m/39422

«доброй»[31]. В дополнение к этому вскоре выяснилось, что член этой избирательной комиссии Эльдар Валиуллин координировал работу сборщиков. Как заместитель руководителя движения «Волонтеры Победы», он дал развернутый комментарий одной из газет, в котором рассказал где и когда будет проходить сбор подписей . Согласно законодательству, члены избирательных комиссий всех уровней не могут инициировать сбор подписей либо участвовать в нем. Хотя облизбиркому скандал удалось «замять»[31 32 33], в любом случае, подобного рода действия членов избирательной комиссии Екатеринбурга ставят под сомнение ее политическую нейтральность.

В целом деятельность избирательных комиссий субъектов Российской Федерации происходит в традиционном ключе информирования избирателей и проведения различных мероприятий по подготовке ко дню голосования. Вместе с тем, наблюдатели отмечают активное включение ИКСРФ и нижестоящих комиссий в кампанию по повышению явки избирателей. Некоторые шаги в этом направлении *(поквартирные обходы членов УИК, заявления членов комиссий о необходимости повысить явку избирателей, признание незаконной агитацией листовки, призывающие к бойкоту выборов, распространение информации на информационных ресурсах избиркомов о деятельности штабов кандидатов)* вызывают сомнения в политическом нейтралитете комиссий.

Рекомендации

Законодателям

- Отменить избыточные, дискриминационные и недемократичные ограничения пассивного избирательного права.

[31] http://www.yabloko.ru/regnews/Ekb/2018/01/11
http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:http://izkom.ekburg.ru/news/aview/b1390
[32] https://www.kartanarusheniy.org/2018-03-18/m/39408 https://www.oblgazeta.ru/media/newspaperpdf/2018-01-10_og_002.pdf
[33] https://www.kommersant.ru/doc/3515881

- Установить равные требования, в том числе по необходимому количеству подписей избирателей в поддержку выдвижения, для всех кандидатов вне зависимости от субъекта выдвижения (парламентские и непарламентские партии, самовыдвижение).
- Восстановить избирательный залог.
- Передать функцию назначения выборов президента России напрямую в ведение ЦИК России и установить точный срок (например, за 100, 95 или 90 до дня голосования).
- Закрепить обязанность предоставлять кандидатам, выдвинувшимся в порядке самовыдвижения, помещения, находящиеся в государственной или муниципальной собственности (на возмездной или безвозмездной основе) для проведения собраний инициативных групп (по аналогии с помещениями, предоставляемыми для агитационных встреч с избирателями).

Избирательным комиссиям

- Отказаться от практики привлечения членов УИК к дополнительным, не предусмотренным законом, поквартирным обходам избирателей с целью повышения общей явки.
- Активно привлекать к обучению и подготовке членов участковых комиссий, а также наблюдателей от общественных палат, представителей наблюдательских организаций.
- Включить в общественные и консультативные советы при ИКСРФ представителей наблюдательских организаций. С участием представителей наблюдательского сообщества разработать типовой перечень вопросов для обсуждения на заседаниях советов во время избирательной кампании.
- Строго руководствоваться принципом равенства прав кандидатов в своей информационной политике, в том числе на официальных сайтах комиссий.

* * *

Экспертная группа, работавшая над докладом:

Виталий Ковин, эксперт ДСН движения «Голос»;

Григорий Мельконьянц, сопредседатель движения «Голос»;

Виталий Аверин, координатор сети региональных отделений движения «Голос»;

региональные долгосрочные наблюдатели.

Голос

Движение в защиту прав избирателей «Голос»
golosinfo.org

Москва, 1 февраля 2018 г.

Аналитический доклад
Выдвижение кандидатов на выборах президента России, назначенных на 18 марта 2018 года (часть 2)

Оглавление

Выводы.

1. Общие сведения об активности кандидатов на этапе сбора подписей.
2. Специфика отдельных кампаний по выдвижению и сбору подписей.
   - 2.1. Путин Владимир Владимирович.
   - 2.2. Навальный Алексей Анатольевич.
   - 2.3. Собчак Ксения Анатольевна.
   - 2.4. Явлинский Григорий Алексеевич.
   - 2.5. Деятельность других кандидатов.

Рекомендации.

Движение «Голос» продолжает вести долгосрочное наблюдение за выборами президента Российской Федерации, назначенными на 18 марта 2018 г. Мониторинг избирательной кампании проводится на предмет ее соответствия принципам и стандартам свободных и равных выборов. Организатором президентских выборов выступает Центральная избирательная комиссия Российской Федерации, которая и принимает основные решения, связанные с текущей избирательной кампанией.

В ходе президентской избирательной кампании значимая часть электоральных мероприятий проходит в регионах России: сбор подписей в пользу выдвижения кандидатов (по 2,5 тыс. в каждом регионе для кандидатов выдвинувшихся от партий и по 7,5 тыс. для самовыдвиженцев) создание и деятельность региональных штабов поддержки кандидатов, проведение ими агитационных мероприятий и распространение предвыборной агитации, информирование избирателей о выборах через местные СМИ и за счет ресурсов региональных избирательных комиссий, организация и проведение самого процесса голосования. Движение «Голос» в рамках общественного мониторинга ***уделяет значительное внимание ходу президентских выборов в российских регионах***, поскольку, по нашему опыту, именно там происходит основная масса нарушений, часто и массово ущемляются избирательные права граждан как по ходу самой избирательной кампании, так и в день голосования.

Экспертная группа движения «Голос» получает информацию из средств массовой информации, от участников и организаторов выборов, от общественных наблюдателей и избирателей, сообщающих сведения о нарушениях в ходе кампании лично представителям движения и через краудсорсинговый сервис «Карта нарушений». При этом на местах ведут мониторинг долгосрочные наблюдатели движения «Голос» в 40 субъектах Российской Федерации, где в общей сложности зарегистрировано около 70 млн. избирателей (на момент выхода доклада на сайте ЦИК России не было опубликовано данных об общем количестве избирателей по состоянию на 1 января 2018 г.[1], которые согласно закону должны быть опубликованы не позднее 1 февраля 2018 г.

Доклад посвящен выдвижению кандидатов и деятельности избирательных комиссий с момента назначения выборов до окончания сбора подписей избирателей (31 января).

[1] http://cikrf.ru/izbiratel/quantity

Доклад состоит из двух частей. В первой части доклада, вышедшей 22 января 2018 г. , акцент был сделан на оценке действий организаторов выборов: ЦИК России и избирательных комиссий субъектов Российской Федерации с момента назначения выборов и в ходе процесса выдвижения кандидатов.

Настоящая, вторая часть доклада, посвящена оценке деятельности самих кандидатов и их избирательных штабов в ходе выдвижения и сбора подписей избирателей. Также в этой части доклада дается обзор того, как избирательная кампания освещается в федеральных и региональных СМИ, оценка поступающей информации о нарушениях избирательного законодательства и использовании административного ресурса.

Выводы

Обеспечение равенства прав кандидатов при сборе подписей

- Процесс сбора подписей избирателей в поддержку выдвинувшихся кандидатов проходил с нарушениями принципов равенства их прав и свободы их деятельности.
- Инициативные группы ряда кандидатов в своей работе столкнулись с разного рода препятствиями. С наибольшими трудностями при подготовке и проведении мероприятий по выдвижению кандидатов столкнулись сторонники политика Алексея Навального, чьи собрания инициативных групп сопровождались силовым давлением и необоснованными ограничениями со стороны властей.
- По имеющейся информации сотрудники и волонтеры штабов кандидатов Натальи Лисицыной («РОТ Фронт»), Владимира Михайлова (самовыдвижение), Ксении Собчак («Гражданская инициатива») и Григория Явлинского («Яблоко») сталкивались с разного рода ограничениями на сбор подписей, провокациями со стороны третьих лиц, вмешательством в их деятельность со стороны полицейских. Не все [2]

[2] https://www.golosinfo.org/ru/articles/142442

кандидаты имели одинаковый доступ к общественным площадкам (например, вокзалы, торговые центры), где проходил сбор подписей в поддержку действующего президента.

- Федеральные, региональные и местные телеканалы продемонстрировали неравный подход к освещению сбора подписей в поддержку различных кандидатов, а также выявлены случаи незаконной агитации под видом информирования о сборе подписей в поддержку самовыдвижения кандидата Владимира Путина. Случаи незаконной агитации были отмечены и на сайтах органов власти и местного самоуправления, региональных общественных палат и даже бюджетных учреждений.
- Агитационная кампания Владимира Путина сопровождалось массовым открытием «студенческих штабов» его сторонников и проведением ими политических акций в вузах. Это, на наш взгляд, носит сомнительный, с точки зрения законодательства о выборах и об образовании, характер. Тем не менее, они создали обстоятельства, при которых образовательные учреждения теперь должны создать равные условия для проведения агитационных мероприятий группами поддержки других кандидатов, в случае их обращения.
- На «Карту нарушений», а также в различные средства массовой информации поступали сообщения о том, что массовый и, нередко, принудительный сбор подписей в поддержку выдвижения Владимира Путина и, иногда, Бориса Титова («Партия Роста»), осуществлялся в рабочее время и на рабочих местах, в том числе в бюджетных образовательных и медицинских учреждениях, промышленных предприятиях. Зафиксированы случаи административного принуждения бюджетников и студентов к участию в подписной компании Владимира Путина. Чиновники различного уровня принимали непосредственное участие в организации сбора подписей либо содействовали в распространении информации о нем. Истинные масштабы административной мобилизации избирателей для сбора подписей в

пользу действующего президента оценить сложно ввиду ее латентного характера и опасения избирателей придать огласке случаи их принуждения.

- Имеющиеся в нашем распоряжении сведения дают достаточно оснований заявить о том, что на этапе сбора подписей ***принцип свободного и добровольного участия избирателей в выборах нарушался.***
- Несмотря на выдвижение на начальной стадии выборов достаточного количества кандидатов — 17 человек, реальную избирательную кампанию, направленную на мобилизацию своих сторонников и привлечение избирателей, а также сбор подписей в свою поддержку, на данный момент публично и открыто вели единицы из них. Большая часть из тех, кто не вел публичную кампанию по сбору подписей и отсеялись на данном этапе.
- По сравнению с президентской кампанией 2012 г., когда собирали подписи всего шесть кандидатов, а представили подписи в ЦИК России лишь трое, в ходе этой кампании наблюдается определенный прогресс, когда к сбору подписей были допущены 15 человек, а представили подписи в ЦИК России шесть кандидатов. Таким образом, представляется, что существующее требование собрать примерно за 30-35 дней 100 тыс. подписей для неадминистративных кандидатов, выдвинутых от партий, является достаточно жестким, а 300 тыс. для кандидатов-самовыдвиженцев — явно завышенным.

Технологии сбора подписей

- Предвыборная активность выдвинувшихся кандидатов представляется недостаточной. Из 15 человек, допущенных ЦИК России к сбору подписей, реальную избирательную кампанию, направленную на мобилизацию своих сторонников и привлечение избирателей, а также на сбор подписей в свою поддержку активно, публично и открыто вели лишь единицы. Некоторые кандидаты (например, снявшиеся с выборов Антон

Баков («Монархическая партия»), Ирина Волынец («Народная партия России»), Михаил Козлов («Партия Социальной Защиты»), Роман Худяков («ЧЕСТНО»)), по всей видимости, даже не пытались реально собирать подписи — они не заявили на это достаточное количество средств и не проявили какой-либо заметной активности в регионах.

- Сбор подписей в поддержку выдвижения Ксении Собчак велся, как силами активистов созданных региональных штабов, так и посредством профессиональных сборщиков. Сбор подписей в поддержку выдвижения Григория Явлинского опирался, преимущественно, на систему региональных отделений политической партии «Яблоко». В подавляющем большинстве регионов публичный сбор подписей избирателей в поддержку выдвижения других кандидатов и какая-либо иная их активность с этим связанная, фактически прошли незамеченными.
- Процедура сбора подписей остается неоправданно затратной. Несмотря на значительное снижение числа необходимых для регистрации кандидата подписей, затраты (денежные, временные и организационные) на их сбор остаются существенными. Это ведет к тому, что даже те кандидаты, кто планирует реальное участие в кампании, были вынуждены сосредоточиться почти исключительно на сборе подписей, не занимаясь предвыборной агитацией. Следствием этого стало фактическое сокращение и так небольшого срока проведения избирательной кампании, который остается недостаточным для должного информирования избирателей о деятельности и программе кандидатов, претендующих на высший пост в стране.
- Единственным кандидатом, сумевшим совместить сбор подписей с началом агитационной кампании, стал Владимир Путин. Публичные пункты сбора подписей в его поддержку по большей части представляли предвыборные агитационные пункты, которые скорее обозначали процедуру сбора, и были призваны медийно продемонстрировать

всенародную поддержку государственного лидера. По всей видимости, реальный сбор основной массы подписей осуществлялся другими способами.

Трансформация избирательной кампании Алексея Навального в кампанию бойкота выборов

- Избирательная кампания 2018 г. отчетливо продемонстрировала, что круг реальных участников выборов не ограничивается только официально зарегистрированными кандидатами. Свою политическую кампанию («забастовку избирателей»), напрямую связанную с проходящими выборами, продолжает вести политик Алексей Навальный, несмотря на то, что он не был допущен к выборам. Таким образом, исключение из предвыборной гонки по формальным причинам политика, пользующегося реальной поддержкой избирателей хотя и лишило его возможности претендовать на должность президента, но сохранило за ним возможность влиять на ход избирательной кампании. Свидетельством чего стала реакция региональных избирательных комиссий и правоохранительных органов на кампанию бойкота, что привело к политически мотивированному преследованию сторонников политика, призывающих к неучастию в выборах.

1. Общие сведения об активности кандидатов на этапе сбора подписей

Список зарегистрированных кандидатов и кандидатов, допущенных до сбора подписей

Как отмечалось в первой части доклада[3], всего, после прохождения необходимых процедур в ЦИК России, формально свое участие в избирательной кампании продолжили 17 кандидатов, из них:

[3] https://www.golosinfo.org/ru/articles/142442

- 2 кандидата зарегистрированы ЦИК России по «парламентской льготе» без сбора подписей (В. В. Жириновский, ЛДПР и П. Н. Грудинин, КПРФ);
- До сбора подписей были допущены 2 кандидата-самовыдвиженца (В. В. Путин и В. В. Михайлов) и 13 кандидатов, выдвинувшихся от непарламентских партий (Э. К. Агурбаш («Альянс Зеленых»), С. Н. Бабурин («Российский Общенародный Союз»), А. А. Баков («Монархическая партия»), И. В. Волынец («Народная партия России»), Е. В. Гордон («Партия "Добрых дел"»), М. В. Козлов («Партия Социальной Защиты»), Н. С. Лисицына («РОТ Фронт»), С. П. Полищук («Партия Социальных Реформ - Прибыль от природных ресурсов - Народу»), К. А. Собчак («Гражданская инициатива»), М. А. Сурайкин («Коммунистическая партия "Коммунисты России"»), Б. Ю. Титов («Партия Роста») Р. И. Худяков («ЧЕСТНО»/Человек. Справедливость. Ответственность/») и Г. А. Явлинский («Яблоко»).

Список кандидатов, выбывших на стадии сбора подписей

Согласно закону выдвинувшиеся кандидаты должны были представить собранные подписи в ЦИК России до 18:00 31 января. В итоге с выборной гонки сошли 9 из 15 собиравших подписи кандидатов: Эльвира Агурбаш, Антон Баков, Ирина Волынец, Екатерина Гордон, Михаил Козлов, Наталья Лисицына, Владимир Михайлов, Станислав Полищук и Роман Худяков.

22 января с выборов снялся кандидат от партии «ЧЕСТНО», экс-депутат Госдумы Роман Худяков. Свое решение он объяснил необходимостью *«объединиться вокруг единственного кандидата — Владимира Владимировича Путина»*[4]. При этом Р. Худяков представил в ЦИК России коробки, в которых, как он утверждал, находились необходимые 105 тысяч подписей. Кандидат заявил, что теперь передает подписи в поддержку Владимира Путина. Члены

[4] https://rg.ru/2018/01/22/kandidat-v-prezidenty-ot-partii-chestno-hudiakov-snialsia-s-vyborov.html

ЦИК России не стали проверять то, что находилось в коробках.[5] При этом по состоянию на 22 января Худяков потратил на сбор подписей всего 84,5 тыс. руб.

24 января кандидат от «Монархической партии», политик и предприниматель Антон Баков сделал заявление о снятии своей кандидатуры с выборов в связи с тем, что является председателем совета министров провозглашенной им «Романовской империи»: *«Я получил заключение юристов, что несмотря на то, что Романовская империя пока не признана РФ, сам факт признания ее Республикой Гамбия порождает факт наличия у меня второго гражданства, и я вынужден снять кандидатуру с выборов»*[6][7][8]. Ранее Антон Баков заявлял, что собрал в поддержку своего выдвижения 120 тыс. подписей . Судя по всему, А. Баков не имел серьезных намерений принимать участие в выборах. По данным ЦИК России, на избирательный счет кандидата всего было внесено 50 руб.

26 января кандидат от «Партии "Добрых дел"», телеведущая и журналистка Екатерина Гордон сообщила о снятии своей кандидатуры: «*Я хочу заявить следующее: я не хочу быть участником фарса. Я не хочу принимать участие в шоу. Я не буду сдавать подписи в ЦИК*» . С ее слов, она собрала необходимое количество подписей. По данным ЦИК России, на сбор подписей кандидатом было потрачено 2 млн. руб.

31 января кандидат от «Народной партии России», лидер общественного движения «Национальный Родительский Комитет» Ирина Волынец заявила о снятии своей кандидатуры в пользу Владимира Путина: «*Я приняла решение о том, что я прекращаю свое баллотирование. И не просто отказываюсь от него, а делаю это в пользу действующего президента Владимира Путина»*[9].

31 января кандидат-самовыдвиженец, депутат Костромской областной Думы Владимир Михайлов также сообщил, что не смог собрать необходимые

[5] https://regnum.ru/news/2370681.html
[6] http://tass.ru/politika/4897948
[7] https://ria.ru/election2018/news/20180119/1512948379.html
[8] http://tass.ru/politika/4905069
[9] http://tass.ru/politika/4918171

для регистрации 300 тысяч подписей[10]. «Я даю себе отчет и понимаю, что узнаваемости на территории России мне не достаточно, но несмотря на это 100 тысяч подписей нам удалось собрать», — сказал Михайлов в ходе пресс-конференции[11].

31 января кандидат от «Партии Социальной Защиты», психолог и бизнес-тренер Михаил Козлов вместо подписей избирателей принес в ЦИК России пачки чистой бумаги и заявил, что оставшиеся на его избирательном счету 50 тыс. рублей переведет нуждающейся в лечении девочке[12 13].

31 января кандидат от партии «РОТ фронт», крановщица с Кировского завода Наталья Лисицына привезла в ЦИК России 90 тыс. подписей, пояснив, что оставшиеся 10 тыс. не были вовремя доставлены почтой из регионов.

31 января кандидат от Партии социальных реформ Станислав Полищук, отказался представлять якобы собранные им подписи в Центризбирком и заявил, что снимает свою кандидатуру в поддержку Владимира Путина . Участникам движения «Голос» не удалось заметить в регионах какой-либо активности сборщиков Станислава Полищука, несмотря на то, что согласно сведениям о поступлениях в средств в избирательные фонды кандидатов и расходовании этих средств на 22 января он якобы потратил на сбор подписей более 8 млн руб.

До 18.00 31 января кандидат от «Альянса зеленых» Эльвира Агурбаш так и не представила в ЦИК России подписи.

Список кандидатов, сдавших собранные подписи в ЦИК России

29 января собранные подписи сдал в ЦИК России Владимир Путин.

30 января подписи представили Сергей Бабурин («Российский Общенародный Союз»), Борис Титов («Партия Роста») и Григорий Явлинский («Яблоко»).

[10] https://rg.ru/2018/01/31/samovydvizhenec-mihailov-ne-smog-sobrat-300-tysiach-podpisei.html
[11] https://ria.ru/election2018/news/20180131/1513674829.html
[12] http://tass.ru/politika/4917507
[13] https://ria.ru/election2018/news/20180131/1513678677.html

31 января, в последний день приема документов на регистрацию, подписи избирателей в ЦИК России представили Ксения Собчак, выдвинувшаяся от партии «Гражданская инициатива» и Максим Сурайкин «Коммунистическая партия "Коммунисты России"». Представитель штаба Собчак Тимур Валеев сообщил, что в ЦИК они сдают 105 тыс. подписей, которые были собраны во всех регионах, кроме Чечни, Крыма и Севастополя. Всего в поддержку госпожи Собчак было собрано 130 тыс. подписей.[14] По словам Сурайкина, в его поддержку было собрано больше необходимого количества подписей — 230 тысяч, при этом в работе принимало участие менее полутысячи активистов[15], т.е. получается, что в среднем каждый сборщик должен был собрать не менее 460 подписей в поддержку своего кандидата. Такое число, по мнению экспертов «Голоса», представляется явно завышенным при реальном сборе подписей.

Таким образом, всего необходимое количество подписей сдали шесть кандидатов. Хотя некоторые кандидаты, не сдавшие подписи, заявляли, что собрали необходимое их число, мы относимся к таким заявлениям с сомнением.

Несмотря на выдвижение на начальной стадии выборов достаточного количества кандидатов — 17 человек, реальную избирательную кампанию, направленную на мобилизацию своих сторонников и привлечение избирателей, а также сбор подписей в свою поддержку, на данный момент публично и открыто вели единицы из них. Большая часть из тех, кто не вел публичную кампанию по сбору подписей и отсеялись на данном этапе.

По сравнению с президентской кампанией 2012 г., когда собирали подписи всего шесть кандидатов, а представили подписи в ЦИК России лишь трое, в ходе этой кампании наблюдается определенный прогресс, когда к сбору подписей были допущены 15 человек, а представили подписи в ЦИК России шесть кандидатов. Таким образом, представляется, что существующее требование собрать примерно за 30-35 дней 100 тыс.

[14] https://www.kommersant.ru/doc/3534971

[15] https://ria.ru/election2018/news/20180131/1513705946.html

подписей для неадминистративных кандидатов, выдвинутых от партий, является достаточно жестким, а 300 тыс. для кандидатов-самовыдвиженцев — явно завышенным.

Организационная работа по сбору подписей

Сбор подписей избирателей в поддержку выдвижения кандидата на выборах президента России — это весьма ресурсоемкая и финансово затратная процедура. Для сбора 100 тыс. подписей избирателей с 5% запасом, при условии что в одном регионе можно собрать не более 2500 подписей, необходимо создать избирательные штабы в не менее, чем 42-43 регионах страны. Для качественного и оперативного сбора подписей, желательно в каждом региональном штабе иметь порядка 30-40 сборщиков, организационную группу, а еще нужны юристы, нотариусы, помещение, транспорт, офисная техника, агитационные материалы, канцтовары, печать и доставка подписных листов. По имеющимся сведениям сборщикам платят от 100 до 300 руб. за подпись, т.е. только эта статья расходов, при условии работы нанятых сборщиков, по минимуму обходится в 250 000 руб. только в одном регионе, в действительности всегда делается определенный запас и часть оплаченных подписей потом бракуется. Конечно, некоторую часть подписей получают непосредственно в штабах, куда избиратели, поддерживающие кандидата, приходят самостоятельно, но это не приводит к значительной экономии средств. Эти примерные расчеты, конечно, отражают лишь часть реальных расходов на сбор подписей. В них не учитываются затраты на аренду штаба, оргтехнику, канцтовары, зарплаты организаторов сбора и т.д.

Поэтому представляется сомнительным, что ряд кандидатов (например, Антон Баков («Монархическая партия»), Ирина Волынец («Народная партия России»), Михаил Козлов («Партия Социальной Защиты») и Роман Худяков («ЧЕСТНО»)[16]) действительно пытались осуществить сбор подписей, и

[16] При этом Худяков заявил, что собрал необходимое количество подписей и даже символически показал их в ЦИК 22 января https://regnum.ru/news/2370681.html

намеревались принять реальное участие в выборах, не собрав на это достаточное количество средств и не проявив какой-либо заметной активности в регионах. По состоянию на 22 января 2018 г. на избирательном счете Антона Бакова было всего 50 тысяч рублей, Роман Худяков потратил всего 84,5 тысяч рублей. Данных о движении средств на счетах Ирины Волынец и Михаила Козлова вообще нет.

Часть кандидатов, не обладающих достаточными денежными средствами и материальными ресурсами, приходится при сборе подписей опираться почти исключительно на имеющуюся у них сеть партийных ячеек и добровольных сторонников (например, Максим Сурайкин («Коммунисты России»), Наталья Лисицина («РОТ Фронт»), Эльвира Агурбаш («Альянс Зеленых»). Однако человеческие ресурсы «малых партий» для выполнения поставленной задачи — преодоления подписного барьера — на наш взгляд, весьма ограничены.

Детальный анализ расходов кандидатов на сбор подписей можно будет провести после опубликования ЦИК России первых финансовых отчетов кандидатов, сданных вместе с собранными ими подписями.

Предвыборные сайты кандидатов в президенты России

Специальные предвыборные сайты были созданы не всеми кандидатами в президенты России.

Из двух кандидатов, зарегистрированных по «парламентской льготе», предвыборный сайт есть только у Павла Грудинина. У Владимира Жириновского информация о его избирательной кампании и президентская программа размещены на сайте ЛДПР.

Из 15 кандидатов, допущенных до сбора подписей, отдельные предвыборные сайты есть только у восьми. Но только семь из восьми кандидатов, имеющих сайты, опубликовали на них свои предвыборные программы: Эльвира Агурбаш, Сергей Бабурин, Ирина Волынец, Екатерина Гордон, Владимир Михайлов, Ксения Собчак и Григорий Явлинский. Владимир

Путин, несмотря на наличие предвыборного сайта, не опубликовал на нем свою предвыборную программу.

Про сбор подписей на своих сайтах написали шесть из восьми кандидатов, имеющих сайты. Не удалось найти такую информацию на сайтах Сергея Бабурина и Ирины Волынец. При этом несмотря на то, что у кандидата от партии «РОТ Фронт» Натальи Лисицыной нет отдельного предвыборного сайта, информация о сборе подписей опубликована на сайте партии.

Таблица. Специальные предвыборные сайты кандидатов в президенты России

Кандидат / Субъект выдвижения	**Адрес специального предвыборного сайта**
Агурбаш Э.К. («Альянс Зеленых»)	http://zaagurbash.ru
Бабурин С.Н. («Российский Общенародный Союз»)	http://baburin2018.ru
Баков А. А. («Монархическая партия»)	Не найден
Волынец И.В. («Народная партия России»)	http://иДинаволынец.Дф
Гордон Е.В. («Партия "Добрых дел"»)	https://gogordon.ru
Грудинин П.Н. (КПРФ)	http://grudininkprf.ru
Жириновский В.В. (ЛДПР)	Не найден
Козлов М.В. («Партия Социальной Защиты»)	Не найден
Лисицына Н.С. («РОТ Фронт»)	Не найден
Михайлов В.В. (самовыдвиженец)	https://michailov.info
Полищук С. О. («Партия Социальных Реформ»)	Не найден
Путин В.В. (самовыдвиженец)	http://putin2018.ru
Собчак К. А. («Гражданская инициатива»)	https://sobchakprotivvseh.ru
Сурайкин М. А. («Коммунисты России»)	Не найден
Титов Б.Ю. («Партия Роста»)	Не найден
Худяков Р.И. («ЧЕСТНО»)	Не найден
Явлинский Г. А. («Яблоко»)	https://2018.yavlinsky.ru

Стоит отметить, что не допущенные до сбора подписей кандидаты Алексей Навальный (https://2018.navalny.com) и Сергей Полонский (http://polonium.com) также открыли свои предвыборные сайты.

Неформальный участник избирательной кампании

Между тем, избирательная кампания 2018 г. отчетливо продемонстрировала, что круг реальных участников выборов не ограничивается только официально зарегистрированными кандидатами.

Свою политическую кампанию, напрямую связанную с проходящими выборами, продолжает вести политик Алексей Навальный, несмотря на то, что он не был зарегистрирован в качестве кандидата. Его личная политическая кампания, которую он активно ведет уже второй год, трансформировалась в кампанию бойкота проходящих выборов или в т.н. «забастовку избирателей».

Президентская избирательная кампания 2018 года также отличается тем, что некоторые кандидаты (прежде всего Алексей Навальный, Григорий Явлинский) публично объявили об участии в избирательной кампании и фактически приступили к агитационной деятельности задолго до официального объявления выборов. Это нормальная международная практика, которой, как мы считаем, должны руководствоваться серьезные политические силы. Естественно, что такие намерения должны подкрепляться и сопровождаться определенными публичными политическим действиями. Российская Конституция и законодательство не запрещает такого рода политическую активность, в том числе путем образования общественных объединений в поддержку потенциальных кандидатов со структурными подразделениями в регионах (штабы поддержки), а также путем проведения публичных политических мероприятий (митингов, шествий, пикетов, собраний) в поддержку политиков, заявивших о своих планах участвовать в будущих выборах. Более того, граждане имеют полное право присоединяться к подобной политической деятельности, поддерживать ее, в том числе и финансово, еще до создания избирательных фондов кандидатов. Тем не менее, на протяжении всего предвыборного 2017 года, мы наблюдали, как органы власти в самых разных регионах и самыми различными способами

препятствовали законной политической деятельности Алексея Навального и его сторонников.

2. Специфика отдельных кампаний по выдвижению и сбору подписей

2.1. Путин Владимир Владимирович

По сообщениям в СМИ, публичный сбор подписей избирателей в поддержку выдвижения действующего президента Владимира Путина начался 5 января. Были развернуты пункты сбора подписей, что получило широкое освещение в телевизионных СМИ. Официальные избирательные штабы в регионах стали открываться по окончании новогодних каникул. Публичный сбор подписей осуществлялся в местах массового скопления людей (торговых центрах, остановках общественного транспорта, железнодорожных вокзалах и т.п.), а также в офисах и общественных приемных партии «Единая Россия» и ее депутатов.

По ходу подписной кампании поступило большое количество сообщений о массовом сборе подписей в поддержку самовыдвижения действующего президента России, который координируется администрациями различного уровня и ведется в государственных и муниципальных учреждениях, бюджетных организациях (учебных и лечебных заведениях, детских садах), в правоохранительных и силовых ведомствах, а также на производствах. По сообщениям в СМИ, социальных сетях, в том числе сообщениям, поступающим на «Карту нарушений», в сборе подписей задействуются лица, замещающие выборные должности в публичной власти, государственные и муниципальные служащие, председатели ТОСов, сотрудники домоуправляющих компаний, учителя и другие работники бюджетной сферы.

Между тем. пункт 7 ст. 36 закона о выборах президента России устанавливает, что *участие органов государственной власти и местного*

самоуправления, органов управления организаций, членов избирательных комиссий с правом решающего голоса в сборе подписей избирателей не допускается. Также запрещается принуждать избирателей ставить свои подписи и вознаграждать их за это, а также собирать подписи на рабочих местах или в местах выдачи заработной платы, пенсий, пособий, стипендий, иных социальных выплат и оказания благотворительной помощи.

На многих публичных точках сбора подписей за Владимира Путина, оборудованных соответствующими стойками, в качестве сборщиков задействованы совсем неопытные студенты и участники движения «Волонтеры Победы»[17]. Сбор подписей осуществляется на условиях почасовой оплаты[18]. Представляется, что целесообразнее платить сборщику не за количество отработанных часов, а за количество качественно собранных подписей. Публичные точки сбора, открытые примерно в 70 торговых центрах по всей стране[19], скорее, **представляли собой не столько пункты сбора подписей, сколько предвыборные агитационные пункты, призванные наглядно продемонстрировать всенародную поддержку государственного лидера и скорее обозначать процедуру сбора.** Реальный массовый сбор подписей в поддержку Владимира Путина осуществлялся другими способами.



г. Уфа

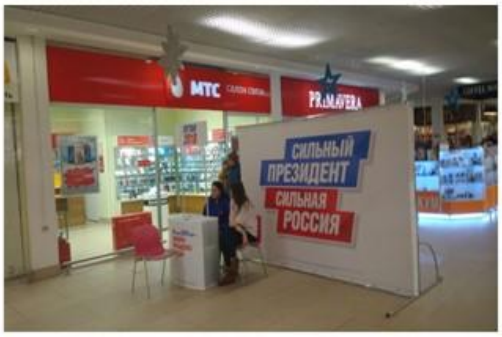


г. Краснодар

[17] Например, информация из Ярославля https://yarcube.ru/news/politics/86938.php
[18] Например, Красноярск http://ngs24.ru/news/more/53369581/, Иркутск https://www.kommersant.ru/doc/3516508, а также по информации координаторов “Голоса”
[19] По данным, собранным партией “Яблоко” https://docs.google.com/spreadsheets/d/1Lod_FidcraBTkeCTbqXQ7NaUsapZrDC-NQRD-TiZzQk/edit#gid=0



г. *Челябинск*



г. Тамбов

Судя по месторасположению пунктов сбора подписей за выдвижение Владимира Путина (под слоганом «Сильный президент. Сильная Россия») и общему антуражу, их открытие и работа выглядит как пиар-акция сугубо в агитационных целях. ***Движение «Голос» приветствует практику публичного сбора подписей избирателей в общественных местах. Однако мы считаем, что другие кандидаты должны иметь равный доступ к тем же местам для осуществления своего сбора подписей. Собственники торговых центров не должны отказывать в размещении пунктов сбора и деятельности сборщиков одних кандидатов, если они уже предоставили такую помощь другим кандидатам. Если необходимо, соответствующие изменения для восстановления принципа равенства прав кандидатов должны быть внесены в избирательное законодательство.***

При этом стоит отметить, что информационные материалы и плакаты, которые размещены на пунктах сбора, как правило, имеют указания на их оплату из избирательного фонда. Однако в г. *Владимир* на агитационных материалах (плакатах и тумбах) значилось, что они изготовлены за счет избирательного фонда кандидата В. Путина владимирской компанией «Кит», которая отсутствует в перечне полиграфических фирм, уведомивших облизбирком или ЦИК о готовности оказать кандидатам услуги по изготовлению печатной и иной агитпродукции, что делает данные материалы

незаконными.[20] Стоит отметить, что после появления 10 января 2018 года этой информации на «Карте нарушений», сведения об уведомлении 2 января 2018 года ЦИК России фирмой «КИТ» были внесены в список полиграфических организаций.

В качестве примера масштабности акции сбора подписей можно привести *Татарстан*, где сбор начался 10 января. Агитационные точки были организованы в *Казани, Альметьевске, Зеленодольске, Набережных Челнах и Нижнекамске*. Они работали ежедневно до двадцатых чисел января. В Казани агитационные пункты со слоганом «Сильный президент. Сильная Россия» были открыты в торговых центрах, на авто- и железнодорожных вокзалах.[21] Предвыборный штаб Путина в Татарстане решил, что с 22 января все точки для сбора подписей прекратят свою работу, так как план по сбору и так превышен в пять раз[22].

Между тем, из самых разных регионов в движение «Голос» и на «Карту нарушений» поступает информация о незаконных методах, применяемых для сбора подписей в поддержку выдвижения Владимира Путина. В основном это сообщения избирателей, которые возмущены фактами либо административного принуждения бюджетников и студентов к сбору или сдаче подписей за Владимира Путина, либо участия в этом сборе должностных лиц. **Стоит отметить, что правовая и политическая грамотность избирателей в этом вопросе возросла.** Они понимают, что участие чиновников, сотрудников учебных заведений, руководства учреждений и предприятий в информировании избирателей о местах сбора подписей лишь одного из кандидатов и, тем более, мобилизация групп избирателей для сдачи подписей, является незаконным и сообщают о такого рода случаях. В частности, в нашем распоряжении имеются сканы переписок в социальных сетях об участии в мобилизационных мероприятиях.

---

[20] https://provladimir.ru/news/obshestvo/nikto-ne-znaet-pro-putina-vo-vladimire-sobirayut-podpisi-za-vydvizhenie-kremlevskogo-kandidata?_utl_t=fb; Сообщение на КН ID39420 от 11 января

[21] https://www.kommersant.ru/doc/3515423

[22] https://www.business-gazeta.ru/news/370086

Сообщений о нарушениях порядка сбора подписей, об использовании администресурса, принуждении и мобилизации избирателей поступило настолько много, что их оказалось невозможно игнорировать самому штабу Владимира Путина[23], который был вынужден подтвердить некоторые из них, аннулировав часть собранных подписей, и обратиться в Генпрокуратуру с просьбой проверить случаи «административных перегибов» при сборе подписей, допущенные в регионах.[24] Движение «Голос» приветствует прозвучавшее от имени штаба Путина намерение отстранить от дальнейшего участия в кампании *«всех, кто "бросает тень" на процедуру»*.

Напомним, что ст. 5.47 КоАП РФ предполагает штраф за сбор подписей избирателей в запрещенных местах, а также сбор подписей лицами, которым участие в этом запрещено федеральным законом. Если будет установлено, что подписи собирались под угрозами, то речь может идти об уголовном преследовании по статье 141 УК РФ, говорящей о нарушении избирательных прав граждан.

В течении подписной кампании на «Карту нарушений» пришло много сообщений о нарушениях избирательных прав граждан и избирательного законодательства, допущенных в ходе сбора подписей в поддержку Владимира Путина. Всего с начала кампании на «Карту нарушений» поступило 252 сообщения (по состоянию на 29 января), среди них 22 сообщения посвящены непосредственно нарушениям, совершенными при сборе подписей, более 200 сообщений связаны с использованием административного ресурса на этапе сбора подписей кандидатами: 128 сообщений свидетельствуют об использовании возможностей власти для создания преимуществ определенным кандидатам, 44 сообщения связаны с давлением начальства на избирателей (для сбора подписей), 28 об использовании для этих целей бюджетных ресурсов, 5 сообщают о воздействии

[23] Например, сбор подписей на режимных предприятиях Кургана http://www.mk.ru/politics/2018/01/16/shtab-putina-otreksya-ot-nezakonno-sobrannykh-na-rezhimnykh-predpriyatiyakh-podpisey.html
[24] https://iz.ru/698850/konstantin-dorofeev/za-peregiby-k-prokuroru

правоохранительных органов на сборщиков подписей. На некоторые из них хотелось бы обратить особое внимание.

Другим проявлением этого неравенства стало информационное освещение процесса сбора подписей кандидатов в СМИ. О начале сбора подписей в пользу Владимира Путина и о том, как он проходит, в обязательном порядке рассказывали почти все федеральные и региональные, особенно государственные и муниципальные СМИ. В некоторых случаях скоординированность этих действий позволяет предположить наличие административных установок. Так, например, информация о том, что в *Ивановской области* начали сбор подписей за Путина, была одновременно опубликована на сайтах практически всех муниципальных газет, учредителем которых является департамент внутренней политики Ивановской области.[25] При этом те же самые СМИ крайне редко сообщали информацию о том, где и как происходит сбор подписей за других кандидатов, которые его реально вели.

В середине января на российском телевидении стали часто транслироваться репортажи о сборе подписей в поддержку Владимира Путина (только на «Карту нарушений» поступило 55 оригинальных сообщений). Многие из этих телевизионных сюжетов очевидно носили не столько информационный, сколько агитационный характер. В связи с этим движение «Голос» выпустило специальное «**Экстренное заявление о незаконной агитации на телеканалах в период проведения выборов президента России 2018**»[26]. Проблемы, поднятые в заявлении, — нарушение принципа равенства прав кандидатов и фактическое участие СМИ в агитации в пользу одного из них, — были поддержаны в жалобах и заявлениях ряда кандидатов (П. Грудинина, К. Собчак и Г. Явлинского) и стали предметом рассмотрения на заседаниях ЦИК России. Центральная избирательная комиссия была вынуждена напомнить СМИ правила освещения избирательной кампании.

[25] https://www.privpravda.ru/ivanovskie-volonteryi-sobirayut-podpisi-v-podderzhku-putina/
http://gazeta-tejkovo.ru/2018/01/09/ивановские-волонтеры-собирают-подпи/
[26] https://www.golosinfo.org/ru/articles/142438

Во многих сюжетах ведется агитация под видом информирования о деятельности кандидатов с явным перекосом в пользу В. Путина и в ущерб интересам других участников выборной гонки, при этом такие материалы распространяются вне разрешенного законом периода агитации в СМИ и не оплачена из средств избирательного фонда кандидата.

Яркий пример такого агитационного репортажа пришел из г. Бийска *Алтайского края*. В нем местный телеканал не только информирует, где собираются подписи за Владимира Путина, но и фактически подтверждает, что на пункт сбора в заводском Дворце культуры автобусами свозили сотрудников городских предприятий и студентов. Причем подает сомнительные с точки зрения избирательного законодательства действия организаторов и участников этого подвоза как положительный пример. Более того, в самом начале репортажа (т.е. фактически во время осуществления своей профессиональной деятельности) журналистка говорит, что она уже знает, за кого будет голосовать, и демонстрирует, как подает своей паспорт сборщику подписей за действующего президента. В репортаже также приводятся несколько интервью с местными жителями, которые объясняют, почему они поддерживают Путина, каковы его заслуги и какие последствия они ожидают от его переизбрания.[27] Информации о сборе подписей в пользу других кандидатов и их деятельности в репортаже не сообщается. Таким образом, налицо грубейшие нарушения правил сбора подписей, незаконная агитация в муниципальном СМИ и участие самих журналистов в агитационной деятельности[28].

Использование административного ресурса для информирования о проведении сбора подписей в поддержку Владимира Путина. Для информирования граждан о местах и времени сбора подписей в поддержку выдвижения Владимира Путина были задействованы различные административные ресурсы.

[27] https://www.youtube.com/watch?time_continue=1&v=fvGtv1qFSpM
[28] https://www.kartanarusheniy.org/2018-03-18/m/39491

В *Саратовской области* 9 января администрация Балаковского муниципального района разместила на своем сайте объявление о месте и времени сбора подписей за Владимира Путина. Только на следующий день после обращения журналистов ИА «Свободные новости» в облизбирком это объявление было убрано с сайта администрации, а сам инцидент назвали «неточностью»[29].



В Республике *Северная Осетия-Алания* 14 января к «информированию» о сборе подписей в поддержку выдвижения В. Путина, а также о наборе волонтеров партией «Единая Россия», подключилась региональная общественная палата, на сайте которой был размещен материал, носящий явно агитационный характер[30].

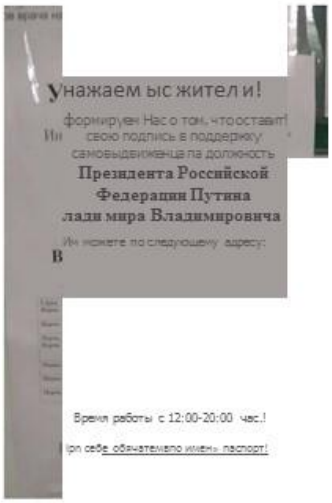


[29] https://fn-volga.ru/news/view/id/77497 https://fn-volga.ru/news/view/id/77500
[30] https://www.kartanarusheniy.org/2018-03-18/m/39490

После появления сообщения на «Карте нарушений» пресс-секретарь Общественной палаты признал свою ошибку и снял материал с сайта.

Как работает система «административного информирования», хорошо видно на примере *Пермского края,* где к информированию о сборе подписей избирателей были подключены некоторые домоуправляющие компании города (УК, ТСЖ, ЖСК), которые на своих информационных стендах в подъездах домов разместили объявления о местах сбора подписей за Владимира Путина . Судя по второму объявлению, домоуправляющая компания получила подготовленный кем-то шаблон объявления, куда нужно было вставить только наименование своей компании, но не сделала это.





Как вскоре выяснилось, управляющие компании выполняли установку, которую получили от начальника департамента ЖКХ г. Перми Александра Бородина (см. фрагмент переписки, поступившей одному из избирателей). В письме от 9 января он пишет: *«Срочно! Добрый день уважаемые коллеги! Прошу Вас в срок до 17.00 час. 10.01.2018 довести до управляющих организаций (УК, ТСЖ, ЖСК и прочих) информацию согласно вложения к настоящему письму, для уведомления всех собственников помещений в многоквартирном доме (многоквартирных домах) путем размещения* [*32]

[1] https://www.kartanarusheniy.org/2018-03-18/m/39463; https://www.kartanarusheniy.org/2018-03-18/m/39464
[32] https://www.kartanarusheniy.org/2018-03-18/m/39602

сообщения в местах, удобных для ознакомления собственниками (нанимателями) помещений в многоквартирном доме, — на досках объявлений, размещенных во всех подъездах многоквартирного дома или в пределах земельного участка, на котором расположен многоквартирный дом!»

В приложении к письму содержатся файлы с образцами объявления и список мест сбора подписей.

From: Бородин Александр Сергеевич
Sent: Tuesday, January 09, 2018 1:38 PM
To: Ракинцев Николай Иванович; Богданова Алла Федоровна; Неганов Владимир Михайлович; Гуляева Олеся Александровна; Соколов Павел Андреевич; Щукина Татьяна Валерьевна; Власов Александр Иванович; Илюшин Антон Николаевич; Насонов Вячеслав Александрович; Карабатов Евгений Вячеславович; Могилевец Константин Николаевич; Пастух Василий Евстафьевич; Кадакин Павел Николаевич; Тарасов Валерий Борисович; Тимошенко Наталья Леонидовна; qsperm.er@yandex.ru
Subject: Объявление + точки сбора подписей!
Importance: High

Срочно!

Добрый день уважаемые коллеги!

Прошу Вас в срок до 17.00 час. 10.01.2018 довести до управляющих организаций (УК, ТСЖ, ЖСК и прочих)информацию согласно вложения к настоящему письму, для уведомления всех собственников помещений в многоквартирном доме (многоквартирных домах) путем размещения сообщения в местах, удобных для ознакомления собственниками (нанимателями) помещений в многоквартирном доме, - на досках объявлений, размещенных во всех подъездах многоквартирного дома или в пределах земельного участка, на котором расположен многоквартирный дом!

С уважением,

Бородин Александр Сергеевич

Начальник департамента ЖКХ

администрации г.Перми

---

e-mail: borodin-as@gorodperm.ru

т.: 212-50-06

Далее один из получателей этого письма, начальник отдела ЖКХ и жилищных отношений администрации Мотовилихинского отделения г. Перми Вячеслав Насонов переслал это письмо своей подчиненной, главному специалисту этого отдела Наталье Юречко, а та, в свою очередь, разослала его домоуправляющим компаниям района.

--
С Уважением,
УК "Домком"
тел. 215-54-12
e-mail: ukdomkom@mail.ru

-------- Пересылаемое сообщение --------
От кого: Юречко Наталья Федоровна <yurechko-nf@gorodperm.ru>
Кому: "ukdomkom@mail.ru" <ukdomkom@mail.ru>, "info_domkom@mail.ru" <info_domkom@mail.ru>, "info@uk-kod.ru" <info@uk-kod.ru>, "uk-kod14@mail.ru" <uk-kod14@mail.ru>, "'uk_techcom@mail.ru'" <'uk_techcom@mail.ru'>, "uk_master_komforta@mail.ru" <'uk_master_komforta@mail.ru'>, "uk-ros@mail.ru" <'uk-ros@mail.ru'>, "ukmpk2009@mail.ru" <ukmpk2009@mail.ru>, "stroycom-perm@mail.ru" <'stroycom-perm@mail.ru'>, "ipgolovnin@yandex.ru" <ipgolovnin@yandex.ru'>, "ooo.profi.m2010@yandex.ru" <ooo.profi.m2010@yandex.ru>, "profi.m.ofc@outlook.com" <profi.m.ofc@outlook.com>, "'kedrks@mail.ru'" <'kedrks@mail.ru'>, "exkom@list.ru" <exkom@list.ru>, "uk-skalians@yandex.ru" <uk-skalians@yandex.ru>, "Lider_ooo2015@mail.ru" <Lider_ooo2015@mail.ru>, "standart_pm@mail.ru" <standart_pm@mail.ru>, "'info.vk.59@gmail.com'" <'info.vk.59@gmail.com'>, "Biznes.pravo@rambler.ru" <Biznes.pravo@rambler.ru>, "uk@ukclever.ru" <uk@ukclever.ru>, "rgs_komfort@mail.ru" <rgs_komfort@mail.ru>, "info@pmup.ru" <info@pmup.ru>, "kd-garant@mail.ru" <kd-garant@mail.ru>, "ukivaperm@mail.ru" <ukivaperm@mail.ru>, "uk.galeon@mail.ru" <uk.galeon@mail.ru>, "pks.vk@yandex.ru" <pks.vk@yandex.ru>, "uk.pik.perm@mail.ru" <uk.pik.perm@mail.ru>, "ooo.uk.agat@mail.ru" <ooo.uk.agat@mail.ru>, "perm.next@mail.ru" <perm.next@mail.ru>, "kazhinmax@gmail.com" <kazhinmax@gmail.com>, "vougorod@mail.ru" <vougorod@mail.ru>, "uo.samoupravlenie@gmail.com" <uo.samoupravlenie@gmail.com>
Дата: Вторник, 9 января 2018, 17:49 +05:00
Тема: FW: Объявление + точки сбора подписей!

Для уведомления всех собственников помещений в многоквартирном доме (многоквартирных домах) путем размещения сообщения в местах, удобных для ознакомления собственниками (нанимателями) помещений в многоквартирном доме, - на досках объявлений, размещенных во всех подъездах многоквартирного дома или в пределах земельного участка, на котором расположен многоквартирный дом!

From: Насонов Вячеслав Александрович
Sent: Tuesday, January 09, 2018 4:15 PM
To: Юречко Наталья Федоровна
Subject: FW: Объявление + точки сбора подписей!
Importance: High

Среди других адресатов господина Бородина тоже сплошь чиновники: первый заместитель главы администрации Дзержинского района Николай Ракинцев, начальник отдела жилищно-коммунального хозяйства и жилищных отношений администрации района Дзержинского района Алла Богданова, первый заместитель главы администрации Индустриального района г. Перми Владимир Неганов, начальник отдела ЖКХ Индустриального района Владимир Михайлович и т.п.

Избиратель обратился в домоуправляющую компанию, разместившую это объявление, с просьбой проинформировать жителей дома о местах сбора подписей других кандидатов, но ему было отказано.

В *Чувашии* сборщики подписей за Владимира Путина в одном из торговых центров Чебоксар заявили активисту «Открытой России», что являются волонтерами городской администрации и курирует их глава отдела молодежного и общественного развития в администрации Чебоксар Станислав Трофимов. Он же фигурировал в переписке в социальных сетях при наборе групп сборщиков.[33]

В *Великом Новгороде* в воскресенье 14 января сбор подписей проходил в общественной приемной «Единой России». Со слов очевидцев, работу сборщиков контролировал управделами мэрии Алексей Шишкин. А сами сборщики, по их словам, работают от администрации Великого Новгорода.[34]

Адыгейская республиканская организация профсоюза работников здравоохранения РФ, направила письмо с призывом принять участие в сдаче подписей за кандидата Путина. Письмо от 11 января 2018 года было размещено в медицинских учреждениях республики.[35]

К использованию общественных ресурсов в интересах одного из кандидатов также можно отнести тот факт, что в *Екатеринбурге,* помимо торговых центров, пункт сбора подписей В.Путина был открыт в

[33] https://goo.gl/Jk53Dv

[34] https://www.facebook.com/kseniia.cherepanova.14/posts/1710739192309604?pnref=story

[35] https://www.kartanamsheniy.org/2018-03-18/m/39570

государственном образовательном учреждении — Уральском государственном экономическом университете.[36]

Административная мобилизация и принуждение избирателей. В *Ивановской области*, в г. Кинешма, сбор подписей за выдвижение Владимира Путина сопровождался скандалом, связанными с давлением на избирателей и использованием административного ресурса. 5 января в Кинешме были выявлены факты принуждения сотрудников бюджетных организаций к участию в сборе подписей за Путина («В Кинешме не смогли собрать подписи в поддержку Путина без административного ресурса»[37]). В местных СМИ была информация, что задание о сборе подписей за выдвижение Путина было роздано главам муниципалитетов вице-губернатором, руководителем комплекса внутренней политики Ивановской области Евгением Нестеровым.[38]

Один из наиболее резонансных случаев произошел в *Ставропольском крае*, откуда поступили сигналы о применении админресурса в высших учебных заведениях, где деканаты принуждали студентов ставить либо собирать подписи в поддержку выдвижения В. Путина.[39] Студент одного из ставропольских вузов по этому поводу подал жалобу в ЦИК, краевой избирком и правительство Ставропольского края с приложением внутривузовского документа. Избирательная комиссия Ставропольского края пообещала разобраться в ситуации, провести разъяснительную работу с администрацией вузов, а также проследить за тем, чтобы для обратившегося студента не было никаких последствий. «Разбирательство» данного инцидента, проведенное на одном из заседаний ЦИК, по нашему мнению, не может рассматриваться как объективное исследование обстоятельств дела. «Голос» следит за развитием данной ситуации и за выполнением крайизбиркомом своих обещаний.[40]

---

[36] https://www.znak.com/2018-01-11/kak_v_ekaterinburge_sobirayut_podpisi_v_podderzhku_vydvizheniya_vladimira_putina

[37] http://kineshemec.ru/news/politika/v-kineshme-ne-smogli-sobrat-podpisi-v-podderzhku-putina-bez-administrativnogo-resursa-12636.html

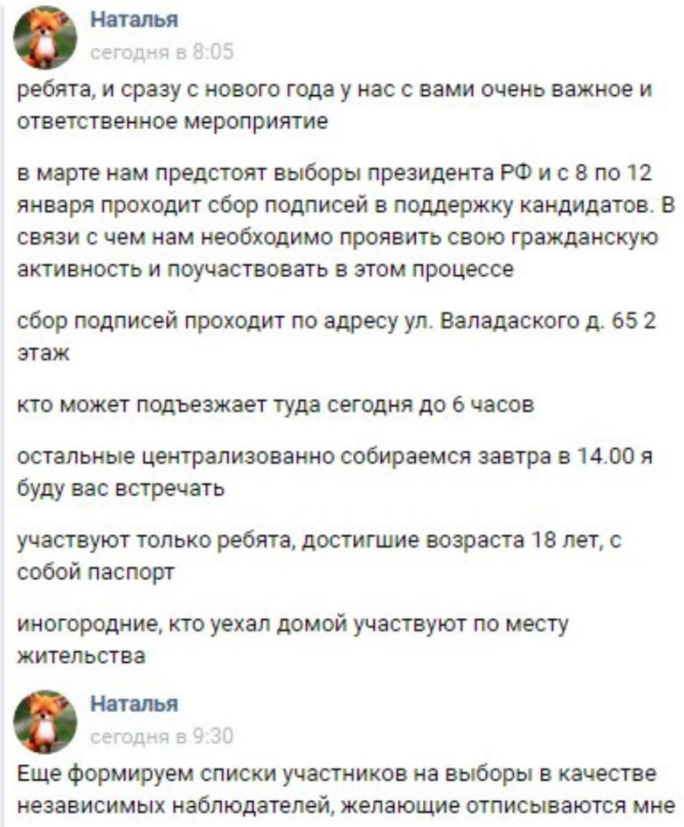
[38] http://1000inf.ru/news/76922/

[39] https://www.kavkazr.com/a/28951200.html ; http://www.kavkaz-uzel.eu/articles/314631/; https://tvrain.ru/teleshow/vechernee_shou/eto_nezakonno_rot_zakroj-454508/; https://www.facebook.com/valery.ledovskoy

[40] https://www.kartanarusheniy.org/2018-03-18/m/39380; https://www.kartanarusheniy.org/2018-03-18/m/39385)

Подробности истории представлены в блоге координатора движения «Голос» по Ставропольскому краю.[41]

Аналогичная ситуация произошла в *Курганской области*, где методисты Курганского филиала Российской Академии народного хозяйства и государственной службы РАНХиГС не только рассылали студентам сообщения с призывом «проявить свою гражданскую позицию» и поучаствовать в процессе сбора подписей по адресу, по которому располагается региональное отделение политической партии «Единая Россия», но сами организовывали этот процесс. Примечательно, что этими же методистами формируются списки «независимых наблюдателей», которые, по видимому, будут направлены на участки от Общественной палаты региона.



Согласно сообщениям на «Карте нарушений», принуждение избирателей к сдаче подписей за действующего президента наблюдалось в *республиках*

[41] https://www.golosinfo.org/ru/articles/142435

Башкортостан[42], *Карелия*[43], *Саха (Якутия)*[44] *Алтайском крае*[45], *Санкт-Петербурге*[46], *Курганской*[47], *Тамбовской*[48] *областях* и других регионах.

Сбор подписей на рабочих местах. Напомним, что Федеральным законом от 12.06.2002. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» (статья 37 пункт 6) запрещается сбор подписей на рабочих местах, а все собранные там подписи признаются недействительными. Участие органов управления организаций и учреждений в процессе сбора подписей не допускается.

9 января поступила информация об организованном сборе подписей за Владимира Путина на предприятии в «Курганприбор» г. *Кургане,* а позже и на других предприятиях региона.

В учительской костромского лицея №17 проводился сбор подписей в поддержку выдвижения Владимира Путина.[49]


а. ...МАНИЕ!

Уважаемые с..рудники лицея, сегодня с 13:00 до 14:00 в помещении учительской будет проходить сбор подписей в пользу поддержки кандидатуры В.В.Путина на пост президента Российской Федерации.

Желающие поддержать данного кандидата могут воспользоваться этой возможностью.

Из *Курганской области* поступило особенно много сообщений о сборе подписей в поддержку выдвижения В. Путина на рабочих местах и с

[42] https://www.kartanarusheniy.org/2018-03-18/m/39467
[43] https://www.kartanarusheniy.org/2018-03-18/m/39465
[44] https://www.kartanarusheniy.org/2018-03-18/m/39418
[45] https://www.kartanarusheniy.org/2018-03-18/m/39426
[46] https://www.kartanarusheniy.org/2018-03-18/m/39424
[47] https://www.kartanarusheniy.org/2018-03-18/m/39461
[48] https://www.kartanarusheniy.org/2018-03-18/m/39390
[49] https://www.kartanarusheniy.org/2018-03-18/list?page=2

использованием преимуществ служебного (должностного) положения. Причем согласно жалобе регионального отделения КПРФ, сбор подписей проходил в рабочее время и в служебных помещениях госучреждения ГКУ «Курганский дом ребенка» и на режимных предприятиях Кургана[50]. 15 января, по информации газеты «Коммерсант», избирательный штаб Владимира Путина аннулировал подписи в поддержку своего кандидата, собранные на двух режимных заводах, «Курганмашзавод» и «Курганхиммаш», признав нарушения избирательного законодательства, поскольку «руководство двух предприятий Курганской области без консультаций с штабом» провело сбор подписей на предприятии в рабочее время.

В середине января, согласно аудиозаписи из одной казанской школы, учителей заставляли ставить подпись в поддержку Путина, для чего преподавательский состав приглашали к директору с паспортом (иногда данные брались из личных дел). Сделано это было после того, как школу посетил представитель отдела образования. По словам преподавателя школы, принудительный сбор подписей за Путина происходит во многих школах Казани.[51] Ранее в социальных сетях появилась информация, что управлением образования Казани в детские сады разослан приказ, согласно которому всем сотрудникам также предлагается прийти на работу с паспортами для того, чтобы поставить подпись в поддержку Владимира Путина. В случае отказа сотрудникам пригрозили увольнениями.

По сообщению избирателя, в воскресенье 14 января работников бюджетных организаций города Брянска начальство заставляло явиться в офис «Единой России» (ул. Красноармейская, д. 126) для того, чтобы поставить подпись за кандидата Путина В.В. Неявившимся обещали неприятности на работе.[52]

---

[50] https://www.kartanarusheniy.org/2018-03-18/m/39415
https://www.kartanarusheniy.org/2018-03-18/m/39414
https://www.kartanarusheniy.org/2018-03-18/m/39416
https://www.kartanarusheniy.org/2018-03-18/m/39417

[51] https://www.idelreal.org/a/28978507.html

[52] https://www.kartanarusheniy.org/2018-03-18/m/39605

Движение «Голос» обращает внимание, что дело не только в том, что сбор подписей проходил в рабочее время, но и в том, что он в принципе не может проводиться на рабочем месте, которым является вся территория завода. В организации сбора подписей не может принимать участие руководство предприятий, поскольку это выходит за рамки их трудовых отношений с работниками заводов. Во многих сообщениях говорится о том, что принуждение исходит от руководства бюджетных учреждений или коммерческих предприятий, что является серьезным нарушением трудового законодательства. Администрация не имеет права принуждать работников к любым действиям, не предусмотренным трудовым договором (ст. 60 Трудового кодекса). За это нарушение предприятие и его руководство может быть привлечено к административной ответственности в виде штрафа по ст. 5.27 КоАП РФ.

Использование несовершеннолетних для агитации в пользу Владимира Путина. 6 и 9 января на «Карту нарушений» поступила информация о том, что администрация Избердеевской средней общеобразовательной школы в Тамбовской области использовала несовершеннолетних учеников для агитации в пользу Владимира Путина . На странице образовательного учреждения в соцсетях были размещены ролики, где несовершеннолетние агитируют, держа в руках таблички с лозунгом #РоссииНуженПутин. После огласки они были удалены. Телеканал «Дождь» в своем сюжете приводит речь Натальи Пановой, зам.директора Избердеевской школы: *«Нам **порекомендовали** сделать это и выложить. Но никакой агитации там нет. Они просто высказали свое мнение, что они любят Путина. Кто же его не любит? Но поверьте, что **это не наша инициатива, не школьная**»*. Одна из участниц видеозаписи сообщила, что видео ***предложили ей записать учителя,*** но не принуждали.[53] [54] В то же время председатель избиркома Тамбовской области Андрей Офицеров попытался

[53] https://www.kartanarusheniy.org/2018-03-18/m/39604

[54] https://tvrain.ru/teleshow/vechernee_shou/politprosvet_dlja_samyh_malenkih-455708

защитить руководство школы, утверждая, что материалы на сайте разместили сами школьники в рамках всероссийской акции. «*Школьники делали это самостоятельно, без принуждения…*».[55] Как вскоре выяснилось эта акция учеников была частью масштабной кампании поддержки Владимира Путина #РоссииНуженПутин развернутой в Тамбовской области при активном участии губернатора и его администрации. Об этой истории движение «Голос» выпустило специальное расследование «**Тамбовское цифровое рабство бюджетников и чиновников**».[56]

Итоги подписной кампании. 16 января избирательный штаб кандидата Владимира Путина на своем сайте[57] опубликовал информацию, что *«со старта сбора подписей в поддержку кандидата на должность Президента России В.В. Путина прошло всего десять дней, за которые волонтерами собрано более 1 миллиона подписей россиян. Всего для сбора подписей было организовано более 600 точек по всей стране»*. При этом сам сбор подписей продолжился. 22 января предвыборный штаб Путина объявил, что все точки сбора подписей закончили свою работу, и что всего в пользу самовыдвижения Владимира Путина было собрано 1 611 123 подписи.[58] Напомним, что согласно закону «О выборах Президента Российской Федерации» от 10.01.2003 самовыдвиженец должен собрать не менее 300 тыс. подписей, а представить в комиссию с запасом не более чем на 5 процентов, т.е. в общей сложности 315 тыс. **Даже при условии необходимого запаса и «выбраковки» части подписей, указанное штабом количество собранных подписей представляются очевидно чрезмерным, что, по всей видимости, объясняется тем, что сама подписная кампания, ее открытая и публичная часть, велась не ради преодоления подписного барьера, а ради оказания пиар-эффекта и медийного воздействия.**

[55] http://www.interfax.ru/russia/596850
[56] https://www.golosinfo.org/ru/articles/142452
[57] http://putin2018.ru/feed/
[58] http://putin2018.ru/feed/shtab-v-v-putina-podvyel-itogi-sbora-podpisey

Интересно, что в ряде регионов официальные избирательные штабы Владимира Путина открестились от сборщиков из числа студентов и волонтеров. Например, в *Иркутской области* сопредседатель официального избирательного штаба Владимира Путина и сопредседатель РО ОНФ Анатолий Стрельцов на своей пресс-конференции 16 января заявил, что штаб не имеет никакого отношения к сбору подписей в торговых центрах в Иркутской области, которым занимаются студенты с 9 января и который анонсировал студенческий штаб кандидата. В пресс-службе регионального отделения партии «Единая Россия» также заявили, что не имеют отношения к этим волонтерам.[59] [60] А главный редактор газеты «Байкальская Сибирь» Сергей Королев подал жалобу в прокуратуру на этих сборщиков по подозрению в том, что это не настоящий сбор подписей, а несанкционированные агитационные мероприятия. 60

Мы не располагаем полным объемом данных для того, чтобы оценить **истинные масштабы административной мобилизации избирателей** для сбора подписей в пользу действующего президента, тем не менее, имеющиеся в нашем распоряжении сведения дают нам **достаточно оснований заявить о том, что на этапе сбора подписей *принцип свободного и добровольного участия в выборах нарушался.* Также это касается тех незаконных ограничений и препятствий, с которыми столкнулись другие кандидаты и их штабы при своем сборе подписей.**

«**Студенческие штабы сторонников Путина**». Одной из крайне спорных предвыборных технологий, которые используются в эту кампанию, стало массовое открытие в период сбора подписей во многих регионах т.н. «**студенческих штабов сторонников Путина**». Открытие «студенческих штабов сторонников Путина» и проведение ими различным мероприятий в ВУЗах, на наш взгляд, носит сомнительный, с точки зрения законодательства о выборах и об образовании, характер.

[59] https://ircity.ru/news/26803/

[60] https://www.kommersant.ru/doc/3516661

Поскольку закон «Об образовании в РФ» запрещает принуждение обучающихся, воспитанников к вступлению в общественные объединения, в том числе в политические партии, также не допускается принудительное привлечение их к деятельности этих объединений и участию в агитационных кампаниях и политических акциях (п. 6 ст. 34 ФЗ «Об образовании в РФ»), движение «Голос» также будет фиксировать случаи недобровольного привлечения студентов к деятельности студенческих штабов. Напоминаем, что закон также запрещает педагогическим работникам и другим должностным лицам использовать образовательную деятельность для политической агитации, а политическим партиям вмешиваться в образовательный процесс. Соответственно деятельность «студенческих штабов сторонников Путина» и их кураторов не должна никоим образом отражаться на учебе студентов, приводить к отмене или переносу занятий, к их пропуску, а успеваемость студентов не должна зависеть от участия или неучастия в этом.

Избирательное законодательство в части регулирования проведения публичных агитационных мероприятий в государственных учреждениях, которыми является большинство вузов, в том числе и виде собраний, строго исходит из соблюдения принципа равенства кандидатов. В частности в п. 4 ст. 54 ФЗ-19 «О выборах президента РФ» говорится, что если помещение *«было предоставлено одному зарегистрированному кандидату, одной политической партии, выдвинувшей зарегистрированного кандидата, для проведения агитационного публичного мероприятия, собственник, владелец помещения не вправе отказать другим зарегистрированным кандидатам, политическим партиям, выдвинувшим зарегистрированных кандидатов, в предоставлении помещения на таких же условиях в иное время в течение агитационного периода».* Тем самым, созданы обстоятельства, при которых учреждения предоставившие, помещения для проведения мероприятий «студенческих штабов Путина», теперь должны создать аналогичные условия для проведения агитационных мероприятий другими кандидатами, в случае их обращения.

Создание штабов преподносится как студенческая инициатива, но серьезная координация действий в социальных сетях и в офф-лайне, своевременность проекта, затраченные на его запуск ресурсы, участие в проекте членов молодежных парламентов, «молодогвардейцев», активистов студенческих профсоюзов и студсоветов, а также символическая и организационная поддержка со стороны руководства ряда вузов позволяют утверждать, что акция имеет очевидно спланированный и политтехнологический характер. Более пристальное внимание деятельности «студенческих штабов» будет уделено в одном из следующих докладов «Голоса».

2.2. Навальный Алексей Анатольевич

На момент назначения выборов президента России Алексей Навальный продолжал вести кампанию в поддержку своего выдвижения — посещал регионы, наращивал свою уличную и медийную активность. Штабы Навального, созданные в 84 городах России[61], проводили верификацию (проверку) сторонников, организовывали пикеты и раздачу листовок и, с разной долей успешности, продолжали отбиваться от судебных и административных преследований за ранее проведенные публичные мероприятия.





Информационные бюллетени Пикет за допуск к участию в выборах А. Навального А. Навального, г. Челябинск

[61] https://2018.navalny.com/

Так, например, незадолго до объявления выборов, 8 декабря 2017 г., Алексей Навальный вновь посетил *Алтайский край,*[62] 9 декабря - г. Новокузнецк *Кемеровской области,* а 10 декабря был уже в *Калининграде,* где провел встречи со своими сторонниками. 13 декабря на своем сайте политик опубликовал свою предвыборную программу.[63] Несмотря на фактически стартовавшую избирательную кампанию, продолжились задержания и преследования сторонников Алексея Навального, а также нападения на его региональные штабы. Например, накануне объявления выборов, 7 декабря, произошло очередное нападение на штаб Навального в Челябинске *(Челябинская область),* которое совершил член местной ячейки НОД[64], а в калининградском штабе был проведен обыск и изъята агитационная продукция.[65] Продолжились преследования сторонников политика сразу после того, как ЦИК отказала ему в дальнейшем участии в выборах (25 декабря). Например, в *Ставропольском крае* 26 декабря произошло очередное задержание регионального координатора, предположительно, сотрудниками ФСБ[66].

Кульминационным событием всей «кампании Навального» стало проведение 24 декабря собраний инициативных групп избирателей по его выдвижению в кандидаты на пост президента страны. Мероприятие было подготовлено в качестве большой политической акции. Официальное выдвижение в полном соответствии с требованиями избирательного законодательства было проведено в Москве на пляже № 3 в Серебряном Бору. В специально устроенном для этого шатре с 7 часов утра началась регистрация участников собрания у нотариуса. Формальная часть собрания прошла за

По данным комитета по работе с обращениями граждан и общественными объединениями администрации города Барнаула на мероприятие с участием московского блогера собралось 650 человек. http://www.amic.ru/news/402591/

[63] https://2018.navalny.com/platform/

[64] https://vk.com/teamnavalny che?z=video424160815 456239020%2Fa5a59c3adb45243a0e%2Fpl post-138777098_8393 - https://vk.com/teamnavalny che?w=wall-138777098_8237

[65] https://2018.navalny.com/post/488/

[66] https://capost.media/special/obzory/politobzor s 24 po 31_dekabrya vyborymeshayut karty/ https://www.kavkazr.com/a/ranili-zhitelya-pankisi-pohitili-navalnista-raskritikovali-kavkaz-realii/28942259.htmh https://www.kavkazr.com/a/28941682.html

полтора часа, затем выступил сам кандидат. В собрании приняли участие почти семь с половиной сотен избирателей. Также присутствовали представители ЦИК России, СМИ, волонтеры штаба.

При подготовке к проведению собраний инициативных групп по выдвижению Алексея Навального в кандидаты, его сотрудники и волонтеры продолжали испытывать силовое давление и необоснованные ограничения со стороны властей. В частности, в ряде регионов штабы получили необоснованные отказы в аренде мест для проведения собраний групп избирателей. Начальник федерального штаба Алексея Навального Леонид Волков был подвергнут административному аресту на 30 суток в Нижнем Новгороде, т.е. фактически на весь период выдвижения. Тем не менее, команде кандидата удалось подготовиться к подаче необходимых документов в ЦИК России, соблюсти все необходимые процедуры.[67]

Помимо Москвы «собрания инициативных групп» Навального прошли и в других регионах (всего в 20 городах[68]). Однако, они были проведены скорее как мобилизационные мероприятия сторонников кандидата и политические пиаракции, призванные продемонстрировать поддержку кандидата в регионах. В частности, чаще всего на собраниях в регионах отсутствовали необходимые по процедуре нотариусы, регистрация участников осуществлялась волонтерами штаба. Тем не менее, собрания состоялись, прошли организованно, и в отличие от других мероприятий т.н. «навальнистов» не встретили запретов и ограничений со стороны администраций и правоохранительных органов. На многих собраниях присутствовали представители региональных избирательных комиссий. Подобные собрания прошли в *Санкт-Петербурге* (за выдвижение проголосовало 1797 человека), в *Саратове* (представители ИКСО признали собрание состоявшимися и насчитали 960 человек, хотя сами организаторы указали 850), в *Ярославле* (746 человек), в *Иркутске* (620 человек[69], в присутствии трех членов облизбиркома, которые вели полную запись всего

[67] https://2018.navalny.com/post/495/
[68] https://2018.navalny.com/post/495/
[69] https://ircity.ru/news/26388/

происходящего), в *Уфе* (участвовало 779, по другим данным 738 человек,[70] [71] мероприятие посетили представители республиканского ЦИК, которые отметили отсутствие на нем нотариуса) , в *Перми* (831 человек, было четверо членов Избирательной комиссии Пермского края)[72]. Также беспрепятственно собрания прошли в *Нижнем Новгороде* (778 человек) и *Красноярске* (630 человек). В *Ростове-на-Дону* собрание прошло без эксцессов (800 человек), но уже после проведения его организаторам постфактум были назначены административные аресты и штрафы за нарушение правил организации и проведения публичных мероприятий,[73] что представляется совершенно недопустимым, поскольку данные собрания избирателей проводятся на основе избирательного законодательства. В *Ярославле* после проведения собрания в штаб с проверкой пришли представители полиции, но дело закончилось опросом организатора. Во *Владивостоке* (650 человек), *Саратове* и *Уфе* сотрудники штабов Навального получали предупреждения от сотрудников правоохранительных органов о нежелательности проведения собраний избирателей.[74] [75]

Наиболее серьезное нарушение избирательных прав граждан, в том числе и права на участие в выдвижении кандидата, произошло в *Астрахани,* где на выезде из города был задержан микроавтобус с одиннадцатью активистами штаба Алексея Навального, которые направлялись на собрание инициативной группы избирателей в *Волгоград* (783 участника). Сотрудники ДПС забрали у них документы и не отдавали их несколько часов. В результате поездка была сорвана, а избиратели не смогли реализовать свое законное право .

[70] https://2018.navalny.com/post/495/

[71] https://www.idelreal.org/a/28936200.html

[72] Собрание прошло на площадке перед зданием Законодательного собрания Пермского края, около символического артобъекта «ВЛАСТЬ», где при других условиях в принципе невозможно провести публичное мероприятие http://zvzda.ru/news/74c0042ea127

[73] https://ovdinfo.org/express-news/2018/01/22/dvoih-sotrudnikov-shtaba-navalnogo-v-rostove-na-donu-arestovali-dvoim-dali ; http://76.ru/text/gorod/379773574782976.html ; https://www.facebook.com/teamnavalny.yar/posts/900910066752624

[74] https://ovdinfo.org/express-news/2017/12/24/na-vyezde-iz-astrahani-zaderzhali-mikroavtobus-so-storonnikami-navalnogo

Активисты штаба Навального в *Тюменской области* сообщали, что при подаче уведомления о проведении собрания группы избирателей в областную избирательную комиссию они первоначально получили отказ от сотрудника приемной. Отказ был мотивирован тем, что «*сотруднику приемной запрещено принимать заявления граждан без предварительного одобрения самого Халина*» (председателя комиссии — прим.). Активисты смогли подать уведомление только под угрозой вызова полиции[76]. Считаем, что данный эпизод должен стать предметом рассмотрения в ЦИК России, поскольку если сотрудник приемной озвучил действительно существующую установку в Избирательной комиссии Тюменской области по работе с обращениями граждан, то это является серьезным нарушением действующего законодательства (в частности закона N 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» от 2 мая 2006 года). Само собрание затем прошло без особых проблем как со стороны избиркома, председатель которого присутствовал на площади, так и со стороны полиции. По окончательной информации штаба, всего в выдвижении приняло участие 616 человек.

После отказа ЦИК России зарегистрировать группу избирателей в поддержку самовыдвижения Алексея Навального в качестве кандидата на выборах президента РФ ввиду отсутствия у него пассивного избирательного права из-за наличия судимости, в ряде регионов штабы приступили к объявленной кампании «забастовки избирателей» (бойкота выборов), провели серию протестных акций в различных городах .

«Г олос» считает, что нормы федерального закона, устанавливающего дополнительные ограничения пассивного избирательного права граждан, с учетом реальной электоральной поддержки, которую имеет Алексей Навальный, тяжести и иных обстоятельств его судимости,
свидетельствуют о явной несоразмерности установленных законодателем [76] [77]

[76] https://twitter.com/akunilovskiy/status/942745014853099520

[77] Например, 30 декабря пикеты прошли в Костроме, http://kostroma.news/news/v-kostrome-proshli-pikety-protiv-nedopuska-navalnogo-na-vybory/

ограничений, приводящих к нарушению баланса конституционнозащищаемых ценностей.

Исключение из предвыборной гонки по формальным причинам политика, пользующегося реальной поддержкой избирателей хотя и лишило его возможности претендовать на должность президента, но сохранило за ним возможность влиять на ход избирательной кампании.

Подобные прецеденты, когда незарегистрированный в качестве кандидата политик продолжал влиять на ход выборов ранее имели место на региональных выборах. Это только переводит политическую борьбу из формальных электоральных рамок в состояние, не регулируемое избирательным законодательством, а сами выборы перестают выполнять свою важную функцию мирного и позитивного разрешения политических конфликтов.

Теперь Алексей Навальный не связан какими-либо формальными ограничениями со стороны избирательного законодательства для продолжения своей политической деятельности. Его активность, активность его штабов и сторонников, безусловно, будут продолжать оказывать заметное влияние на всех участников избирательной кампании, на ход самих выборов и их результат.

Вне зависимости от наличия у политика ограничений на реализацию пассивного избирательного права, он и его сторонники имеют право на беспрепятственное осуществление своей общественно-политической деятельности любым законным путем, если она не признана по суду экстремистской, не финансируется неграждан России и т.п. Какие-либо ограничения на свободную политическую деятельность, не предусмотренные Конституцией, законами о выборах, политических партиях и публичных мероприятиях не допустимы. Проведение избирательной кампании не должно ни в коем случае умалять право граждан и политиков, не участвующих в ней в качестве кандидатов, на

[78] Например, политик Константин Окунев на выборах губернатора в *Пермском крае* в 2017 г., депутат Михаил Караулов, не поддержанный партией «Справедливая Россия» на выборах губернатора *Новгородской области* 2017 г., (запустил свой проект «Народный губернатор»), депутат законодательного собрания *Иркутской области* Антон Романов на выборах мэра Иркутска еще в 2010 г. и др.

выражение собственного мнения по отношение в проходящим выборам, на проведение публичных мероприятий и распространение политической агитации. Тем более неприемлемы политически мотивированные преследования и репрессии в отношении политика и его сторонников.

Сам Алексей Навальный также предпринял действия по обжалованию решения ЦИК в судебные инстанции.

Конституционный суд РФ в своем Определении от 18 января отказался принять к рассмотрению жалобу политика Алексея Навального на установленные законом ограничения пассивного избирательного права, которые стали основанием для отказа ЦИК России допустить его до участия в президентских выборах. Что не позволило перейти к разрешению этой проблемы юридическим способом.[79]

Причина отказа рассматривать «дело Навального» во многом кроется в неподготовленных действиях самого политика. В 2013 году КС РФ уже высказывал свою позицию по аналогичному делу, поэтому при повторном рассмотрении схожих обстоятельств ожидать иного решения и не стоило. Мы считаем, что, для того чтобы отменить данную антидемократическую и несправедливую норму, перед конституционным судом необходимо было ставить другой вопрос — о наступлении иного этапа развития государственности (поскольку суд именно этим обстоятельством обусловил право федерального законодателя устанавливать ограничения пассивного избирательного права с соблюдением баланса конституционно-защищаемых ценностей) и подкреплять это подписями избирателей в поддержку выдвижения кандидата. При этом четко продемонстрировать, что избиратели были проинформированы о судимости Алексея Навального, но все равно поддержали его выдвижение и считают, что кроме ограничения права кандидата, оспариваемым законом нормы ограничивают и их права как избирателей. В итоге возникло противоречие между волей граждан и ранее

79 https://www.golosinfo.org/ru/articles/142446

определенным конституционным судом этапом развития.[80] К сожалению, кандидатом и его командой этого не было сделано, а новая возможность обращения в КС РФ по данной проблеме возникнет только в ходе следующий избирательной кампании, в которой политик изъявит желание принять участие.

На 28 января Алексеем Навальным и его сторонниками было назначено проведение «забастовки избирателей». Как минимум, из 30 регионов была информация о том, что полиция изымает листовки с призывом участвовать акции под предлогом распространения незаконной предвыборной агитации, а их распространители задерживаются. Предпринята попытка ликвидировать «Фонд поддержки СМИ „Пятое время года“» , через который оппозиционер Алексей Навальный вел политическую кампанию по выдвижению в президенты. Налицо преследование политика за то, что он ведет законную политическую деятельность, в частности за организацию и проведение кампании «забастовки избирателей»[80] [81]. Движение «Голос» не разделяет идею забастовки избирателей, однако мы полагаем, что сторонникам такой позиции должно быть предоставлено право свободно выражать свое мнение.

С учетом того, что участие в выборах является добровольным (один из базовых принципов российских выборов), призывы к участию или неучастию (бойкоту) в голосовании являются допустимыми. Кроме того, они в соответствии с положениями избирательного законодательства не являются предвыборной агитацией и не должны попадать под ограничения, предусмотренные избирательным законодательством. В противном случае, необходимо признать предвыборной агитацией все высказывания должностных лиц и членов избирательных комиссий, в которых они призывают граждан принять участие в предстоящих выборах.

[80] Собственно, на это и обращал внимание в своем особом мнении https://drive.google.com/file/d/0B02n7kCDuxA8ckdiejgzYjFiZElNSGhseFNXZkRES3JnVDQ0/view к определению КС №2508-О от 9 ноября 2017 г. судья Константин Арановский. https://drive.google.com/file/d/0B02n7kCDuxA8ekdieigzYjF_iZElNSGhseFNXZkRES3JnVDQ0/view

[81] http://www.bbc.com/russian/news-42751896

2.3. Собчак Ксения Анатольевна

Еще до официального старта избирательной кампании в регионах страны развернулась деятельность по созданию избирательных штабов Ксении Собчак, которая 18 октября 2017 г. объявила о своем участии в выборах. Кандидат ведет кампанию под лозунгом «Против всех». Перед штабами Собчак ставилась конкретная цель организации и проведения сбора подписей избирателей в поддержку выдвижения кандидата. На предвыборном сайте указаны адреса штабов в 43 регионах. Отметим, что далеко не во всех регионах К. Собчак удалось создать полноценные публичные штабы из сторонников и волонтеров. В целом ряде регионов сбор подписей ведется профессиональными командами сборщиков. Хотя на сайте эти «точки сбора» нередко указаны как «народные штабы» (всего 10, и среди них есть, например, *Пермский край, Воронежская, Пензенская, Тамбовская и другие области),* которыми они по факту не являются, что вводит в заблуждение сторонников кандидата из данного региона.[82] [83] Также в ряде регионов штабы Собчак развернуты на основе региональных отделений партии «Гражданская инициатива» (например,
Республика Дагестан, Республика Хакасия, Ивановская область - всего 6 «партийных штабов»)

Примечательно, что в федеральный избирательный штаб Ксении Собчак вошли руководитель проекта «Открытые выборы» Михаила Ходорковского Тимур Валеев и политтехнолог Виталий Шкляров, участвовавший в организации кампаний независимых и оппозиционных кандидатов из т.н. списка Дмитрия Гудкова и Максима Каца на муниципальных выборах в Москве в 2017 г. В организации штабной работы, как в Москве, так и в регионах, задействовано много людей из движения «Открытая Россия», команды Гудкова и Каца, также есть люди, участвовавшие в избирательной кампании Марии Бароновой на выборах депутатов Госдумы в 2016 г., на муниципальных выборах в Москве 2017 г.

[82] https://sobchakprotivvseh.ru/
[83] Например, обсуждение деятельности "народного штаба" Собчак в Перми.

Тем не менее, публичные штабы Собчак были открыты в значительном количестве регионов, достаточном для осуществления процедуры сбора. По заявлению центрального штаба, на 22 января был собран необходимый минимум в 100 тыс. голосов, больше 2500 подписей собрали штабы в *Москве и Московской области, Санкт-Петербурге, Тыве, Бурятии, Чувашии, Татарстане, Мордовии, а также в Ярославской, Калужской, Вологодской, Тульской, Псковской, Кировской, Ульяновской, Свердловской, Челябинской, Тюменской, Омской, Новосибирской и Иркутской областях*[8]

Наблюдатели отмечали высокую активность штабов Собчак в *Тюменской и Калининградской областях, в Ростове-на-Дону.* В *Ростове-на-Дону* проводился как уличный сбор подписей, так и сбор подписей в штабе, активно работают группы в социальных сетях, штаб сбора подписей также открыт в г. Таганроге. В *Калининграде* штаб расположился в «Балтийском бизнес-центре», сбор подписей происходил как в офисе, так и около торговых центров. Молодежная команда штаба также, по образцу центрального штаба, проводила дискуссии на разные общественно-политические темы.

В *Татарстане* штаб Ксении Собчак официально открылся 28 декабря. На открытие приезжала Ксения Собчак, которая на тот момент уже была в статусе выдвинутого кандидата. Штаб Собчак проводил сбор подписей не только в Казани, но и в других городах Татарстана с помощью агитационных автомобилей.[86] 8 января в казанский штаб приезжали представители федерального штаба и проводили тренинг по сбору подписей.[87]

Также открыты публичные штабы и активно велся сбор подписей в *Нижегородской*[88], *Самарской*[89] и *Тульской*[90] области. В *Калуге* штаб Ксении [84] [85] [86] [87] [88] [89] [90]

[84] https://sobchakprotivvseh.ru/blog/323

[85] https://www.idelreal.org/a/xenia--sobchak-kazan-tatarskiy/28943576.html

[86] Например, 6 января подобным образом осуществлялся сбор подписей в городе Набережные Челны https://www.facebook.com/kazanprotivvseh/photos/a.346689855740195.1073741830.337178706691310/348999012175946/?type=3&theater; 7 января в городе Мензелинске https://www.facebook.com/kazanprotivvseh/photos/a.346689855740195.1073741830.337178706691310/349361228806391/?type=3&theater.

[87] https://www.facebook.com/kazanprotivvseh/posts/349700425439138

[88] https://www.facebook.com/annavingurt/posts/1830748430300743

[89] https://www.kommersant.ru/doc/3512715

[90] http://tul.active.ru/news/98529

Собчак открылся 25 декабря. Ежедневно в штаб приходили 5-10 избирателей, но упор был сделан на платных сборщиков и выездной сбор подписей по области. Также штаб столкнулся с трудностями при нотариальном заверении данных сборщиков: несколько нотариусов им в этом отказали. В *Краснодарском крае* штаб Собчак открыт только в Сочи. Координатор Штаба — политтехнолог из Москвы Александр Бобошин.

Без создания официальных штабов сбор подписей за Собчак велся в *Башкортостане, Пермском крае, Ленинградской, Тамбовской, Тверской областях*[91 92 93 94].

Готовность штабов и их команд к напряженной и сложной подписной кампании оказалась разной. Например, отмечается крайне низкая активность штаба Собчак в *Липецкой области.* При этом администрация города Липецка неоднократно отказывалась согласовывать агитационные публичные мероприятия штабу Собчак. В *Иркутской области* штаб Собчак открылся 2 января 2018 года в торговом центре «Илига». Его возглавила студентка Анна Кузьмина . Информирование о его деятельности осуществляется лишь через группу в Facebook . Информация очень скупая - кроме адресов штабов в Иркутске и Ангарске висит объявление о том, что требуются сборщики подписей[94].

В ряде регионов команда Собчак столкнулись со значительными кадровыми трудностями. Далеко не везде удалось подобрать публичные фигуры, которые в полной мере соответствовали бы программным установкам кандидата. В *Кирове* штаб возглавил бывший депутат Гордумы и бывший член партии «Справедливая Россия» Алексей Кузьмин.[95] В *Карелии* региональный избирательный штаб возглавил Иван Орлов, который в 2011-2012 гг. занимался созданием регионального отделения партии «Гражданская платформа», но

[91] http://zvzda.ru/news/9a02d9684985 «Кухонная политика». В Перми собирают подписи за выдвижение Собчак в обычной квартире

[92] http://babr24.com/irk/?IDE=167859, https://www.irk.ru/news/20171201/elections/

[93] https://www.facebook.com/profile.php?id=100023706503763

[94] https://www.facebook.com/groups/1426831384270716/permalink/2052604215026760/

[95] http://www.newsler.ru/politics/2017/12/21/segodnya-v-kirove-otkroyut-shtab-sobchak; http://www.newsler.ru/politics/2017/12/05/nazvali-glavnuyu-zadachu-shtaba-sobchak-v-kirove

затем полностью отошёл от политики. Избирательный штаб арендовал помещение в элитном жилом доме в центре г. Петрозаводска. Сбор подписей шел очень медленно и малозаметно. По мнению наблюдателей «Голоса», информационная деятельность штаба практически отсутствует.[96] [97] Случаев препятствования деятельности штаба не отмечено. Наиболее неоднозначная ситуация сложилась вокруг штаба в *Ярославле.* Его возглавила скандальная уральская журналистка Алина Жестковская (Львова) .

По информации, поступающей от штабов кандидата, их сотрудники и волонтеры сталкиваются с различными административными препятствиями в ходе сбора подписей избирателей, провокациями, неправомерным вмешательством в их деятельность со стороны полицейских.

Административные препятствия в сборе подписей, нарушение принципа равенства прав кандидатов. Публичный штаб Собчак в *Санкт-Петербурге* был открыт еще 2 декабря. Сбор подписей велся в помещении, которое занимает штаб, а также в трех дополнительных точках. При этом из штаба сообщали, что администрации районов в ответ на запросы о выделении мест для установки шатров для сбора подписей предоставляют городские окраины, куда неудобно добираться ни волонтерам, ни избирателям. Примерно такая же ситуация сложилась в *Рязани,* где городская администрация не согласовывала представителям штаба проведение пикетов с использованием шатров[98]. В *Томске* в начале января в штаб Собчак поступил звонок из комитета общественной безопасности мэрии г. Томска с неофициальной просьбой убрать точку сбора подписей, расположенную в гайд-парке, но сбор подписей на данном месте был продолжен. В *Ульяновске и Ростове-на-Дону* сотрудники охраны запретили собирать подписи в одном из торговых центров, объясняя это неким запретом на агитацию в ТЦ, причем в тех же центрах где происходил

[96] Исключением стоит считать малочисленную ВК-группу: https://vk.com/petrozavodskprotivvseh.

[97] Прославилась в Пермском крае участием в местных медиа-войнах и акциями с куклами-вуду и Антимайдан, в Ярославле на выборах 2017 года она фактически медийно сопровождала "Коммунистов России" https://newtimes.ru/articles/detail/131595/; https://ura.news/news/1052314450

[98] http://vidsboku.com/articles/ne-dali-nadut-sobchak

сбор подписей за другого кандидата.[99] В *Тюмени*, по словам главы штаба Собчак Антона Михальчука, администрация торгово-развлекательного центра «Па-На-Ма» прямо отказала в возможности собирать подписи в помещении центра. Также отказали в ТРЦ «Гудвин», «Сити Молл», «Колумб», «Фаворит». Как уточнил Михальчук: «*Даже интересно, с кем советуются владельцы торговых центров и что их пугает. Но без одобрения администрации торговых центров мы не можем собирать подписи на их территории*»[100]. При этом, в некоторых из этих ТРЦ (например, «Гудвин») совершенно беспрепятственно ведется сбор подписей за Владимира Путина.

В *Челябинской области* еще в самом начале деятельности штаба Собчак возник конфликт с местными коммунистами, которые возмутились тем, что активисты штаба разместили шатер на Алом поле под бюстом Ленина[101]. После этого скандала мэрия запретила акцию в поддержку выдвижения телеведущей на основании того, что закон якобы запрещает вести досрочную агитацию[102]. В дальнейшем штабу Собчак отказали в размещении пикетов и частные площадки (например, ТК «Родник» семьи экс-губернатора Михаила Юревича[103]).



В описанных случаях **нарушены требования соблюдения равенства прав кандидатов, предусмотренные избирательным законодательством.** В частности, в подпункте 2) пункта 4 статьи 41 под использованием преимуществ

[99] https://sobchakprotivvseh.ru/blog/301 ; https://sobchakprotivvseh.ru/blog/263
[100] https://72.ru/text/gorod/385948374556672.html; https://park72.ru/politics/157454/
[101] https://ura.news/news/1052316749
[102] http://uraldaily.ru/politika/2017-12-08/chelyabinskaya-meriya-zapretila-agitaciyu-za-sobchak-yurevich-tozhe-ey-otkazal
[103] https://ura.news/news/1052316749

своего должностного или служебного положения говорится об использовании помещений, занимаемых государственными органами или органами местного самоуправления, организациями **независимо от формы собственности**, за исключением помещений, занимаемых политическими партиями, для осуществления деятельности, способствующей выдвижению и (или) избранию кандидата, в случае, если иным кандидатам не будет гарантировано использование указанных помещений на таких же условиях.

Силовое давление, провокации. В *Орле* штаб Собчак работал с конца декабря. Сразу после открытия штаб дважды подвергся нападениям: в ночь с 28 на 29 декабря сорвали элементы уличного оформления, в ночь с 29 на 30 декабря выломали уличную дверь. По факту взлома было подано заявление о возбуждении уголовного дела. В *Рязани* 19 января около 15 неизвестных пытались устроить погром в штабе «Против всех». В *Саратове* неизвестные звонили и угрожали сотрудникам штаба физической расправой, порчей имущества, сексуальным насилием, а также они вымогали у них деньги.[104]. Нападения на сборщиков происходили в Королеве (*Московская область*)[105], в *Орле*.[106] В *Петербурге* ночью на 9 января перед входом штаб, на фасаде дома написали: «Жидовка — не президент». Позже, днем, в штаб пришел мужчина и назвал себя автором антисемитского граффити, оставил конверт с угрозами и убежал.[107]



Фото с сайта Собчакпротиввсех

[104] https://sobchakprotivvseh.ru/blog/324
[105] https://sobchakprotivvseh.ru/blog/253
[106] https://sobchakprotivvseh.ru/blog/268
[107] https://sobchakprotivvseh.ru/blog/268; https://sobchakprotivvseh.ru/blog/259

9 января 2018 года некая «Межрегиональная общественная организация защиты прав потребителей» (МООЗПП) «Гражданский патруль» от имени своего председателя Ростислава Антонова разослала руководителям региональных штабов Ксении Собчак письмо с угрозами и требованием прекратить деятельность по сбору подписей, ведению избирательной кампании и организации ее финансирования. Эта деятельность, по мнению «Гражданского патруля» в лице Антонова, является экстремистской из-за высказываний кандидата про Крым.[108]

Имели место быть случаи давления со стороны правоохранительных органов. 16 января в аэропорту *Ростова-на-Дону* полиция задержала председателя движения «Открытая Россия» Александра Соловьева и менеджера правозащитного направления Полину Немировскую, которые прилетели, чтобы провести в ростовском штабе «Против всех» публичную дискуссию по проблемам правозащиты.[109] В *Перми* по адресу, обозначенном на сайте центрального штаба Собчак как «народный штаб» (по факту это квартира сборщика) «*по заданию вышестоящего начальства*» наведался полицейский, который взял объяснительную у сборщика о роде деятельности и проверил наличие незаконной агитации.

Сбор подписей избирателей в пользу Собчак сопровождается в различных регионах подозрениями в подделке («рисовке») подписей или в содействии штабам со стороны местных властей (т.е. в использовании административного ресурса), которые высказывались в социальных сетях, как со стороны сторонников Навального и объявленной им кампании бойкота выборов, так и со стороны других оппозиционных политиков,[110] бывших участников сбора подписей[111]. Например, в *Екатеринбурге*, где Собчак лично открыла штаб еще

[108] https://sobchakprotivvseh.ru/blog/283
[109] https://sobchakprotivvseh.ru/blog/301
[110] Например, мнение политика Константина Окунева (Пермский край) https://www.facebook.com/Konstantin.Okunev/videos/1462211217222919/
[111] https://www.facebook.com/ys102/posts/2015063968781756 https://www.idelreal.org/a/28978988.html

16 декабря,[112] в отношении его деятельности сделал громкое заявление глава города Евгений Ройзман . Он необоснованно утверждал, что администрацией региона было дано указание собирать подписи за Собчак на предприятиях города. Это вызвало большую полемику в СМИ и социальных сетях. Штаб Собчак пригласил Ройзмана проверить собранные подписи, но тот от предложения отказался.[112] [113] [114]

При этом сотрудники региональных штабов Собчак[115], а также группа проверки подписей в центральном штабе, неоднократно выявляли и отбраковывали «рисованные» (поддельные) подписи, принесенные нанятыми сборщиками.[116]

Таким образом, наблюдатели движения «Голос» отмечают, что в регионах, где команде Собчак удалось создать официальные штабы, сбор подписей ведется открыто и публично: как в самих офисах, так и на улицах городов, выставляются пикеты, оборудованные агитационными шатрами «Против всех». Здесь сбор, в основном, осуществляют команды из числа сторонников и нанятых сборщиков. При этом зафиксированы случаи воспрепятствования сбору подписей избирателей в торговых центрах, МФЦ и общественных местах. Также имеются случаи нападения на офисы Собчак и на самих сборщиков. Помимо этого, в ряде других регионов, особенно там, где публичные штабы не созданы, сбор подписей осуществляется исключительно профессиональными командами сборщиков, преимущественно путем поквартирного обхода.

[112] https://66.ru/news/politic/206294/

[113] https: // sobchakprotivvseh.ru/blog/267

[114] https://sobchakprotivvseh.ru/blog/267; http://www.ng.ru/politics/2018-01-11/3_7149_sobchak.html

[115] В Ростове выявили более тысячи рисованных подписей http://www.ruffnews.ru/V-Rostovskoy-oblasti-ofitsialno-zavershilsya-sbor-podpisey-za-kandidatov-vprezidenty-RF_37251; в Липецке https://rossaprimavera.ru/news/1165aece

[116] По словам Валеева, региональные штабы Собчак сталкивались «со значительной рисовкой (подделкой. — РБК) подписей». «К нам приходили профессиональные сборщики с рисованными подписями и удивлялись, почему мы не хотим их брать, — сказал он. — В некоторых регионах складывалось ощущение, что там вообще никто никогда всерьез голоса не собирал». При этом процент брака зависел от региона: «Например, в Питере его почти нет, а в некоторых регионах достигает 30%», — отметил Валеев. https://www.rbc.ru/politics/22/01/2018/5a6572db9a79470897d45504

2.4. Явлинский Григорий Алексеевич

Григорий Явлинский еще 17 ноября 2017 г. объявил о том, что будет участвовать в выборах президента. **Сбор подписей в поддержку выдвижения Григория Явлинского опирается, преимущественно, на систему региональных отделений политической партии «Яблоко».** Например, так сбор был организован в *Москве, Санкт-Петербурге, Башкортостан*е (50 сборщиков в городах Уфа, Нефтекамск, Октябрьский, Бирск, Сибай[117]), *Татарстане, Алтайском крае, Кировской, Свердловской, Тульской, Ярославской областях* и других регионах. Дополнительные офисы с целью сбора подписей были открыты в Ленинградской области (Гатчина и Сосновый бор).

Сбор подписей избирателей освещается на сайте партии[118], на предвыборном сайте Григория Явлинского[119]. Руководит избирательным штабом Григория Явлинского и процессом сбора подписей заместитель председателя партии «Яблоко» Николай Рыбаков. По утверждению штаба, по состоянию на утро 17 января штаб Григория Явлинского располагал 105 тысячами подписей из 79 регионов страны.[120] Сотрудники штаба сообщили, что всего собирали подписи около 3 000 сборщиков, часть из которых была волонтерами. Региональные штабы также обзванивали своих сторонников по ранее созданной базе, многие сами приходили в офис и ставили подписи. Каждое региональное отделение имело целью собрать 2 500 подписей. После достижения этого показателя сбор продолжался уже на бесплатной основе. Чтобы не возникало проблем с вычеркиванием подписей, на каждом подписном листе была только одна подпись. В центральном штабе организована проверка подписей, собранных в регионах, после чего была забраковано примерно треть от собранного числа.

Григорий Явлинский объявил о своем участии в выборах задолго до их начала. В некоторых регионах еще до официального назначения выборов

[117] http://bash.yabloko.ru/post/yavlinsky-2018-started
[118] http://www.yabloko.ru/node/38203
[119] https://2018.yavlinsky.ru/sign/
[120] http://www.yabloko.ru/news/2018/01/17

местные активисты партии вели политическую агитацию в пользу будущего кандидата. **На этой стадии сотрудники полиции нередко препятствовали законной политической деятельности граждан и партий.** В *Тамбовской области* суд обязал полицейских заплатить компенсацию активистам регионального отделения «Яблока», которых задержали за раздачу листовок Явлинского «Новая бюджетная политика» еще 7 декабря.[121]





Ссбор подписей за Г. Явлинского в ТЦ «Русь» в Великом Новгороде

В ряде регионов, где отделения партии «Яблоко» переживают определенный кризис, это сказывается на процессе сбора подписей. По словам координатора «Голоса» Алексея Петрова крайне плохо был организован сбор подписей в поддержку Григория Явлинского в *Иркутской области*[122].

В *Пермском крае* сбор подписей осуществлялся фактически двумя командами. Руководитель регионального отделения партии Ольга Колоколова решила собирать подписи только в родном Краснокамске, городе-спутнике Перми. В Перми офис для сбора подписей возглавил представитель московского штаба партии «Яблоко», и сбор в основном осуществлялся за счет платных сборщиков. По словам московского представителя партии, им не удалось найти должного взаимопонимания с руководством регионального

[121] https://ovdinfo.org/express-news/2018/01/06/sud-v-tambove-obyazal-policeyskih-zaplatit-kompensaciyu-zaderzhannym?utm_source=fb&utm_medium=social
[122] https://www.facebook.com/groups/1426831384270716/permalink/2049971628623352/

отделения. Тем не менее, к середине декабря план по сбору подписей в Пермском крае был выполнен. Также при поддержке московских специалистов сбор подписей за Явлинского проходил в *Тюменской области*.

В *Краснодарском крае* продолжается внутренний конфликт в региональном отделении. Бывшие члены партии пытаются саботировать работу регионального отделения во главе с новым лидером, экологом Евгением Витишко. 9 января они ворвались в офис партии, называли Витишко самозванцем и требовали покинуть помещение отделения. Тем не менее, активный сбор подписей продолжился в Краснодаре, Ейске, Сочи.

Оказалась фактически парализована деятельность некогда очень сильного отделения партии в *Республике Карелия*. Региональный избирательный штаб возглавила Ольга Залецкая, руководитель регионального отделения партии «Яблоко», экс-депутат Заксобрания Карелии, которая совсем недавно была осуждена условно за мошенничество[123]. Партия считает приговор политически мотивированным. Правозащитный Центр «Мемориал» считает Ольгу Залецкую и других осужденных карельских «яблочников» незаконно преследуемыми по политическим мотивам.[124] Информационные ресурсы отделения не содержат никакой информации о сборе подписей в поддержку выдвижения Явлинского.

Административные препятствия в сборе подписей, нарушение принципа равенства прав кандидатов. В ряде регионов в отношении сборщиков подписей от партии «Яблоко» совершались **действия по воспрепятствованию их деятельности, а некоторые из них,** на наш взгляд, следует рассматривать, как **преследование по политическим мотивам**. 12 января партия «Яблоко» обратилась к руководителям вокзалов, аэропортов и торгово-развлекательных центров (около 70 точек сбора), где проходит сбор подписей в поддержку кандидата в президенты Владимира Путина, с призывом разрешить собирать подписи на этих площадках и за Григория Явлинского.[125] Например, в Великом Новгороде из пяти торговых центров, где собирались

[123] https://runaruna.ru/articles/6269-sud-vines-okonchatelnoe-reshenie-po-delu-o-petropite-protiv-treh-zhenshin/
[124] http://www.yabloko.ru/regnews/Karelia/2017/12/15
[125] http://www.yabloko.ru/news/2018/01/12

подписи за Владимира Путина, только торговый центр «Русь» согласился предоставить ту же площадку для сбора подписей за Григория Явлинского. 26–27 января Новгородское региональное отделение партии «Яблоко» организовало там точку сбора подписей.

«Голос» поддерживает данные требования кандидатов, поскольку в соответствии со ст. ст. 40, 41 закона «О выборах Президента РФ» кандидаты обладают равными правами, в том числе на использование помещений, занимаемых организациями независимо от формы собственности для осуществления деятельности, способствующей выдвижению и (или) избранию кандидата (пп. 2 п. 4. ст. 41). В иных случаях, когда равные условия не обеспечены, невыполнение указанного требования следует оценивать как использование административного ресурса (преимуществ своего должностного или служебного положения).

По сообщению с официального сайта партия «Яблоко»[126] и местных СМИ, в *Приморском крае*, селе Красный Яр, сборщика подписей сначала заставили уволиться из национального парка «Бикин», но после скандала восстановили на работе и отправили нести вахту в тайгу, где обитают тигры, без оружия. Преследование своего сотрудника по политическим мотивам осуществил директор парка Алексей Кудрявцев, который сам является членом «Единой России»[127].

Также, как и штабы К. Собчак, региональные отделения «Яблока» столкнулись с массовой подделкой («рисовкой») подписей нанятыми сборщиками в целом ряде субъектов Российской Федерации.[128]

2.5. Деятельность других кандидатов

Активность зарегистрированных кандидатов **Владимира Жириновского (ЛДПР)** и **Павла Грудинина (КПРФ)** носила в данный период почти

[126] http://www.yabloko.ru/regnews/vladivostok/2018/01/12
[127] https://www.kartanarusheniy.org/2018-03-18/m/39434
[128] Татарстан https://www.business-gazeta.ru/article/369047; Удмуртия https://sm-news.ru/news/partii/partiya-yabloko-otkazalas-zaplatit-sborshchikam-podpisey-v-udmurtii/

исключительно медийный характер за счет телевизионных репортажей и материалов сети Интернет. Региональные штабы, создаваемые на базе региональных отделений партий, еще не приступили к активной агитационной деятельности.

Иркутске 3 января в областном комитете КПРФ состоялось первое заседание штаба **Павла Грудинина** по участию в президентских выборах. В работе штаба приняли участие **губернатор** Сергей Левченко. Небольшая известность кандидата среди традиционных сторонников КПРФ является определенной проблемой для партии. В некоторых регионах местные отделения пытаются ее преодолеть. Например, в *Иванове* и *Тюмени* региональные отделения провели серию просмотров фильма о своем кандидате.[129]

В подавляющем большинстве регионов сбор подписей избирателей в поддержку выдвижения иных кандидатов и какая-либо иная активность, связанная с данной стадией избирательной кампании, фактически прошли незамеченными.

Лишь в нескольких регионах наши долгосрочные наблюдатели отметили официальные открытия штабов **Бориса Титова («Партия Роста»)**: речь идет о *Башкортостане, Татарстане*[130]*, Пермском крае, Свердловской, Тульской и Ярославской областях*[131]. Заметим, что первое новостное сообщение о сборе подписей появилось на официальном сайте партии только после новогодних каникул. Причем нередко штабы Б. Титова открывались в то время, когда другие кандидаты уже заканчивали свой сбор подписей в регионе. Также имеется информация о том, что в некоторых случаях сбор подписей в пользу Бориса Титова происходил в рабочее время и на рабочих местах[132].

В некоторых регионах отмечен сбор подписей **«Коммунистами России»** в пользу их лидера **Максима Сурайкина** (например, *Ивановская,*

---

[129] https://pp.userapi.com/c841633/v841633076/6627c/Vo2-FodM1X8.jpg

[130] По состоянию на 25 января Штаб Титова в Татарстане собрал 500 подписей https://www.idelreal.org/a/28997917.html

[131] http://fedpress.ru/article/1933843

[132] https://www.kartanarusheniy.org/2018-03-18/m/39399; https://rost.ru/filials/30/posts/sbor-podpisey-v-podderzhku-kandidata-v-prezidenty-rf-titova-b-yu-na-rynke-bolshie-isady-g-astrahan

Новгородская области, Санкт-Петербург). Сбор подписей преимущественно велся среди сторонников и путем поквартирных обходов. 22 января Максим Сурайкин сообщил, что в поддержку его регистрации кандидатом в президенты РФ собрано 170 тысяч подписей.[133]

Также через своих сторонников проводила сбор подписей партия **«РОТ Фронт»** в поддержку выдвижения **Натальи Лисицыной**. 14 января сайт политической партии сообщил о задержании полицией на автовокзале *Кургана* сборщицы подписей по подозрению в экстремизме. Основанием стала эмблема партии в виде кулака. Ее доставили в Советский отдел полиции Кургана, взяли объяснительную и отпустили только после того, как представитель партии принес нотариально заверенный список сборщиков. В результате сбор подписей был прерван на несколько часов.[134]

С аналогичными проблемами столкнулись сборщики кандидата **Владимира Михайлова** в Оренбурге, где 9 января 2018 г. , после анонимного звонка, к ним подошли сотрудники полиции с требованием прекратить агитацию и проехать в отдел. После вмешательства сотрудников главного штаба кандидата, находящегося в Костроме, сборщики остались на свободе, в полицию не поехали, однако для продолжения работы им пришлось прекратить сбор и переместиться на другую площадку. Кандидат Михайлов намеревался подготовить жалобу в Центральную избирательную комиссию и в Прокуратуру Оренбургской области.[135]

В отношении 9 кандидатов и выдвинувших их партий проходит проверка процедуры выдвижения. Центризбирком обратился в Генпрокуратуру с просьбой установить, проводили ли эти партии региональные конференции (собрания) перед предвыборными съездами. Руководство партии **«Альянс зеленых»**, выдвинувшей на выборы президента РФ **Эльвиру Агурбаш**

---

[133] http://komros.info/News/news_10789.html
[134] http://www.rotfront.su/sborshhik-podpisej-za-rot-front-zaderzha/
[135] https://michailov.info/info/news/v-orenburge-prepyatstvovali-sboru-podpisey-v-podderzhku-samovydvizheniya-vladimira-mikhaylova/
https://7x7-journal.ru/anewsitem/102775
https://www.kartanarusheniy.org/2018-03-18/m/39579
https://www.facebook.com/michailovv/posts/1571745929571392?pnref=story

(которую также проверяют на наличие второго гражданства Казахстана), направило письмо на имя генпрокурора Юрия Чайки с просьбой разобраться, насколько правомерна такая проверка.[136] Например, региональные избирательные комиссии требуют предоставить протоколы конференций (собраний) региональных отделений партии «Альянс зеленых», а также требуют от делегатов съезда документы, подтверждающие их участие в съезде. Судя по сообщению, размещенном на сайте партии, представителей партии в *Красноярском крае, Хабаровском крае, республиках Карелия и Коми, Белгородской, Калужской, Рязанской, Смоленской областях, Санкт-Петербурге* и в других регионах вынуждены объясняться с избиркомами или давать показания прокуратуре, причем требования этих органов явно указывают на превышение полномочий: например, от некоторых делегатов помимо протоколов требовали копии авиабилетов до Москвы, списки членов реготделений, спрашивали о цвете мандатов на съезде, с кем они жили в гостинице и т.п.[137] 29 января Центральный Совет партии «Альянс Зелёных» обратился к Эльвире Агурбаш с призывом снять свою кандидатуру с выборов из-за давления, которому подвергаются члены партии и от которых начали поступать заявления от членов партии о выходе из партии. Председатель партии Александр Закондырин сообщил, что на волонтерских началах партия якобы собрала 30 000 подписей, которые передала в штаб кандидата, но в связи с массовыми проверками региональных отделений была вынуждена приостановить сбор подписей.[138]

Столь детальная проверка вызывает вопросы. ЦИК России не объяснил, в чем заключаются его подозрения к 9 партиям из 22, проведших съезды по выдвижению кандидатов, без таких объяснений могут возникнуть сомнения в равном отношении к кандидатам и партиям.

Между тем, заявления и деятельность некоторых кандидатов вызывает справедливые вопросы у специалистов, в том числе и ЦИК России.

---

[136] http://russian-greens.ru/node/5333
[137] http://russian-greens.ru/node/5331
[138] http://russian-greens.ru/node/5358

Михаил Козлов — психолог, работавший на телешоу «Дом-2», был выдвинут от **«Партии социальной защиты»**. В своем интервью 16 января Федеральному агентству новостей он рассказал, "*У нас нет никакого бюджета по избирательной кампании. Будем делать, не тратя ни своих денег, ни денег спонсоров. Ну, может, какие-то подаяния у добрых граждан мы будем принимать в виде, к примеру, билета до Новосибирска. Но сами тратить ничего не будем. Я буду показывать, что в этом мире можно делать все без денег*"[139]. 18 января он сообщил, что в поддержку его регистрации на выборах собрано 17 400 подписей.[140] Между тем 16 января ЦИК России нашёл признаки фальсификаций в документах Козлова. В ходе заседания замглавы ЦИК России Николай Булаев продемонстрировал доверенность на финансового уполномоченного, которую в ЦИК России представил Козлов, пояснив, что «*документ, который представил господин Козлов, имеет признаки фальсификации*». И предложил направить документы кандидата в Следственный комитет для принятия мер реагирования.[141] На основании этого 19 января ЦИК России отменила свое постановление о регистрации уполномоченного представителя по финансовым вопросам и об открытии специального избирательного счета М.В. Козлова.[142] 22 января ему снова разрешили открыть избирательный счет, но ранее собранные подписи учитываться не будут.

Кандидат **Ирина Волынец** выдвинутая «Народной партией России» лишь 16 января получила возможность открыть избирательный счет[143], что позволяет начать сбор подписей. Однако, уже спустя 10 дней, 26 января, она заявила, что собрала необходимые подписи в поддержку своей регистрации.[144] При этом в сведениях ЦИК о поступлении средств в избирательные фонды по состоянию

[139] https://riafan.ru/1016222-kandidat-v-prezidenty-mikhail-kozlov-ya-chestnyi-tupoi-i-reshitelnyi
[140] https://ria.ru/election2018_news/20180118/1512873125.html
[141] https://ria.ru/election2018_news/20180118/1512873125.html
[142] http://cikrf.ru/law/decree_of_cec/2018/01/19/130-1083-7.html
[143] http://cikrf.ru/law/decree_of_cec/2018/01/16/128-1067-7.html
[144] https://ria.ru/election2018_news/20180126/1513367938.html

на 22 января данных по Волынец нет, и это может означать, что она на тот момент еще не открыла счет.

Сергей Бабурин, выдвинувшийся от партии «Российский общественный союз», 25 января заявил, что собрал 120 тысяч подписей в поддержку своего выдвижения.[145]

Движение «Голос» надеется, что предстоящая проверка собранных подписей в ЦИК России пройдет объективно и непредвзято по отношению ко всем кандидатам.

Рекомендации

Законодателям

- Призывы к явке избирателей, как и призывы к бойкоту голосования, не должны рассматриваться как предвыборная агитация (если только они не сочетаются с призывами голосовать за или против кого-то из кандидатов или не формируют положительное или отрицательное отношение избирателей к кандидату).
- Кардинально реформировать механизм поддержки избирателями выдвижения кандидатов через процедуру сбора подписей, провести широкое обсуждение возможных вариантов этого реформирования.
- Разработать механизмы обеспечения равных прав выдвинувшихся кандидатов к доступу в общественные места и иные места скопления большого количества людей (например, вокзалы, торговые, спортивные и иные центры) при осуществлении процедур сбора подписей избирателей.

[145] https://ria.ru/election2018_news/20180125/1513327877.html

Избирательным комиссиям

- Строго контролировать неучастие членов избирательных комиссий в агитационных мероприятиях кандидатов и партий, в том числе и в процедурах сбора подписей избирателей.
- Впредь оперативно и надлежащим образом информировать сотрудников правоохранительных органов о кандидатах и партиях, имеющих право на сбор подписей избирателей и о недопустимости осуществления в отношении сборщиков подписей каких-либо действий, препятствующих выполнению их функций.
- Добиваться немедленного восстановления принципа равенства прав кандидатов при воспрепятствовании сборщикам одних кандидатов осуществлять сбор подписей в тех местах, где осуществлялся или осуществляется сбор подписей другими кандидатами. Если необходимо, то наделить избирательные комиссии для этого, дополнительными полномочиями.
- Систематически работать со средствами массовой информации с целью разъяснения особенностей их деятельности при освещении процесса сбора подписей избирателей, с целью недопущения неравного подхода к освещению сбора подписей в поддержку различных кандидатов и выпуска агитационных материалов под видом информационных.

Правоохранительным органам

- Все сотрудники полиции и других правоохранительных органов должны быть вовремя проинформированы о кандидатах допущенных до сбора подписей избирателей, а также о том, что любое воспрепятствование их деятельности будет иметь негативные последствия для данных сотрудников.
- Усилить охрану публичных штабов кандидатов и партий, в случаях их официального обращения с данной просьбой, с целью недопущения

провокаций и противоправных действий в отношении их сотрудников, сторонников, а также имущества и помещений.

- Оперативно реагировать на факты и обращения кандидатов, их сторонников и избирателей, свидетельствующих о возможном нарушении прав сборщиков подписей, а также оперативно принимать меры к немедленному восстановлению принципа равенства кандидатов.
- Прокуратуре и другим правоохранительным органам и спецслужбам самостоятельно и незамедлительно реагировать на сообщения в СМИ и социальных сетях о случаях принуждения избирателей к каким-либо действиям связанными с выборами (в том числе и принуждение к сбору подписей). Также незамедлительно реагировать на информацию об участии государственных и муниципальных служащих в избирательной кампании какого-либо кандидата или в информировании о ней. В случае подтверждения данных фактов незамедлительно принимать меры реагировании и восстанавливать нарушенную законность и права граждан.

Высшим учебным заведениям

- Особенно тем, где студентами были открыты штабы поддержки одного из кандидатов и информация об этом распространялась при помощи информационных ресурсов учреждения, строго придерживаться соблюдения принципа равенства прав кандидатов и не препятствовать в предоставлении помещений для проведения агитационных мероприятий группам поддержки кандидатов, если такая возможность уже была предоставлена другим.

* * *

Экспертная группа, работавшая над докладом:

Виталий Ковин, эксперт долгосрочного наблюдения движения «Голос»;

Григорий Мельконьянц, сопредседатель движения «Голос»;

Станислав Андрейчук, член Совета движения «Голос»;

Виталий Аверин, координатор сети региональных отделений движения «Голос»;

региональные долгосрочные наблюдатели.

Приложение 36

Голос

Движение в защиту прав избирателей «Голос»
golosinfo.org

Москва, 6 марта 2018 г.

Аналитический доклад Итоги регистрации кандидатов. Административная мобилизация

Оглавление

Выводы.

1. Общие итоги регистрации кандидатов.
2. Технологии административной мобилизации избирателей.
   2.1 Использование несовершеннолетних для мобилизации избирателей.
   2.2. Стимулирующие квазиголосования, назначенные на 18 марта 2018 г. (опросы населения и псевдореферендумы).
   2.3. Административное принуждение к участию в голосовании.
   2.4. Организация подконтрольного голосования работников предприятий и учреждений, а также учащихся учебных заведений.
   2.5 Пропаганда (агитация) за явку со стороны должностных лиц.
   2.6. Незаконный сбор сведений о намерении избирателей принять или не принять участие в голосовании и персональных данных избирателей.
   2.7. Материальное стимулирование избирателей.
3. Кампания бойкота выборов.

Движение «Голос» продолжает вести долгосрочное наблюдение за выборами президента Российской Федерации, назначенными на 18 марта 2018 г. Мониторинг избирательной кампании проводится **на предмет ее соответствия принципам и стандартам** *свободных* **и** *равных* **выборов**. Организатором президентских выборов выступает Центральная избирательная комиссия Российской Федерации, которая и принимает основные решения, связанные с текущей избирательной кампанией.

Движение «Голос» в рамках общественного мониторинга *уделяет значительное внимание ходу президентских выборов в российских регионах,* поскольку, по нашему опыту, именно там происходит основная масса нарушений, часто и массово ущемляются избирательные права граждан, как по ходу самой избирательной кампании, так и в день голосования. Доклад основан на данных, получаемых из средств массовой информации, от участников и организаторов выборов, от общественных наблюдателей и избирателей, сообщающих сведения о нарушениях в ходе кампании лично представителям движения и через краудсорсинговый сервис «Карта нарушений». При этом долгосрочные наблюдатели движения «Голос» ведут мониторинг на местах, в 42 субъектах Российской Федерации, где в общей сложности зарегистрировано около 77,5 млн избирателей.

Доклад посвящен общим итогам регистрации кандидатов, а также административным и иным мобилизационным технологиям, направленным на обеспечение явки избирателей, которая стала основной интригой данных выборов.

Выводы

- Регистрация кандидатов, выдвинутых от партий, находящихся в Государственной думе на основе т.н. «парламентской льготы» — без сбора подписей избирателей, создает очевидное неравенство между кандидатами в рамках избирательной кампании. Кандидаты, лишенные такой льготы, вынуждены тратить ресурсы на сбор подписей и время, в которое они бы могли вести эффективную агитационную кампанию.
- Практика сбора и предъявления подписей избирателей, проявившаяся в очередной раз во время президентской избирательной кампании, показала, что институт сбора подписей не выполняет свое предназначение в избирательном процессе соразмерно конституционно значимым целям — не становится подтверждением того, что выдвинувшийся кандидат действительно пользуются поддержкой у избирателей. Сбор подписей стал чисто технологической задачей, которая решается при наличии достаточных средств, либо при помощи административной поддержки.
- В условиях низкой конкуренции и предопределенности результатов выборов, эта избирательная кампания в целом приобрела ярко выраженный административно-мобилизационный характер. С одной стороны, это различные инициативы по стимулированию явки избирателей, а с другой — использование технологий прямого административного принуждения к голосованию.
- Стимулирующими и мобилизационными проектами, которые используются администрациями во многих регионах, стали опросы о благоустройстве, так называемые «школьные референдумы», детские конкурсы в предвыборный период и иные школьные мероприятия в день голосования 18 марта. Многие из них носят весьма сомнительный характер с точки зрения избирательного

законодательства, создают угрозу вмешательства в деятельность избирательных комиссий и в сам процесс голосования. Негативная оценка этим рискам была дана и ЦИК России. При этом администрации выступили категорически против проведения иных опросов и референдумов, инициированных самими гражданами и оппозиционными депутатами МСУ.

- Спецификой текущей избирательной кампании стало масштабное административное использование образовательных учреждений и несовершеннолетних в качестве инструмента опосредованного манипулятивного влияния на родителей с целью стимулировать их участие в голосовании. Это делается с помощью целого комплекса мероприятий, задачами которого является привлечение внимания родителей к выборам через детей, стимулирование их появления на избирательных участках в зданиях, где располагаются учебные заведения, и использование несовершеннолетних в качестве «средства доставки информации» о выборах и конкретных кандидатах.
- Зачастую в мобилизационных мероприятиях оказываются задействованы непосредственно государственные и муниципальные служащие, лица замещающие выборные должности. Широко распространенным явлением стало составление неких списков голосующих из числа работников предприятий, студентов и учащихся учебных заведений, государственных и муниципальных служащих, сотрудников правоохранительных органов.
- Особое беспокойство вызывают многочисленные случаи принуждения учащихся, сотрудников и подчиненных к написанию заявлений на голосование по месту временного нахождения и «прикрепления» их к избирательным участкам, расположенным по месту работы или учебы, где возможно осуществить контроль над их участием в голосовании. Есть опасения, что именно новый механизм *голосования по месту нахождения*

станет одним из основных инструментов по принуждению к голосованию. В то же время стоит отметить, что в условиях данной кампании, избирателей административно стимулируют в основном просто к самому участию в выборах, без за конкретного кандидата.

- Самое активное участие в пропаганде необходимости тотального участия в выборах играют главы регионов и другие высокопоставленные должностные лица. Такое их участие не предусмотрено избирательным законодательством и находится за рамками их компетенции и полномочий, установленных законом. При этом в своих выступлениях в статусе должностных лиц они вводят избирателей в заблуждение, искажая смысл и суть конституционного принципа свободного и добровольного участия граждан в выборах, подменяя его собственным конъюнктурным политическим интересом, называя такое участие обязанностью и долгом, а не правом граждан.
- Помимо кандидатов и выдвинувших их партий, активное участие в избирательной кампании в контексте проблемы явки избирателей по факту принимают субъекты, формально не имеющие отношения к текущим выборам — партия «Единая Россия» и сторонники Алексея Навального. В рамках партийных сетевых проектов «Единая Россия» занимается целенаправленным стимулированием своих сторонников и других избирателей к участию в голосовании, причем зачастую используя для этих целей государственные и общественные ресурсы. Недопущенный до участия в выборах политик Алексей Навальный наоборот ведет масштабную кампанию по бойкоту выборов. Жесткая реакция властей и правоохранительных органов — задержания и аресты активистов Навального, обыски штабов, давление на сторонников, изъятие тиражей листовок — вызвана именно направленностью этой кампании на снижение явки.

5

- По сравнению с предыдущими выборами, масштаб информационного воздействия на избирателей о предстоящих выборах существенно возрос. Избирательные комиссии проводят масштабную кампанию по информированию избирателей, что в целом нужно приветствовать и надеяться, что сопоставимый масштаб информирования будет применяться и на всех будущих выборов вне зависимости от их уровня и политической конъюнктуры.
- Однако активную роль в мобилизации избирателей начали играть органы власти, администрации предприятий и учреждений — несмотря на то, что это не относится к их компетенции и сфере деятельности, и скорее свидетельствует о манипулятивном и принудительном характере мобилизационной кампании, подчиненной целям конкретных политических сил. В результате одна крайность — недостаточное информирование во время избирательных кампаний последних лет — сменилась другой: информационным и административным давлением на избирателей.

1. Общие итоги регистрации кандидатов

Этап регистрации кандидатов на выборах президента Российской Федерации фактически завершился 8 февраля 2018 г., когда ЦИК России зарегистрировал последних кандидатов, сдавших до конца 31 января 2018 г. собранные ими подписи избирателей. Всего этап регистрации успешно преодолели восемь кандидатов. За годы проведения российских выборов сложилось серьезное и очень распространенное недоверие к самой процедуре сбора и проверки подписей избирателей для регистрации кандидатов и ее результатам. Развеять эти сомнения может только публичность и открытость

процедуры проверки подписей, максимальная полнота представления ее результатов.

Первыми были зарегистрированы кандидаты, выдвинутые парламентскими партиями, которым не требовалось собирать подписи избирателей в свою поддержку. 29 декабря 2017 года регистрацию получил В. В. Жириновский, выдвинутый политической партией ЛДПР. Вторым, 12 января 2018 года, был зарегистрирован П. Н. Грудинин, выдвинутый КПРФ.

Вторая группа кандидатов была зарегистрирована по итогам «подписной кампании». Из 15 кандидатов, допущенных до сбора подписей избирателей в поддержку их выдвижения, лишь **шесть** сумели вовремя (до 18.00 31 января) представить собранные ими подписи. Проверка подписей избирателей и других документов кандидатов была проведена достаточно оперативно. ЦИК России не нашла оснований для отказа им в регистрации.

Согласно данным ЦИК России, В.В. Путин представил 314 837 подписи избирателей из всех 85 регионов России, Г. А. Явлинский - 105 000 подписей из 81 региона, М.А. Сурайкин - 104 918 из 64 регионов, К. А. Собчак - 104 929 из 56, Б.Ю. Титов - 105 000 из 55, С.Н. Бабурин - 104 902 подписи из 46 регионов. По информации ЦИК РФ, к проверке подписей было привлечено большое число экспертов, в том числе 16 экспертов-почерковедов, специалисты МВД России и Минобороны.[1]

В результате проверки все шесть кандидатов, представивших подписи избирателей, были зарегистрированы:

- 6 февраля регистрацию получил самовыдвиженец В. В. Путин (232 или 0,39 % забракованных подписей);
- 7 февраля — С. Н. Бабурин, «Российский Общенародный Союз» (1908 недостоверные и недействительные подписи или 3,18 % брака); Б.Ю. Титов,

[1] http://old.cikrf.ru/news/cec/2018/02/01/02.html

«Партия Роста» (2 611 или 4,35 %) и Г.А. Явлинский, «Яблоко» (643 или 1,07 %);

- 8 февраля — К. А. Собчак, «Гражданская инициатива» (798 или 1,33%) и М.А. Сурайкин, «Коммунистическая партия "Коммунисты России"» (2 234 или 3,72 %).

Движение «Голос» солидаризируется с позицией экспертов Комитета гражданских инициатив в том, что наличие парламентской льготы является весьма сомнительным преимуществом. Она создает очевидное неравенство между кандидатами в рамках избирательной кампании. По справедливому замечанию наших коллег, сбор подписей требует значительного отвлечения сил и средств и не позволяет развернуть в этот период полноценную агитационную кампанию. У кандидатов-льготников реальная агитационная кампания, таким образом, получается на месяц длиннее. В условиях строго ограниченного размера избирательного фонда, расходы на сбор подписей для одних, и отсутствие в необходимости в таких расходах для других, только усиливает неравенство.

Институт сбора подписей призван продемонстрировать серьезность намерений кандидатов, обладание человеческими и финансовыми ресурсами, достаточными для ведения избирательной кампании. С этой задачей сложившаяся практика регистрации кандидатов по итогам сбора подписей отчасти справляется. Но все же основной конституционно правовой смысл этого института — демонстрация наличия реальной поддержки избирателей, потенциально готовых проголосовать за кандидата. **С нашей точки зрения, существующая практика сбора и предъявления подписей избирателей не реализует эти смыслы.** Существует масса свидетельств того, что за кандидатов подписываются избиратели, которые ни при каких условиях не готовы были бы голосовать за них в день выборов, либо вообще о них не слышали; что сама

процедура сбора подписей носила принудительный характер; что избиратели готовы «за компанию», «за вознаграждение», «за доброе отношение к сборщику» поставить свою подпись за любого из заявившихся кандидатов. Кроме того, почти на каждых выборах к процедуре сбора подписей предъявляются претензии двойного характера: что штабы тех или иных кандидатов в действительности подписей не собирали, а процесс проверки подписей в избирательных комиссиях носит политически ангажированный и избирательный характер, что позволяет любые реально собранные подписи не признать и наоборот — зарегистрировать любого кандидата на основании фальшивых подписей. **В любом случае, существует серьезное и очень распространенное недоверие к самой процедуре и ее результатам**.

Это недоверие проявилось и во время настоящей избирательной кампании. В общественных обсуждениях во многих регионах России публично высказывались сомнения в отношении почти каждого из зарегистрированных кандидатов в том, что они смогли собрать необходимое количество «ненарисованных» подписей. Также высказывалось недоверие к тщательности проверки подписей, которую проводила ЦИК России. В целом стоит положительно отметить действия ЦИК РФ, направленные на большую открытость процедуры проверки представленных кандидатами подписей, а также на то, чтобы эта процедура не была использована для снятия кандидатов с выборов.

«Голос» поддерживает дискуссию о радикальном реформировании системы поддержки выдвижения кандидатов, возобновившуюся в ходе избирательной кампании[2]

[2] https://komitetgi.ru/news/news/3640/

2. Технологии административной мобилизации

Общим местом для оценки проходящей президентской избирательной кампании как со стороны специалистов, так и со стороны рядовых избирателей, стало утверждение, что ее результат предрешен: победитель выборов известен, а сами выборы являются неконкурентными. Многие кандидаты соглашаются с этим в своих выступлениях перед избирателями. В результате главная политическая интрига, которая обозначилась в ходе президентских выборов 2018 г. — это уровень явки избирателей. В этих условиях **избирательная кампания уже приобрела ярко выраженный административномобилизационный характер.**

С целью повышения явки во многих регионах уже инициированы различные проекты, которые по замыслу организаторов призваны мобилизовать на выборы определенные категории избирателей: творческие и исследовательские конкурсы для молодежи на тему выборов; конкурсы селфи на избирательных участках; концерты и праздники возле избирательных участков для людей старшего поколения; школьные мероприятия в день голосования для детей с целью стимулировать на голосование их родителей[3]; массовые опросы жителей о приоритетных территориях для благоустройства; региональные и местные референдумы; розыгрыши призов для участников голосования; раздача подарков для впервые голосующих и т.п.

По информации РБК, проведение школьных референдумов и других мероприятий ради привлечения избирателей на президентские выборы входит в

[3] Яркий пример пафоса директора «СОШ № 97» г.Новокузнецка и типичного плана мероприятий для детей и родителей в день голосования (концерт, веселые старты, родительское собрание, художественная выставка) https://www.kartanarusheniy.Org/2018-03-18/m/40084

программу, разработанную для регионов Администрацией президента России еще до старта избирательной кампании.[4]

Многие из этих предложенных инициатив носят весьма сомнительный характер с точки зрения избирательного законодательства, создают угрозу вмешательства в деятельность избирательных комиссий и в сам процесс голосования, вводят в заблуждение о реальных последствиях этих опросов их участников. В ряде случаев непрозрачны источники финансирования этих инициатив. В конечном счете, привлечение избирателей на избирательные участки в день голосования не за счет политической интриги и конкуренции на проходящих выборах или сформированного стремления свободных граждан реализовать свое избирательное право, а за счет неких дополнительных стимулирующих мероприятий, основанных на обмене свободы выбора на материальное поощрение, не согласуется с конституционным принципом свободы воли и ведет к снижению осознанности выбора — в конечном счете, подменяет саму суть свободных выборов.

В своих предыдущих докладах движение «Голос» уже оценило текущие президентские выборы как **неконкурентные**, а условия и возможности, которыми обладают для ведения своих кампаний разные кандидаты как **неравные**.

2.1 Использование несовершеннолетних для мобилизации избирателей

Спецификой текущей избирательной кампании стало масштабное административное использование образовательных учреждений и несовершеннолетних в качестве инструмента опосредованного

[4] https://www.newsru.com/russia/10jan2018/selfivybory.html

манипулятивного влияния на родителей с целью стимулировать их участие в голосовании. Это делается с помощью целого комплекса мероприятий, задачами которого является привлечение внимания родителей к выборам через детей, стимулирование их появления на избирательных участках в зданиях, где располагаются учебные заведения, и использование несовершеннолетних в качестве «средства доставки информации» о выборах и конкретных кандидатах. Свидетельства такого вовлечения детей в политику приходят со всей страны.

Одной из инициатив стало проведение школах квазиэлекторальных мероприятий с участием детей. В Москве и Московской области власти выступили с инициативой проведения т.н. **«школьных референдумов».** Некоторые московские школы по предложению Межрайонного совета директоров образовательных учреждений Москвы в день голосования **18** марта намерены провести опрос родителей и учеников о школьной форме, расписании занятий, ремонте и пр. Данная инициатива вызвала неоднозначную реакцию. Председатель ЦИК России Элла Памфилова выступила с критикой этого предложения, считая, что ничто не должно мешать голосованию: *«Я категорически заявляю, что ни на каких избирательных участках непосредственно никаких дополнительных действий, опросов, референдумов быть не может в принципе».* Против проведения школьных референдумов в день голосования также выступил уполномоченный по правам ребенка в Москве Евгений Бунимович. Председатель МГИК Валентин Горбунов, напротив, поддержал идею, потому что школьные референдумы будут проводиться совсем не в том помещении школ, где граждане будут избирать президента России.[5] По предложению инициаторов, в школьных «референдумах» могут принимать участие: родители; жители микрорайона, за

[5] https://www.novayagazeta.ru/articles/2018/01/29/75313-mestnoe-samoupravstvo; http://tass.ru/politika/4898296; http://www.interfax.ru/moscow/597207; https://msk.newsru.com/article/24ian2018/explain.html

которым закреплена школа; штатные сотрудники школы; школьники, достигшие возраста 14 лет.[6] [7]

Манипулятивность таких «школьных референдумов» проявляется в том, что к участию в них привлекаются не только учителя и учащиеся, но и жители микрорайона. Совершенно не понятно, на каком основании в регулирование условий осуществления учебного процесса (время проведения занятий и каникул, школьная форма) получают возможность вмешиваться местные жители, никак не связанные с деятельностью школы. Насколько это соответствует закону «Об образовании», согласно которому учебные учреждения обладают автономией в решении этих вопросов? Статья 28 закона «Об образовании» определяет, что школы самостоятельно разрабатывают образовательную программу, а календарно-учебный график — это часть образовательной программы (ст. 2, п. 9). Согласно ч. 10 ст. 13, органы государственной власти и органы местного самоуправления *«не вправе изменять учебный план и календарный учебный график образовательных организаций».* **Именно это обстоятельство — вовлечение посторонних лиц — позволяет усомниться в искренности намерений организаторов этих мероприятий**. Что будет, если, например, школьники выскажутся «против» введения формы, а жители микрорайона «за»? Представляется, что данная идея и правила проведения школьных «референдумов» выглядят абсурдными и искусственными, и даже, в какой-то мере, циничными. К тому же вопросы каникул, и вопросы школьной формы давно регламентированы законом «Об образовании» и типовыми требованиями.

8 февраля резкую критику какого-либо участия в проведении «школьных референдумов» самих избирательных комиссий со стороны ЦИК России

[6] https://www.facebook.com/yours.ndv/posts/1554561257953050

[7] http://sch727s.mskobr.ru/novosti/priglashaem_prinyat_uchastie_v_shkol nom_referendume_kotoryj_projdet_18_marta_2018_goda/; https://www.kartanarusheniy. org/2018-03 -18/m/39794

получила инициатива Мособлизбиркома, который принял по этому поводу специальное решение «О проведении общерегионального онлайн голосования „Школьный референдум^ в государственных и муниципальных общеобразовательных организациях Московской области 18 марта 2018 года» (от 1 февраля). ЦИК России признало это решение незаконным, оно было отменено как содержащее грубые нарушения избирательного законодательства и явно превышающее компетенции ИКМО. ЦИК России также предупредила председателя комиссии И. Коновалову о возможности выражения ей недоверия. 28 февраля на очередном заседании ЦИК РФ Элла Памфилова повторила позицию о том, что нельзя называть проводимые опросы «референдумами», также недопустимо проведение этих опросов в помещении избирательного участка и вблизи входа в него и создание предпосылок для путаницы избирателей.[8 9] Данную позицию ЦИК России следует отметить как позитивный факт.

Технологически подобные школьные инициативы направлены на то, чтобы под благовидным предлогом «решения» актуальных для детей проблем привлечь в школы в день голосования 18 марта, где будут проходить эти «референдумы» и где располагаются настоящие избирательные участки, их родителей и местных жителей.

Другим приемом намеренного вовлечения детей в избирательный процесс стало информирование родителей о предстоящих выборах и возможностях для голосования через их детей и детские образовательные учреждения. **Использование детей как своего рода средства доставки такого рода информации представляется весьма циничным.**

В Самарской области к «информированию о выборах президента» привлечены муниципальные учреждения, школы и детские сады. Они должны

s

• http://old.cikrf.ru/vid/meeting/2018/02/28/20180228 zased145.html (с 23 минуты записи).

организовать всяческие конкурсы, олимпиады. Они также задействованы в информировании родителей на участие в опросе в день выборов для «выявления мест благоустройства».[10]

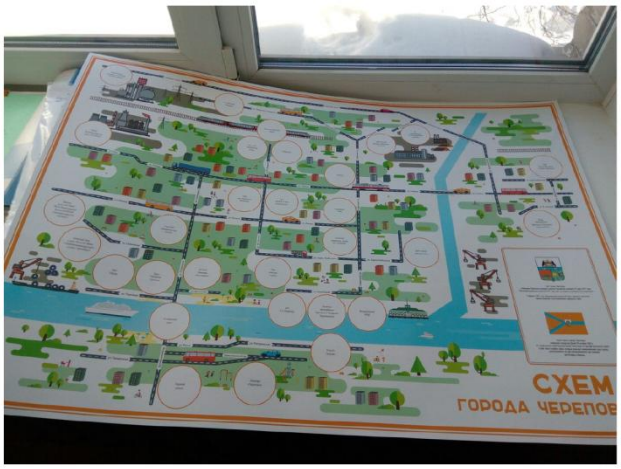
Совершенно недопустимо, если подобное информирование осуществляется во время проведения родительских собраний или сопряжено с распространением материалов, связанных с кандидатами и с политическими партиями, а также с настойчивыми рекомендациями принять участие в голосовании.[11] [12] Например, согласно сообщению в местном СМИ, во всех учебных заведениях г. Кирова в Калужской области по указанию районной администрации проводились общешкольные собрания, главным вопросом на которых стало обеспечение явки, а учителей заставили раздавать всем детям анкеты, которые должны заполнить родители учащихся. В них содержится вопрос: «Уважаемые родители! Отметьте, пожалуйста, о явке на выборы 18 марта» и графы «Мама» и «Папа» с вариантами «Да» или «Нет». Согласно сообщению, поступившему на «Карту нарушений» в г. Череповце в школах №№40, 9, 26 и 4 ученикам выдают карту города (см .фото), на которую нужно клеить специальные фишки. Эти фишки будут выдавать 18 марта на участках проголосовавшим родителям учеников. Самому активному классу обещают призы, что также подпадает под запрет. Согласно закону, не допускается проведение в период избирательной кампании лотерей и других основанных на риске игр, которые связаны с выборами.[13]

[10] https://www.kartanarusheniy.org/2018-03-18/m/39714- директор школы размещает фото младшеклассников с рисунками про выборы 18 марта; https://www.kartanarusheniy.org/2018-03-18/m/39681- конкурс о написании сочинений о выборах президента

https://www.kartanarusheniy.Org/2018-03-18/m/40198 о давлении на родителей в школах Казани

[12] https://pesochnva.com/news/2018/kirovskih-uchitelev-snova-prinuzhdavut-massovo-narushat-zakonv-o-vyborah

[13] https://www.kartanarusheniy.org/2018-03-187m/40181



Фото, Карта-игра г. Череповец

В Тюмени на 18 марта объявлен конкурс для учеников всех школ региона с первого по седьмой класс «Поющий город». При этом родители в социальных сетях сообщают, что баллы дают в том числе и «за количество пришедших на выборы и заодно за тех, кто пришел болеть за своих, — пишут в чате. — Считаются все родственники».[14]

Совершенно необоснованным является проведение в выходной день 18 марта различных мероприятий для учащихся, которые спокойно и более разумно можно провести в любой учебный день: «школьные выборы», тестирования, олимпиады. Так, на 18 марта в МБОУ «ИТ-лицей № 24» г. Ижевска (Республика Удмуртия), где в день голосования будет находиться УИК №101, назначены выборы президента Совета обучающихся.[15] В школах Смоленска на день выборов назначили профориентационное тестирование учащихся, причем начиная со второго (!) класса.[16]

Одним из самых популярных инструментов по вовлечению детей и их родителей в избирательную кампанию стали различные **творческие конкурсы на выборную тематику**, ориентированные на важность участия в выборах.

[14] https://ura.news/news/1052325035 https://t-l.ru/240511.html
[15] https://www.kartanarusheniy.org/2018-03-18/m/40253
[16] https://www.kartanarusheniy.org/2018-03-18/m/40241

Например, молодежный парламент при Рязанской облдуме объявил конкурс для учащихся образовательных учреждений, научных и общественных организаций «Время выбирать», где участникам предложено подготовить эссе на тему «Мои сверстники пошли на выборы, если бы».[17]

В Новгородской области региональное отделение Общероссийского народного фронта, участники которого официально поддержали выдвижение Владимира Путина, объявило конкурс **детских рисунков** на тему будущих выборов «Выбирай со всей страной». Принять участие в нем может любой юный житель области в возрасте от 5 до 15 лет. Согласно положению, конкурсная работа должна представлять из себя рисунок, который информирует о проведении выборов президента России. Согласно условиям конкурса, в самом плакате не должно быть элементов агитации за того или иного кандидата или избирательное объединение.[18] Организаторами подобных конкурсов, приуроченных к проходящим выборам, выступают различные организации и ведомства. Причем нередко предполагается, что лучшие работы будут распространятся «*в целях привлечения внимания населения региона к необходимости проявления своей гражданской позиции путем участия в выборах*», как говорится в положении конкурса, инициированного рязанской прокуратурой.[19]

Проведение подобных конкурсов детских рисунков в избирательный период можно признать вполне допустимым, но это невольно создает условия для нарушения избирательного законодательства. Нередко они оборачиваются громкими скандалами, поскольку провоцируют детей и их родителей, которые часто не чувствуют тонкую грань между предвыборной агитацией и информированием, на участие в незаконной агитации. Так в

[17] https://www.rzn.info/news/2018/2/1/molodezhnyy-parlament-ryazanskoy-oblasti-ob-yavil-o-nachale-konkursa-vremya-vybirat.html
[18] https://vk.com/onf_novgorodskaya_obl?w=wall-138573709_748
[19] http://vidsboku.com/news/ryazanskaya-prokuratura-zapustila-konkurs-pro-vybory

Свердловской области учитель школы в поселке Пышма в грубой форме обвинила 13-летнюю ученицу в незаконной агитации из-за того, что она во время конкурса рисунков на тему выборов президента России нарисовала не действующего главу государства Владимира Путина, а кандидата от КПРФ Павла Грудинина. По словам матери девочки, предполагалось, что после конкурса эти рисунки разместят в ДК, школах, то есть на избирательных участках.[20] Считаем, что педагоги сами спровоцировали конфликтную ситуацию и продемонстрировали неравный подход как к участникам конкурса, так и к кандидатам. После вмешательства общественной палаты региона конкурс был отменен.[21] [22] [23] [24]

Использование детей в избирательной кампании оказалось настолько масштабным, что на этой сомнительной волне стали пытаться зарабатывать. Так, индивидуальный предприниматель из Красноярского края, зарегистрировавший товарный знак и СМИ под названием «Ресурсный центр „Инфраструктура благотворительности^» , объявил всероссийский конкурс рисунков «Дети рисуют президента Путина!» . В конкурсе могли принять участие дети школьного и детсадовского возрастов. Родители должны были при этом оплатить организационный взнос в размере 400 руб. Информацию об этом коммерческом конкурсе, имеющем явные признаки политической агитации, стали размещать сайты образовательных учреждений в разных регионах и даже рассылать пресс-службы местных управлений образования. Например, такая информация появилась 19 января на сайте МДОУ «Детский сад общеразвивающего вида № 12 „Голубок“» г. Коряжмы Архангельской

[20] https://www.znak.com/2018-02-22/na urale uchitel obvinila shkolnicu v nezakonnoy agitacii za risunok grudinina

[21] https://news.rambler.ru/politics/39251431-posle-skandala-s-portretom-grudinina-v-pyshme-otmenili-konkurs-politrisunkov/

[22] http://www.infrastblago.ru/index.php?option=com content&view=article&id=4&Itemid=8

[23] https://news.allelets.ru/news/6894-startoval-vserossiiskii-konkurs-risunkov-deti-risuyut-prezidenta-putina

[24] https://www.znak.com/2018-02-13/shkolnikov i detsadovcev po vsey rossii poprosili risovat putina za 400 rubley

области[25], а Управление образования администрации г. Ельца разослало информацию о нем по СМИ[26].

«Голос» напоминает, что политические, агитационные мероприятия и акции в учебных заведениях запрещены[27]. Под угрозой административной ответственности запрещено привлечение к проведению предвыборной агитации лиц, которые не достигнут на день голосования возраста 18 лет.

Тем более, **недопустимо и незаконно привлечение детей к работе участковых избирательных комиссий, перекладывание на них обязанностей членов комиссии.** К сожалению, такие случаи также имеют место.

В Пскове выявлен факт использования труда детей в ходе избирательной кампании. Территориальная городская избирательная комиссия отстранила от работы в УИК учительницу школы № 1, заставившую учеников четвертого класса разносить приглашения на выборы. Этот факт стал известен после публикации в интернете соответствующего видеоролика местным штабом Навального.[28] Председатель городской территориальной избирательной комиссии Владимир Кротов заверил, что о нарушении будет заявлено в прокуратуру.[29]

По сообщению штаба Навального, в Воронеже в школах № 69 и № 37 учителя заставляли учеников подписывать приглашения на выборы и распространять их.[30] То же самое произошло в Рязани, где волонтер «Голоса» выявил, что 22 февраля 2018 года в школе № 17, в которой находится УИК № 879, учительница труда на уроке заставила учеников 7 «Д» класса заполнять

[25] https://www.kartanarusheniy.org/2018-03-18/m/39850?utm_source=telegram.me&utm_medium=social&utm_campaign=**arhangelskaya-oblast--koryazhma**19-ya
[26] https://news.allelets.ru/news/6894-startov
[27] https://goo.gl/rgca7o
[28] https://vk.com/wall-147490524_2366
[29] http://pln-pskov.ru/society/305007.html
[30] https://vk.com/teamnavalny_vrn?w=wall-142989213_5748

приглашения на выборы: вписывать номер участка и проставлять печать с адресом школы.[31] Обращаем внимание, что подготовка и распространение приглашений избирателям является прямой обязанностью членов комиссий, эта работа учитывается при дежурстве членов УИК и оплачивается из государственного бюджета.

«Голос» заявляет, что использование детского труда членами участковых избирательных комиссий, заполнение детьми приглашений на выборы и, тем более, их распространение категорически недопустимо.

2.2. Стимулирующие квазиголосования, назначенные на 18 марта 2018 г. (опросы населения и псевдореферендумы)

Опросы по приоритетным проектам благоустройства

Региональные и местные власти, несмотря на отсутствие законных на то оснований, изыскивают различные способы, чтобы дополнительно мотивировать избирателей прийти на избирательные участки 18 марта. Во многих регионах на местном уровне назначено проведение опросов (рейтингового голосования) по приоритетным проектам благоустройства территорий, которые предполагается реализовать в 2018 г. Голосование организовано в рамках курируемого Министерством строительства РФ приоритетного проекта «Формирование комфортной городской среды».[32] На подготовку и проведение этих опросов задействованы значительные организационные, финансовые и медийные ресурсы. Проведение опросов в день президентских выборов 18 марта планируется во многих городах и регионах России — например, в Нижнем Новгороде, Уфе, Томске, в Йошкар-Оле,

[31] https://7x7-journal.ru/anewsitem/104041
[32] https://novgaz-rzn.ru/novosti/7247.html

Республике Карелия, Свердловской области, Челябинске, Кургане[33], Иркутске, Владивостоке, Великом Новгороде и мн. др.[34]

Движение «Голос» положительно относится к любым формам участия граждан в решении вопросов местного самоуправления через участие в референдумах и опросах, однако их проведение не должно носить манипулятивный и имитационный характер. Они должны иметь самостоятельное значение, а не выступать в качестве дополнительного стимула для голосования избирателей в условиях неконкурентных выборов.

Определенное беспокойство вызывает сама процедура проведения опроса в ряде территорий. В Туле предполагается организовать предварительную регистрацию голосующих на основе талонов с индивидуальным номером, которые выпустила городская администрация[35]. Талоны предварительной регистрации будут раздаваться на предприятиях и в организациях города. Затем, со слов главы городской администрации Тулы Евгения Авилова, приведенных местными СМИ, «*придя на* ***избирательный участок****, талон можно обменять на лист для голосования*»[36]. Такие заявления вводят в заблуждение избирателей и идут вразрез с установками, декларируемыми ЦИК РФ. «*Я категорически заявляю, что ни на каких избирательных участках непосредственно никаких дополнительных действий, так называемых опросов и референдумов, быть не может в принципе*», — заявила председатель ЦИК России Элла Памфилова.[37] Выдача неких талонов с регистрационными номерами, а значит и с возможностью идентификации голосующего, наводит на мысль, что предпринимается попытка установить прямой способ контроля за явкой

[33] https://kikonline.ru/2018/01/30/18-marta-kurgantsyi-vyiberut-prezidenta-rf-i-mesta-blagoustroystva-v-kurgane/
[34] https://www.kommersant.ru/doc/3535891 .
http://www.nngasu.ru/content/news/index.php?ELEMENT_ID=10332
[35] https://www.tula.ru/press-center/news/press-release/99982/
[36]
http://www.tula.aif.ru/society/housing/kak_poedem_dlya_golosovaniya_podgotovleny_voprosy_o_razvitii_transporta
[37] https://www.kommersant.ru/doc/3528432

избирателей в день голосования. Причем этот контроль могут осуществлять непосредственные работодатели, что психологически ставит работника в крайне затруднительное положение, поскольку создает угрозу применения дисциплинарных санкций вплоть до увольнения.

При этом обращаем внимание на то, что администрации различного уровня, суды и прокуратуры выступили категорически против проведения иных опросов и референдумов, инициированных самими гражданами, оппозиционными партиями и даже некоторыми самостоятельными муниципалитетами. Например, были заблокированы все инициативы (более 30 случаев) о проведении референдумов о возвращении прямых выборов глав МСУ. В Москве органы прокуратуры опротестовали в судах инициативы местных депутатов о проведении референдумов по иным вопросам в нескольких районах (округах), где в результате местных выборов 2017 г. большинство депутатских мест взяли представители оппозиции [39] (Академический, Якиманка, Хорошевский).

2.3. Административное принуждение к участию в голосовании

Участие гражданина Российской Федерации в выборах президента Российской Федерации является свободным и добровольным. Никто не вправе оказывать воздействие на гражданина Российской Федерации с целью принудить его к участию или неучастию в выборах президента Российской Федерации, а также препятствовать его свободному волеизъявлению (ст. 1 Федерального закона «О выборах Президента Российской Федерации»). [38]

[38] Подробности кампании освещаются в специальной группе в Фейсбуке Референдумы по возврату всенародных выборов мэров. Межрегиональная кампания https://www.facebook.com/groups/REFRF/
https://www.kommersant.ru/doc/3546777

С середины января 2018 года и по настоящее время из самых разных регионов регулярно поступает информация о различных подготовительных административных мероприятиях по мобилизации избирателей и обеспечению явки. Наличие серьезной проблемы с административным принуждением избирателей к участию в голосовании вынужден был признать и секретарь генсовета «Единой России» Андрей Турчак[40]. По данным РБК, он провел закрытое селекторное совещание с секретарями региональных отделений партии, на котором подверг критике единороссов, использующих административный ресурс для мобилизации людей на выборы. Турчак сообщил, что в центральный аппарат единороссов поступает информация из регионов о том, что ряд партийцев пытаются мобилизовать людей на выборы «через административный ресурс», пересказывает слова секретаря генсовета источник РБК.

Также, партийный функционер заявил, что «из регионов поступает информация об использовании детей в агитационной работе». «В школах пытаются провести различного вида политизированные игры, это все дело брендируется нашей партийной символикой, и, естественно, ничего кроме негатива у общественности, родителей, учащихся и обсуждения таких ситуаций в семьях, это не вызывает», — заявил секретарь генсовета «Единой России»[41].

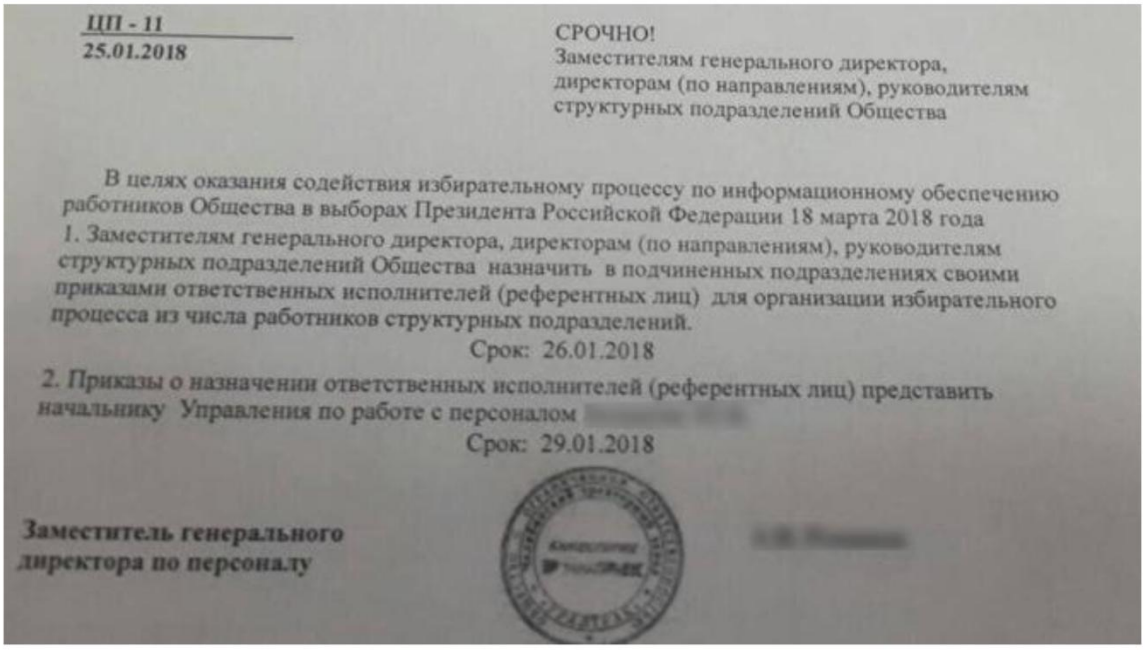
С каждым днем таких сообщений становится все больше. Об этом свидетельствуют как сообщения, поступающие на «Карту нарушений», так и информация, распространяемая в федеральных и местных СМИ, а также в социальных сетях. Часто в этих мобилизационных мероприятиях задействованы непосредственно государственные и муниципальные служащие, лица замещающие выборные должности, которые раздают соответствующие распоряжениях и установки.

[40] https://www.rbc.ru/politics/06/02/2018/5a79a2789a79476ffe9a54a4
[41] https://www.rbc.ru/politics/06/02/2018/5a79a2789a79476ffe9a54a4

Как мы уже отмечали, важнейшим ресурсом по мобилизации избирателей и для проведения незаконной агитации в интересах действующего президента стали **промышленные предприятия, особенно входящие в государственные холдинги**. Так, по информации, поступившей от работника одного из предприятий «Ростеха», в Калужской области еще в середине января руководителям предприятий госкорпорации выдали подробные методички по проведению агитационных мероприятий на предприятиях, сбору персональных данных, контролю за явкой работников, тесному «сотрудничеству» с УИК. К мобилизации предлагается привлекать даже уволенных сотрудников предприятий и тех, кто уже вышел на пенсию.[42]

Так, крупные промышленные предприятия Челябинской области приступили к мобилизации своих сотрудников. По данным Znak.com, на ряде предприятий в рамках выполнения полученных методических указаний начали издавать внутренние приказы о назначении ответственных для организации избирательного процесса из числа работников структурных подразделений (см. фото распоряжения ниже).[43] Ранее руководители заводов и комбинатов Южного Урала получили методические указания о том, какие вводные давать коллективам перед выборами. В документе основной упор сделан на явку. Методичка не призывает агитировать за конкретных кандидатов, однако в ней прописаны требования к тому, как мобилизовать трудовые коллективы на само участие в выборах. В частности, руководителям предприятий рекомендовано проводить собрания трудовых коллективов и ветеранов с лидерами мнений, рассылать работникам и ветеранам личные приглашения на избирательные участки.

[42] Сообщение на «Карте нарушений» ID39575 .https://www.kartanarusheniy.org/2018-03-18/m/39575
[43] https://www.znak.com/2018-01-26/rukovoditeli_chelyabinskih_zavodov_izdayut_prikazy_o_povyshenii_yavki_na_vyborah_prezidenta



ЦП - 11
25.01.2018

СРОЧНО!
Заместителям генерального директора,
директорам (по направлениям), руководителям
структурных подразделений Общества

В целях оказания содействия избирательному процессу по информационному обеспечению работников Общества в выборах Президента Российской Федерации 18 марта 2018 года

1. Заместителям генерального директора, директорам (по направлениям), руководителям структурных подразделений Общества назначить в подчиненных подразделениях своими приказами ответственных исполнителей (референтных лиц) для организации избирательного процесса из числа работников структурных подразделений.

Срок: 26.01.2018

2. Приказы о назначении ответственных исполнителей (референтных лиц) представить начальнику Управления по работе с персоналом

Срок: 29.01.2018

Заместитель генерального
директора по персоналу

Фото распоряжения. Znak.com

На некоторых предприятиях системно подошли к обеспечению явки. Так, руководство Краснодарского районного управления магистральных нефтепроводов (РУМН) АО «Черномортранснефть» по итогам селекторного совещания 26 января 2018 года отдало распоряжение начальникам структурных подразделений обеспечить максимальную явку персонала. В электронном письме за подписью начальника Краснодарского РУМН Р. Р. Ситдикова дается поручение начальникам структурных подразделений организовать полномасштабную систему контроля за избирателями: составить штатный список персонала с указанием избирательных участков, где сотрудники будут голосовать; график сменности персонала с предоставлением возможности голосования; предоставить информацию по организации транспортного обеспечения как сотрудников, так и избирательных комиссий (пунктов); и главное — **организовать контроль за явкой сотрудников**.[44]

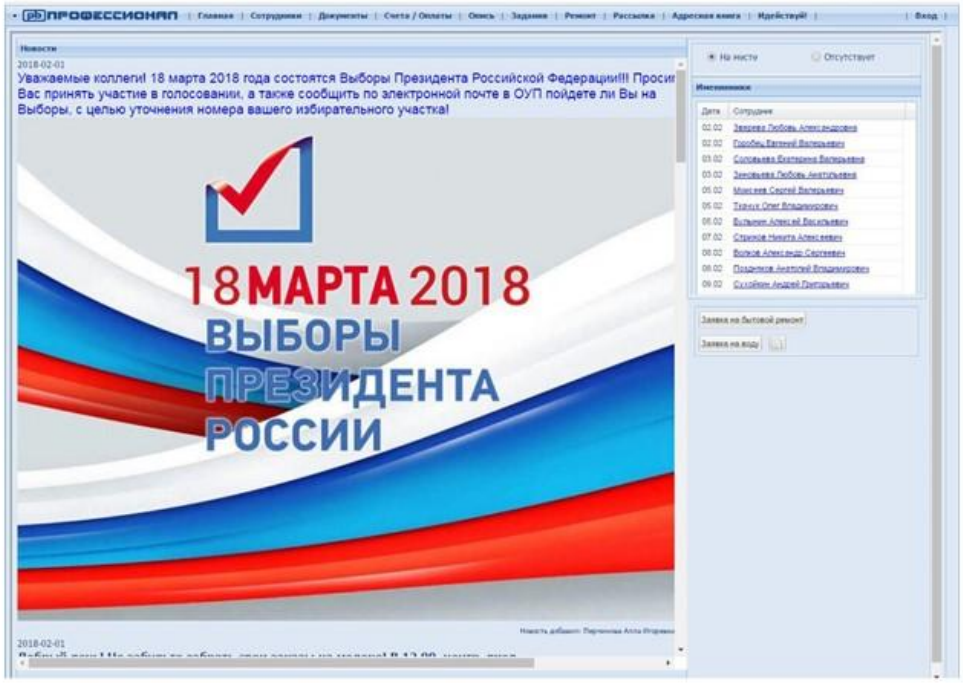
[44] https://www.kartanarusheniy.org/2018-03-18/m/39703

На «Карту нарушений» поступило немало сообщений о том, как то или иное руководство принуждает всех сотрудников сообщить, на каких избирательных участках они зарегистрированы и где собираются голосовать.[45] В Нижневартовске (ХМАО) городская администрация заставляет предприятия города составлять списки работников с адресами места жительства и номерами УИК, назначить ответственных, провести собрания с работниками, напечатать приглашения и раздать всем работникам под роспись, а затем списки с подписями работников отправить в администрацию города. В день выборов каждый работник должен отзвониться своему ответственному, а он — в администрацию города о результатах голосования.[46] [47] В Великом Новгороде по указанию руководства крупной строительной компании ЗАО «Проектстрой» сотрудники обязаны заполнить анкеты, в которых должны указать: фамилию, имя, отчество, дату и место рождения, адрес места жительства, серию и номер паспорта, дату его выдачи, код подразделения, выдавшего документ, сведения об образовании, адрес электронной почты, номер телефона, а также данные о **членстве в политических партиях**, **общественных организациях**. В Ивановской области ООО «Профессионал» на своем рабочем портале агитировало работников за участие в голосовании и собирает сведения о том, пойдут ли они проголосовать, чтобы уточнить номер избирательного участка.

[45] Например, администрация гостиницы «DoubleTree by Hilton Tyumen» в Тюмени (ООО «Кволити-Тюмень») https://www.kartanarusheniy.Org/2018-03-18/m/39745

[46] https://www.kartanarusheniy.org/2018-03-18/m/39741

[47] https://www.kartanarusheniy.Org/2018-03-18/m/39733



Там же в Ивановской области руководитель санатория «Решма», расположенного в Кинешемском районе, главный врач М.В. Кизеев (депутат областной думы и член политсовета регионального отделения партии «Единая Россия») в начале февраля отдал распоряжение своим подчиненным об обязательном голосовании сотрудников санатория на УИК 495, пос. Дьячево, где располагается санаторий. Персонал обязали расписаться в том, что они будут голосовать в Дьячево. В начале марта старшая медсестра санатория Т.Г. Новикова напомнила об этом сотрудникам СМС-сообщением: *«Не забываем, что надо перед выборами до 12 марта всем кто проживает в Кинешме открепиться от своих избирательных участков и прикрепиться в Дьячево».* [48] По сообщениям, контроль за явкой сотрудников намерены организовать государственные и муниципальные предприятия, например московское

[48] https://www.kartanarusheniy.org/2018-03-18/m/40315 Кинешма - это город, где в основном проживают сотрудники санатория.

предприятие «Мосгаз»[49], ГУП «Мосгортранс» также собирается организовать контроль явки водителей трамваев.[50]

Отметим, что данные действия выходят за рамки трудовых соглашений между работником и работодателем и противоречат Трудовому кодексу РФ.

[49] https://www.kartanarusheniy.org/2018-03-18/m/39813
[50] https://www.kartanarusheniy.org/2018-03-18/m/39853

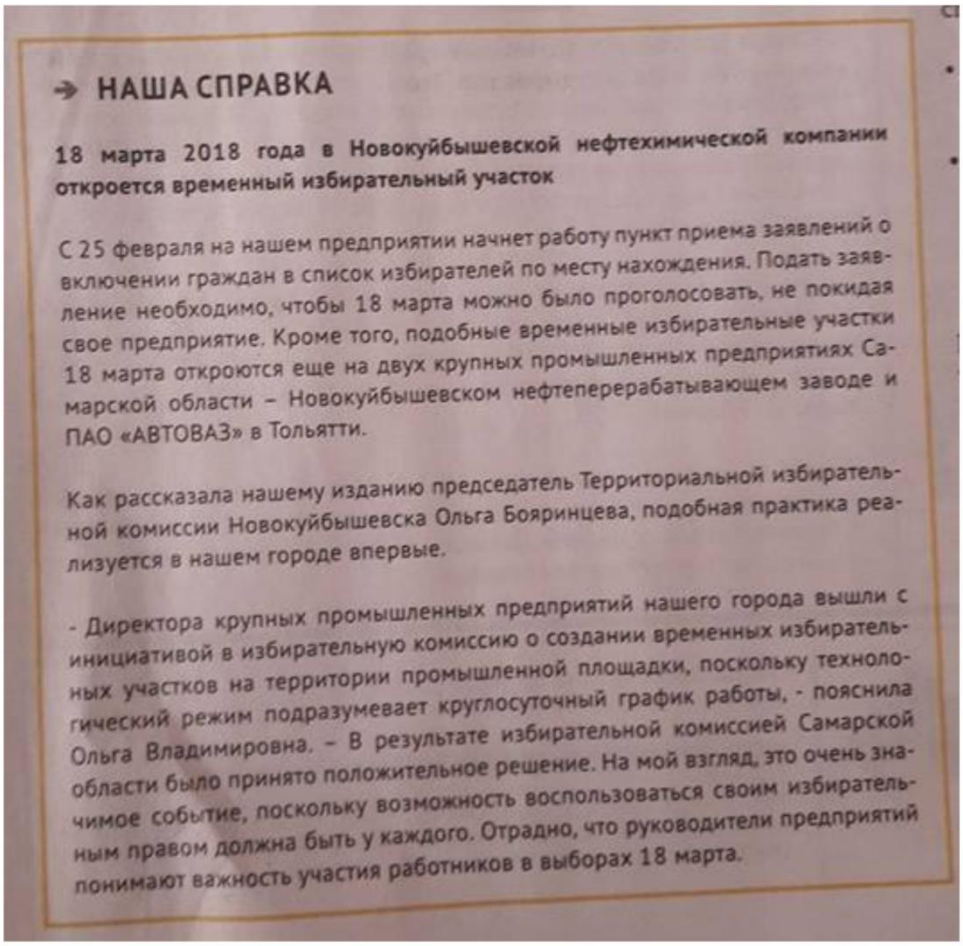
2.4. Организация подконтрольного голосования работников предприятий и учреждений, а также учащихся учебных заведений

Во время избирательной кампании 2012 г. одним из распространенных способов административной мобилизации избирателей стало массовое создание т.н. **временных избирательных участков** на промышленных предприятиях под предлогом ведения работ «непрерывного цикла». В этом году таких случаев отмечено существенно меньше. В основном, согласно решениям ИКСРФ, временные избирательные участки создаются в больничных учреждениях, интернатах, СИЗО.

Тем не менее, стоит обратить внимание как на сомнительное исключение кампании 2018 г., что в Самарской области временные участки созданы на трех крупных предприятиях: Новокуйбышевской нефтехимической компании, Новокуйбышевском перерабатывающем комбинате и ПАО «АвтоВАЗ» в Тольятти.[51] В настоящее время на этих предприятиях собирают заявления работников, чтобы они проголосовали по месту своего нахождения, т.е. непосредственно на предприятии, а не по месту жительства (см. скан информационного сообщения в газете). Причем, судя по заявлению председателя ТИК Новокуйбышевска, это сделано впервые, т.е. все предыдущие избирательные кампании работники этих предприятий успешно реализовывали свое избирательное право (несмотря на «непрерывный рабочий цикл») иными способами — по месту жительства или на ближайших к предприятию избирательных участках. Складывается ощущение, что администрация намерена организовать процесс голосования даже тех работников, которые 18 марта не заняты на производстве. В обоснованиях необходимости открыть эти

[51] http://www.samara.vyborv.izbirkom.ru/region/samara?action=downloadNpa&region=63&vrn=26320001320643

УИК заявлены достаточно большое количество голосующих: УИК №1953 и №1954 в Новокуйбышевске по 1500 избирателей, а на УИК № 6145 «Автоваза» г. Тольятти — 1000 человек.



➔ НАША СПРАВКА

18 марта 2018 года в Новокуйбышевской нефтехимической компании откроется временный избирательный участок

С 25 февраля на нашем предприятии начнет работу пункт приема заявлений о включении граждан в список избирателей по месту нахождения. Подать заявление необходимо, чтобы 18 марта можно было проголосовать, не покидая свое предприятие. Кроме того, подобные временные избирательные участки 18 марта откроются еще на двух крупных промышленных предприятиях Самарской области – Новокуйбышевском нефтеперерабатывающем заводе и ПАО «АВТОВАЗ» в Тольятти.

Как рассказала нашему изданию председатель Территориальной избирательной комиссии Новокуйбышевска Ольга Бояринцева, подобная практика реализуется в нашем городе впервые.

- Директора крупных промышленных предприятий нашего города вышли с инициативой в избирательную комиссию о создании временных избирательных участков на территории промышленной площадки, поскольку технологический режим подразумевает круглосуточный график работы, - пояснила Ольга Владимировна. – В результате избирательной комиссией Самарской области было принято положительное решение. На мой взгляд, это очень значимое событие, поскольку возможность воспользоваться своим избирательным правом должна быть у каждого. Отрадно, что руководители предприятий понимают важность участия работников в выборах 18 марта.

«Голос» считает, что организация избирательных участков на предприятиях, где весь трудовой коллектив находится в трудовой и финансовой зависимости от работодателя и менеджмента компании, создает прямую угрозу не только для добровольности участия в голосовании, но и для сохранения тайны голосования работников, а также (в силу «режимности» подобных

предприятий), как правило, делает сам процесс голосования непрозрачным для наблюдателей.[52]

Во Владимирской области принято решение, что голосование на четырех избирательных участках, расположенных в Гусь-Хрустальном районе № 511 (поселок Красный Октябрь), № 519 (поселок Анопино), № 533 (поселок Красное Эхо), № 542 (поселок Уршельский) начнется в 7 утра.[53] Решение принято избирательной комиссией Владимирской области по просьбе руководителей предприятий, на которых рабочее время, якобы, совпадает со временем голосования. Однако такие доводы вызывают сомнения у местных журналистов и политиков,[54] по сведениям которых реальный график работы на стекольных предприятиях оставляет работникам достаточно времени, чтобы проголосовать по месту жительства. Более того, следует напомнить, что на выборах в Государственную думу в 2011 году на тех же стекольных заводах был создан один из 59 фальшивых участков,[55] чье открытие было крупным скандалом в ту избирательную кампанию, это в своих выступлениях признает даже действующий глава региона.[56] ***По мнению экспертов «Голоса», есть основания подозревать, что руководство данных предприятий намерено устроить подконтрольное голосование части сотрудников.***

Судя по поступающим сообщениям, одним из основных инструментов по принуждению к голосованию станет новый механизм *голосования по месту нахождения*. Чем ближе день голосования, тем больше таких сообщений поступает на «Карту нарушений» и попадает в СМИ.

---

52 https://www.facebook.com/photo.php?fbid=1561172090645626&set=a.1427986837297486.1073741826.100002585501545&type=3&theater

53 http://www.vladimir.izbirkom.ru/docs/4942/

54 https://www.33polit.info/news/k-vyboram-vnov-vozrozhdaetsya-koncentrirovannoe-golosovanie/

55 https://www.33polit.info/news/vo-vladimirskoj-oblasti-obrazovano-58-vremennyx-uchastkov/

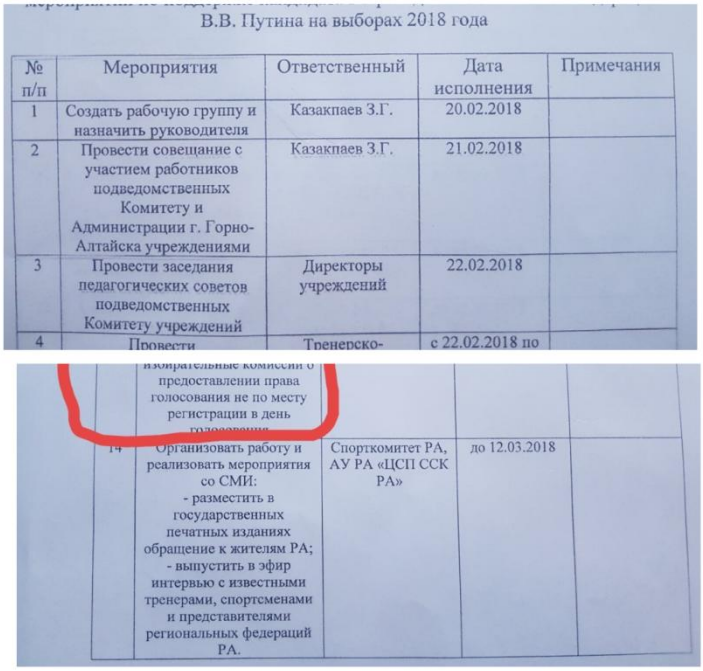
56

О том, как это может выглядеть, говорит одно из сообщений на «Карте нарушений»: калужский «Газпром» обязал своих работников, членов семей и родственников голосовать на одном участке в п. Мстихино (на окраине г. Калуги). Для этого все они должны «добровольно» подать заявление в МФЦ или через портал Госуслуги о голосовании не по месту прописки. Для контроля за явкой работников и их родственников в состав данного УИКа вошел главный инженер «Газпрома».[57]

Сообщается, что иногородних студентов Казанского музыкального колледжа имени И. В. Аухадеева принуждают получать заявления на одном из соседних участков.[58] В школе № 28 (Центр образования № 31) г. Тулы всех сотрудников обязали голосовать не по месту жительства, а в УИК рядом со школой. Заявления о включении в список избирателей по месту нахождения организовано готовит секретарь школы, а сотрудники только подписывают его.[59]

В Республике Алтай, председатель комитета по физической культуре и спорту Казакпаев разработал и утвердил «**План мероприятий по поддержке кандидата в Президенты Российской Федерации В.В. Путина**», который в том числе содержит пункт 13: «*Организовать коллективную подачу заявлений спортсменами и тренерами в избирательные комиссии о предоставлении права регистрации не по месту голосования в день голосования*».[60]

[57] https://www.kartanarusheniy.org/2018-03-18/m/39869
[58] https://www.idelreal.org/a/29075471.html
[59] https://www.kartanarusheniy.org/2018-03-18/m/40236
[60] https://www.kartanarusheniy.org/2018-03-18/m/40231



В.В. Путина на выборах 2018 года

№ п/п	Мероприятия	Ответственный	Дата исполнения	Примечания
1	Создать рабочую группу и назначить руководителя	Казакпаев З.Г.	20.02.2018	
2	Провести совещание с участием работников подведомственных Комитету и Администрации г. Горно-Алтайска учреждениями	Казакпаев З.Г.	21.02.2018	
3	Провести заседания педагогических советов подведомственных Комитету учреждений	Директоры учреждений	22.02.2018	
4	Провести	Тренерско-	с 22.02.2018 по	

	избирательные комиссии о предоставлении права голосования не по месту регистрации в день			
14	Организовать работу и реализовать мероприятия со СМИ: - разместить в государственных печатных изданиях обращение к жителям РА; - выпустить в эфир интервью с известными тренерами, спортсменами и представителями региональных федераций РА.	Спорткомитет РА, АУ РА «ЦСП ССК РА»	до 12.03.2018	

Само по себе создание такого плана должностным лицом по поддержке конкретного кандидата является грубейшим нарушением.

1 марта во временной УИК № 1164, расположенной в Городской больнице № 15 г. Санкт-Петербурга, член комиссии зафиксировала попытку другого члена УИК заочно зарегистрировать заявления сотрудников больницы о голосовании по месту нахождения по ксерокопиям их паспортов. Была вызвана полиция. Со всех участников и свидетелей нарушений взяли объяснения. Полиция передала материалы в Следственный комитет. Направлены жалобы о нарушении порядка приема заявлений по месту нахождения в ТИК № 26, СПбИК и ЦИК России.[61]

Согласно данным избирательной комиссии Томской области, нашло свое подтверждение сообщение о том, что в Томском государственном архитектурно-строительном университете студентам, проживающим в общежитии, предлагалось заполнить заявление о голосовании, а затем его

[61] https://www.kartanarusheniy.org/2018-03-18/m/40250

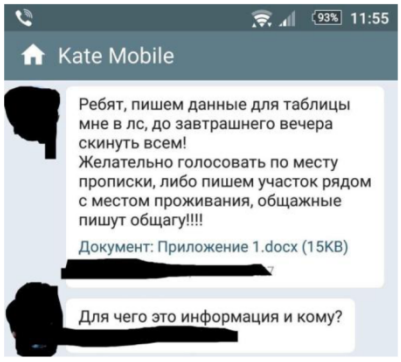
передать третьим лицам, что является грубым нарушением закона.[62] Также сообщалось, что студентам за отказ заполнять заявления (СибГМУ, ТГАСУ) угрожали штрафными баллами (в общежитиях используется балльная система проживания).[63] В нескольких казанских университетах (КАИ и КГАСУ) иногородним студентам обещали дополнительные баллы, которые дают дополнительные бонусы при заселении в общежитие, если они подадут заявление для голосования по месту нахождения и придут на выборы.[64]

Отметим, что в соответствии с новой процедурой голосования по месту нахождения, избиратель **самостоятельно** определяет место своего голосования. С этой целью он может сам обратиться в МФЦ, избирательные комиссии или на сайт Госуслуг. Законом не предусмотрено какое-либо участие сотрудников образовательных учреждений в этой процедуре. Представляется, что современные российские студенты в состоянии воспользоваться справочными и информационными материалами ЦИК России и региональных комиссий.

[62] https://www.kommersant.ru/doc/3554939

[63] https://www.kartanarusheniy.Org/2018-03-18/m/40151; https://www.kartanarusheniy.Org/2018-03-18/m/39965

[64] https://www.idelreal.org/a/29070937.html



Приложение 1

Инженерный институт, группа_____

Куратор_____

№	ФИО	Дата рождения	Институт, курс, группа	Адрес места жительства (по прописке)	Адрес проживания (фактическое место жительства)	Избирательный участок, на **котором планирует голосовать** (номер и адрес) http://www.cikrf.ru/services/lk_address/ - ссылка для выбора избирательного участка для голосования!

Если дополнительное напоминание о возможности голосования по месту нахождения со стороны учебных администраций еще допустимо, то составление под этим предлогом неких списков, сбор персональных данных, выяснение предполагаемого места голосования студентов категорически неприемлемы, поскольку такие действия угрожают реализации принципа свободного участия в выборах. Тем более совершенно неприемлемы прямое принуждение к участию в голосовании и угрозы каких-либо санкций.[65] Так студенты Новосибирского государственного медицинского университета

[65] Как например, студентов ГБПОУ «Бурятский республиканский информационно-экономический техникум» принуждают к написанию заявления по месту нахождения и к голосованию в техникуме 18 марта. И обещают контролировать факт их голосования со списком. https://www.kartanarusheniy.org/2018-03-18/m/40192

(НГМУ) рассказали «Медиазоне», что их не пускали в общежитие пока они не заполнят заявления для голосования по месту нахождения.[66]

Напоминаем, что никто не вправе принуждать избирателя к участию (или неучастию) в голосовании, или к голосованию (неголосованию) за конкретного кандидата (п. 2 ст. 1 ФЗ «О выборах Президента Российской Федерации»), это может подпадать под ст. 141 УК РФ.

Когда только вводился новый порядок голосования по месту нахождения, «Голос» обращал внимание на то, что он может использоваться для принуждения и контроля за голосованием избирателей. Что сейчас повсеместно и происходит. Использование этой процедуры в какой-то мере даже облегчило контроль за голосованием избирателей в сравнении с предыдущей практикой использования открепительных удостоверений.

В условиях данной избирательной кампании избирателей административно стимулируют в основном к самому участию в выборах, а не к голосованию за конкретного кандидата.

2.5 Пропаганда (агитация) за явку со стороны должностных лиц

Самое активное участие в пропаганде участия в выборах играют **главы регионов** и другие высокопоставленные чиновники. Так, губернатор Рязанской области Николай Любимов в ходе областного студенческого праздника «Татьянин день» 25 января попросил студентов прийти на выборы президента России. «*В такой внешнеполитической обстановке, которая сейчас существует, при таком беспрецедентном давлении на Россию, включая даже спортивную отрасль, нам необходимо проявить политическую зрелость, — заявил Любимов. — Нам необходимо прийти на выборы, избрать президента*

[66] https://zona.media/news/2018/02/28/ngmuwhat

максимальным количеством голосов. Нам необходимо показать, что в этих условиях мы не аполитичны, доказать, что наш президент, которого мы выберем, обладает поддержкой людей, и давить на страну и ее лидера бесполезно, потому что он был избран максимальным количеством голосов».[67] Считаем, что в данном фрагменте выступления губернатора недвусмысленно дается понять о переизбрании действующего президента.

Губернатор Владимирской области Светлана Орлова на встрече с руководителями крупных предприятий Владимира и Радужного фактически призвала их к мобилизации своих работников на голосование, отчетливо намекнув на то, что от явки зависит распределение средств на социальную инфраструктуру и на развитие самих предприятий**: «***Большая серьезная работа зависит от вас… И ваша задача, чтобы ваши сотрудники пришли голосовать. Потом не спрашивайте, в какой стране вы будете жить... Дальше так и будут распределять, как вы пришли, так и будете получать на стадионы, на парки, на развитие. Здесь никакой обиды не может быть. Выборы – это серьезная работа: поднять народ, мобилизовать, чтобы они пришли и проголосовали. Сейчас можно проехать, поговорить, звонки сделать – позвонить 5 раз, это не воспрещается. Я прошу вас провести хорошую работу по мобилизации, чтобы люди пришли*»**.**[68] Схожим образом глава региона стимулировала региональные СМИ принять активное участие в пропаганде участия в выборах ***во время губернаторского приема в честь Дня российской печати***: «*..без вашей помощи мы здесь никак не обойдемся, поэтому прошу вас сделать эту тему предстоящих выборов главной темой своих СМИ. Профессия журналиста — одна из самых трудных; журналист — это одновременно и государственный деятель, и политик, и рулевой в море. И я с большим*

[67] http://vidsboku.com/news/gubernator-ryazanskim-studentam-v-takoy-vneshnepoliticheskoy-obstanovke-nam-neobhodimo-proyavit
[68] http://vladimirnews.ru/fn_330091.html

уважением отношусь к вашей нелёгкой работе. ***И поверьте, всегда готова, в случае необходимости, оказать посильную помощь в решении ваших проблем».***[69] Интересно, что судя по пресс-релизам администрации губернатора и репортажам в СМИ, достаточно часто на многочисленных в последние дни встречах Светланы Орловой с промышленниками, районными администрациями и главами МСУ, жителями поселений области, бюджетниками и ветеранами, где она рассказывает о различных успехах в развитии области и подводит итоги 2017 года, присутствует председатель *избирательной комиссии Владимирской области* ***Вадим Минаев***, несмотря на то, что темы многих встреч совершенно не связаны с предстоящими выборами. На этих встречах Светлана Орлова многие успехи и достижения региона связывает с деятельностью и распоряжениями Владимира Путина.[70]

К сожалению, в своих выступлениях в статусе должностных лиц они вводят избирателей в заблуждение, искажая смысл и суть конституционного принципа свободного и добровольного участия граждан в выборах, подменяя его собственным конъюнктурным политическим интересом, называя такое участие обязанностью и долгом, а не правом граждан.

Например, Виктор Бабурин, председатель Законодательного собрания Калужской области, выступая на одном из мероприятий, утверждал: «*Надо укрепить в сознании людей и особенно молодежи, что участие в выборах — **это не какое-то желание, а обязанность**. И если человек хочет сделать страну сильной, то должен прийти и проголосовать. А уже за кого он проголосует — это его личное право*».[71] Глава администрации города Владимира Андрей Шохин заявил, что *«избирательное **право** — оно у человека*

[69] *https://zebra-tv.ru/novosti/vlast/glavnaya-tema-dlya-vladimirskikh-smi/*
[70] *https://zebra-tv.ru/novosti/vlast/putin-iz-gvozdey-i-inostrannye-agenty/*
[71] http://kaluga.er.ru/news/2018/1/19/viktor-baburin-podderzhal-provedenie-vystavki-ob-izbiratelnoj-sisteme-rossii/

существует, и мы всячески должны это поддерживать, и донести до людей, что каждый ***должен*** *прийти на избирательный участок и сделать свой выбор».*[72]

Нередко подобного рода высказывания неправового характера позволяют себе и представители избиркомов. Например, председатель избирательной комиссии Калужской области Виктор Квасов на открытии выставки посвященной истории выборов высказался, что ходить на выборы — это гражданский **долг** каждого гражданина своей страны.[73]

Заслуживает особого внимания выступление мэра Великого Новгорода Юрия Бобрышева, который 2 февраля на аппаратном совещании заявил: «*Я не говорю сейчас о том, за кого голосовать, — отметил Юрий Бобрышев. – Хотя не вижу ничего зазорного ближе к выборам назвать… Много сейчас, не зная, рассуждают о советских выборах. Никого тогда не заставляли приходить – люди сами приходили. Правда кандидатов было мало, обычно, один. Но явка была 96%. Ничто не мешает нам сегодня приложить усилия».* Директора школ и заведующие детских садов, по мнению мэра, обладают «абсолютным авторитетом» у родителей. И должны его использовать, чтобы пригласить родителей школьников прийти на выборы, а те могут подключить бабушек-дедушек. И в том, *чтобы подчинённые отзвонились руководителю, которому просто интересно: ходили они на выборы или нет, тоже нет ничего страшного.*[74] Иными словами, во время рабочего совещания мэр города обсуждает с подчиненными политические вопросы, не относящиеся к компетенции МСУ, считает возможным ближе к выборам призвать (видимо своих подчиненных) проголосовать за определенного кандидата, в качестве примера для подражания ставит фиктивную явку на безальтернативных

[72] https://zebra-tv.ru/novosti/vlast/v-borbe-za-yavku/
[73] http://www.kaluga.izbirkom.ru/news/?ELEMENT_ID=3786
[74] https://vnovgorode.ru/politika/15419-novgorodskij-mer-vyslushal-ot-polpreda-zamechanie-za-podgotovku-k-vyboram.html

советских выборах, считает нормальным, чтобы директора школ и детских садов были вовлечены в мобилизацию родителей их воспитанников, но главное — фактически призывает руководителей учреждений установить контроль над участием своих подчиненных в голосовании.

2.6. Незаконный сбор сведений о намерении избирателей принять или не принять участие в голосовании и персональных данных избирателей

Самые различные категории административно-зависимых граждан (учителя, сотрудники высших и средних учебных заведений, МФЦ), а также члены избирательных комиссий привлекаются к работе с избирателями, к сбору сведений о месте их нахождения и предполагаемом месте голосования.

Например, в Барнауле Алтайского края к этому привлекли учителей, которые опрашивали своих выпускников или их родителей о месте проживания бывших учеников школы, где они намерены голосовать.[75] В Нижнем Новгороде в вузах и колледжах в учебное время проводились собрания с целью мотивировать студентов и преподавателей принять участие в голосовании.[76] Причем, риторика применяемая на этих собраниях иногда граничит с агитацией.

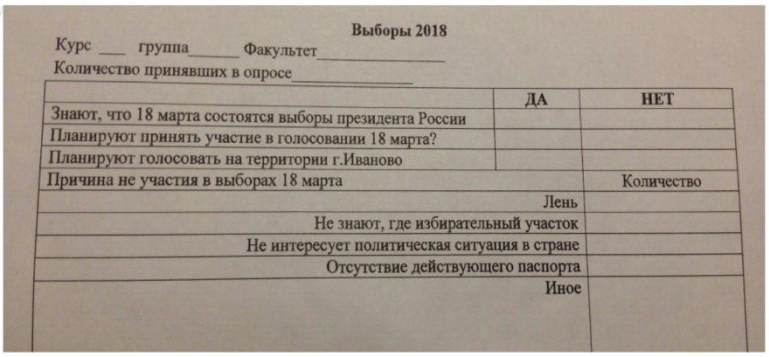
Практически из всех регионов стали поступать сообщения о составлении в высших учебных заведениях **неких списков студентов**, которые должны обязательно проголосовать, иногда даже указывается, за какого именно кандидата. При этом собираются персональные данные учащихся, а в составлении этих списков нередко задействованы чиновники и сотрудники отделений «Единой России». Зачастую для организации и коммуникации с

[75] https://www.kartanarusheniy.org/2018-03-18/m/39698
[76] http://www.nngasu.ru/content/news/index.php?ELEMENT_ID=10332

учащимися при составлении таких «явочных списков» или списков «голосующих за Путина» используются группы в социальных сетях, созданные в вузах для обеспечения учебного процесса.

Вот только некоторые из ставших известными случаев.

Опросы и составление списков студентов, собирающихся и не собирающихся голосовать, зафиксированы в вузах Ивановской области. В медицинской академии старостам групп предложили опросить студентов и заполнить соответствующие таблицы (см. фото).



Выборы 2018

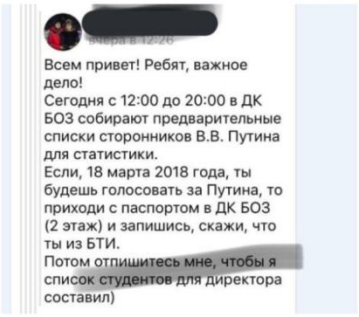
Курс ___ группа_____ Факультет_____

Количество принявших в опросе_____

	ДА	НЕТ
Знают, что 18 марта состоятся выборы президента России		
Планируют принять участие в голосовании 18 марта?		
Планируют голосовать на территории г.Иваново		

Причина не участия в выборах 18 марта	Количество
Лень	
Не знают, где избирательный участок	
Не интересует политическая ситуация в стране	
Отсутствие действующего паспорта	
Иное	

Директорат Бийского технологического института занимался составлением списков сторонников Путина, планирующих принять участие в выборах 18 марта.



[redacted] вчера в 12:26

Всем привет! Ребят, важное дело!
Сегодня с 12:00 до 20:00 в ДК БОЗ собирают предварительные списки сторонников В.В. Путина для статистики.
Если, 18 марта 2018 года, ты будешь голосовать за Путина, то приходи с паспортом в ДК БОЗ (2 этаж) и запишись, скажи, что ты из БТИ.
Потом отпишитесь мне, чтобы я список студентов для директора составил)

Списки составляют во Дворце культуры Бийского олеумного завода (ДК БОЗ), где был недавно сделан скандально известный репортаж агитационного характера местного телевидения о том, как проходил сбор подписей в поддержку выдвижения данного кандидата. Судя по сообщению (от 12 января),

в день голосования в ДК БОЗ планируется устроить место регистрации избирателей проголосовавших за Владимира Путина (см. скан переписки), что является грубейшим нарушением тайны и свободы голосования. Очевидно, что действия администрации Бийска, руководства Бийского олеумного завода, Бийского технологического института по принуждению избирателей к различным электоральным действиям, как и бездействие в этом вопросе избирательных комиссий, носят системный характер, поэтому требуют тщательной проверки со стороны правоохранительных органов.

В ряде регионов отмечено развертывание акции по стимулированию граждан к участию в голосовании и «мобилизации сторонников» В. Путина, которая так и называется «Мобилизация». Например, согласно сообщению на «Карте нарушений» от 24 января в каждом бюджетном учреждении Алтайского края должен быть назначен ответственный за мобилизацию — руководитель и референтные лица, чаще всего из администрации учреждения. На первом этапе референтные лица должны собрать списки сторонников из числа родственников и близких с указанием адреса и номера УИК. Затем каждый этот сторонник должен предоставить свой собственный список из нескольких лиц, готовых поддержать соответствующего кандидата.[77]

9 февраля, в «Свободные новости» обратилась сотрудница одной из районных больниц Саратовской области. Она рассказала, что медики, как и районные депутаты, получили разнарядки по обзвону и мобилизации людей на выборы, после чего необходимо «сообщить руководству, что моя команда долг исполнила».[78]

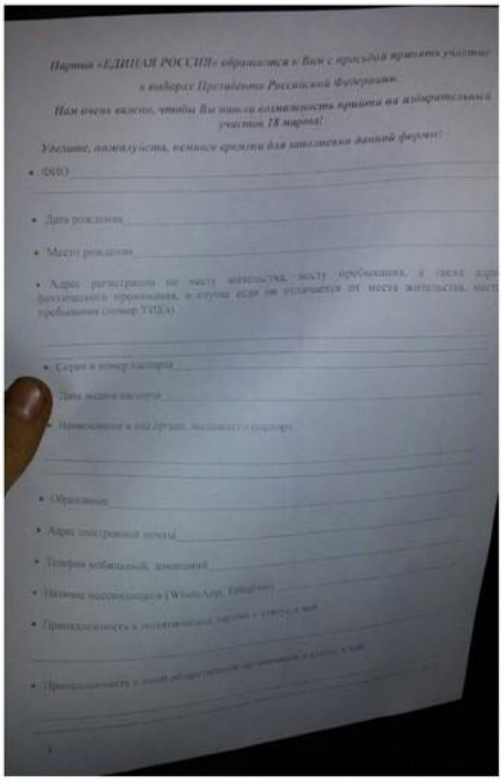
[77] https://www.kartanarusheniy.org/2018-03-18/m/39625
[78] https://fn-volga.ru/news/view/id/79038

В очередной раз отличились вузы Ставрополья (напомним про историю с попыткой мобилизации студентов на сбор подписей в пользу Владимира Путина, которая дошла до ЦИК России). На сей раз в учебных заведениях через старост и кураторов составляются списки студентов о месте их голосования.[79] В специальных таблицах необходимо указать: Ф.И.О. студента, институт, курс, группу, куратора, дату рождения, адрес места жительства (по прописке), адрес проживания (фактическое место жительства), избирательный участок, на котором планирует голосовать (номер и адрес). Зачем происходит сбор данной информации, запрашивающие комментировали студентам неохотно, но после настоятельных расспросов неубедительно поясняли, что «эту информацию собирают, т.к. иногородние студенты, скорее всего, домой голосовать не поедут, и информация нужна, чтобы закрепить их за ближайшим для них участком»[80]. Информация о составлении неких списков студентов, анкет от «Единой России» для участия в голосовании и сбор их персональных данных приходит из разных регионов: Рязанская, Самарская, Саратовская, Тульская, Томская области, республики Башкортостан, Северная Осетия — Алания.[81]

26 января на заседании Совета ректоров вузов Ставропольского края председатель избирательной комиссии Ставропольского края Евгений Демьянов попытался объяснить цель сбора указанных сведений о студентах необходимостью планирования избирательными комиссиями своей работы, в том числе и по вопросу обеспечения избирательных участков достаточным количеством бюллетеней для голосования.[82] Данное разъяснение представляется несостоятельным. Оно не объясняет необходимость того объема

[79] *https://www.kartanarusheniy.org/2018-03-18/m/39628*
[80] https://www.kartanarusheniy.org/2018-03-18/m/39628
[81] https://www.kartanarusheniy.org/2018-03-18/m/39966; https://www.kartanarusheniy.org/2018-03-18/s/3832002697; https://www.kartanarusheniy.org/2018-03-18/m/39913; https://www.kartanarusheniy.org/2018-03-18/m/39910; https://www.kartanarusheniy.org/2018-03-18/m/39734; https://www.kartanarusheniy.org/2018-03-18/m/39360
[82] http://www.stavropol.izbirkom.ru/news/1585/

сведений, который запрашивается у студентов. Угроза нехватки бюллетеней на избирательных участках может возникнуть только в том случае, если студентов намерены специально и массово «приписать» к определенным избирательным участкам. Избирательные комиссии в ежедневном порядке получают сведения о числе избирателей, приписавшихся к тем или иным избирательным участкам и ко дню получения участковыми комиссиями бюллетеней в ТИК (а это происходит за 1-2 дня до дня голосования) будут располагать всеми необходимыми сведениями, чтобы обеспечить УИКи необходимым количеством бюллетеней.



В Новгородской области в ряде бюджетных учреждений (например, в психоневрологической больнице в посёлке Короцко Валдайского района)

руководство просило сотрудников заполнить бланк, где указать адрес, телефон, участок голосования для контроля за их участием в голосовании.[83] Согласно официальному комментарию учреждения — его руководство отрицает выдачу таких бланков для заполнения и что это была лишь информационная и разъяснительная работа с сотрудниками учреждения. В Татарстане руководство казанского зоопарка (директор Фанис Нурмухаметов — депутат казанской городской думы от «Единой России») заставляет своих сотрудников сдать в «Единую Россию» паспортные данные и призвали прийти на избирательные участки. Сотрудникам предложено заполнить анкету, где необходимо написать свое имя, дату рождения, паспортные данные, **партийную принадлежность**, а также профили в социальных сетях и адреса в мессенджерах.[84]

В учебных заведениях города Рубцовска Алтайского края распространяются шестистраничные методические рекомендации по обеспечению 100 % явки. Методические материалы содержат план действий по мобилизации коллективов, членов их семей и ветеранов предприятий. Аналогичные методички по мобилизации сотрудников на выборы распространяются среди руководства предприятий Нижнего Новгорода, согласно информации СМИ. Руководство было отправлено с почтового ящика чиновника одного из министерств.[85]

Учителя и работники Управления социальной защиты привлекались к сбору данных сторонников Путина в Алтайском крае.[86] Чиновники системы образования в Красноярском крае ведут профилактическую работу с директорами школ, а те, в свою очередь, с учителями, о предстоящих выборах и том, как надо голосовать.

---

[83] https://news.novgorod.ru/news/162104.html
[84] https://www.bbc.com/russian/amp/news-42805522?__twitter_impression=true
[85] https://koza.press/news/4375
[86] По школам разослали специальную форму записи сторонников

2.7. Материальное стимулирование избирателей

Другим способом привлечения избирателей на выборы является организация различных концертов, ярмарок, праздников в день голосования. Например, в Тюменской области запланировано проведение праздника «Тюменская весна», в ходе которой предполагается проведение **розыгрыша подарков, а также ярмарка продуктов по ценам производителей.** В рамках фестиваля пройдут конкурсы, где разыграют ценные призы: IPhone, бытовую технику, а также билеты на концерт известных российских исполнителей.[87] И хотя изначально городская справочная служба отрицала связь фестиваля с выборами,[88] позже председатель избирательной комиссии Тюменской области Игорь Халин заявил, что это «*привязано к избирательному участку и направлено на то, чтобы у людей было хорошее настроение и они с удовольствием пришли 18 марта на избирательные участки*». Действия городских властей по устройству фестиваля глава областной комиссии назвал «содействием». [89] Для продвижения фестиваля используется не только интенсивная наружная реклама, но и сотрудники участковых избирательных комиссий. Именно они разносят пригласительные на фестиваль по квартирам вместе с приглашением на выборы (см.фото).

[87] https://72.ru/text/gorod/403317973106697.html
[88] https://www.znak.com/2018-02-12/v_tyumeni_v_den_vyborov_prezidenta_rf_provedut_festival_za_26_mln_rubley
http://72.ru/text/gorod/397886206849026.html?utm_source=tme&utm_medium=social&utm_campaign=72
[89] https://tumix.ru/news/32144/igor-halin-yarmarka-v-den-vyiborov-tyumeni---zakonno



Фото. Приглашение на фестиваль.

В некоторых регионах объявлено о намерении провести конкурс селфи «Фото на выборах», о котором напрямую говорится, что его цель — «мобилизовать избирателей 18-39 лет» и «создать позитивный фон и атмосферу праздника на участках»[90]. Однако одним из реальных стимулов принять участие в этом конкурсе оказывается розыгрыш телефона. Например, в Комсомольске-на-Амуре, как объясняют специалисты городского отдела по молодежной политике, чтобы выиграть телефон, нужно зарегистрироваться в системе АИС

[90] https://www.rbc.ru/politics/10/01/2018/5a54defa9a79478eb66eceac?from=main

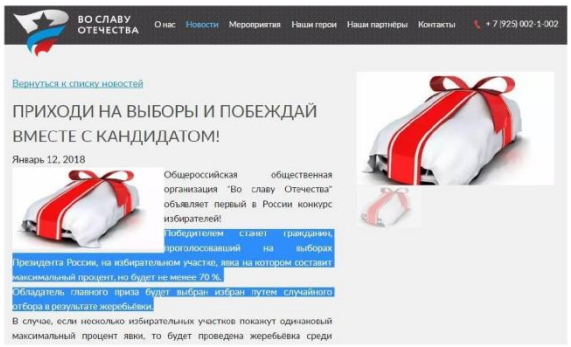
«Молодежь России», прийти на избирательный участок, проголосовать, сделать фото, выложить его и поставить хештег #иду на выборы кмс, отметив трех друзей.[91] * В Новгородской области Интернет-агентство "Ваши новости" проводит фотоконкурс «Я — живой». Участник конкурса должен 18 марта прийти на избирательный участок, найти на территории участка плакат (переносную конструкцию) с названием конкурса, сфотографироваться рядом с ним, выложить фотографию в социальной сети Вконтакте или Instagram, поставить хэштег конкурса (#яживой #сэлфи), отслеживать результаты фотоконкурса на и голосовать за понравившиеся фотографии на сайте vnnews53.ru. Приз за первое место в номинации «Сэлфи» — автомобиль «Нива», со 2-е по 16-е места — 5 смартфонов и 10 часов. За лучшее групповое фото вручается 600 билетов на рок-фестиваль «Кинопробы», который пройдет летом этого года в районном центре Окуловка . Аналогичные конкурсы с розыгрышем айфонов будут проходить во многих городах.

Участие в данном конкурсе учащихся, бюджетников, работников предприятий может стать фактически технологией контроля за участием в голосовании.

В ряде регионов были предприняты попытки **инициировать проведение лотерей или других игр, основанных на риске**, и связанных с результатами выборов. Напомним, что согласно п. 3 ст. 56 ФЗ от 10 января 2003 г. № 19-ФЗ «О выборах президента РФ в период избирательной кампании не допускается проведение лотерей и других основанных на риске игр, в которых выигрыш призов или участие в розыгрыше призов зависит от итогов голосования, результатов выборов либо которые иным образом связаны с выборами президента Российской Федерации.

https://www.dvnovosti.ru/komsomolsk/2018/02/22/79342/
http://vnnews53.ru/

Например, 12 января 2017 года на сайте «Во славу отечества» была размещена публикация «Приходи на выборы и побеждай вместе с кандидатом!»,[93] которая затем была распространена по социальным сетям.[94] В соответствии с информацией, содержащейся в тексте указанной публикации «*Победителем станет гражданин, проголосовавший на выборах Президента России, на избирательном участке, явка на котором составит максимальный процент, но будет не менее 70 %. Победитель будет выбран путем случайного отбора в результате жеребьёвки (и только с согласия)*». Координатор движения «Голос» Анна Бочило в Алтайском крае, направила соответствующую жалобу в крайизбирком.



По итогам проверки избирательная комиссия Алтайского края направила обращение в ГУ МВД по Алтайскому краю. Проверкой ГУ МВД по Алтайскому краю установлены признаки состава правонарушения (ст. 5.49 КоАП). Дело об административном правонарушении направлено по месту его совершения (в Москву).[95]

3. Кампания бойкота выборов

Организаторы выборов, администрации и органы власти, государственные и муниципальные СМИ, политические силы, поддержавшие выдвижение

[93] Например, Андреем Нагайцевым в группе «Выборы на Алтае» в социальной сети Facebook https://www.facebook.com/groups/altay2014/
[94] http://xn----7sbabhcua2c8a1aikd6e.xn--p1ai/news/96/)
[95] https://www.kartanarusheniy.org/2018-03-18/m/39427

Владимира Путина, прилагают значительные усилия для стимулирования участия избирателей в голосовании в условиях отсутствия серьезной политической интриги.

В оппозиции к организаторам мобилизационной кампании прежде всего оказался недопущенный до участия в выборах политик Алексей Навальный со своими сторонниками. При этом официальная реакция на проводимую им кампанию с призывом к бойкоту выборов зачастую ведет к нарушению права граждан на свободу участия в выборах и свободу выражать свое мнение.

Против штабов и волонтеров Навального направлен комплекс репрессивных мероприятий: изъятия листовок и других материалов, призывающих к бойкоту, признание этих листовок незаконной агитацией, аресты и задержания их распространителей, обыски штабов, административные аресты и штрафы лидеров движения. Появляется информация, что перед агитаторами «Единой России» поставлена задача «зачищать» территории от листовок «бойкотистов» и не обращать внимания на агитацию других кандидатов.

К сожалению, в это политическое давление втягиваются и избирательные комиссии. Например, председатель Избирательной комиссии Ивановской области А. Соловьева на мероприятии с представителями правоохранительных органов доложила о случаях «*незаконной* ***информационной*** *деятельности с призывами неучастия в выборах*».[96] После этого штаб Навального в г. Иваново впервые за все время подвергся обыску. Были изъяты информационные материалы, которые не были отнесены к агитационным материалам и не содержали никаких незаконных сведений.[97]

[96] http://www.ivanovo.izbirkom.ru/news/6483/
[97] https://www.youtube.com/watch?v=ZdhJfQo6D08&feature=youtu.be

28 января в Москве и других регионах прошли митинги «Забастовка избирателей» и марши сторонников Алексея Навального. В регионах ситуация складывалась по-разному. Так, в Екатеринбурге, где мероприятие прошло спокойно, без задержаний и происшествий, на митинге выступил и глава города Евгений Ройзман. А вот в Липецке акция 28 января закончилась для ее организаторов административным арестом сроком на 20 суток[98]. Всего по стране было задержано более 350 человек, в том числе и сам Алексей Навальный.[99]

При этом к движению за бойкот выборов стали присоединяться и неполитические группы российских граждан. Так, в Перми заявление об отказе от участия в выборах в качестве инструмента привлечения внимания к своим проблемам использует «штаб обманутых дольщиков и пайщиков», в который вошли жители 13 проблемных домов. По их заявлению, в акции «#нетдоманет голоса» участвуют обманутые пайщики и из других регионов страны[100].

[98] *https://gorod48.ru/news/606368/*

[99] https://www.novayagazeta.ru/articles/2018/01/28/75298-zabastovka-izbirateley-28-yanvarya-onlayn

[100] https://www.facebook.com/photo.php?fbid=1108363675972244&set=a.1006405626168050.1073741826.100003958669868&type=3&theater



Движение «Голос» уже заявляло свою позицию: граждане имеют полное право свободно призывать, как участвовать в голосовании, так и не участвовать в нем; мы не считаем, что призывы не участвовать в голосовании могут быть признаны незаконной предвыборной агитацией; преследования сторонников бойкота — незаконны и подрывают легитимность проходящих выборов; выборы не могут быть признаны свободными, если одни граждане преследуются за свой отказ принять в них участие, а другие административно и иным образом принуждаются к участию в голосовании.

Голос

Движение в защиту прав избирателей «Голос»
golosinfo.org

Москва, 19 марта 2018 г.

Предварительное заявление по итогам наблюдения за выборами президента России, состоявшимися 18 марта 2018 года

Движение «Голос» в течение кампании по выборам президента Российской Федерации осуществляло общественное наблюдение. Наблюдатели движения *(словосочетание «наблюдатели движения» используется для обозначения граждан, сотрудничавших с движением «Голос»)* вели долгосрочное и краткосрочное наблюдение на всех этапах избирательной кампании.

За день голосования на «горячую линию» объединенного колл-центра поступило более шести тысяч звонков. На «Карту нарушений» за время всей кампании поступило три тысячи сообщений, в т.ч. две тысячи — в день голосования.

Мониторинг избирательной кампании проводился на предмет ее соответствия стандартам свободных выборов и принципам равенства. Мониторинг основан на данных, получаемых из регионов, от участников и организаторов выборов, наблюдателей и избирателей, по разным каналам, включая, горячую линию **8 800 333-33-50**, «Карту нарушений», СМИ, интернет. Также работали специальные информационные сервисы «Голоса» СМС-Штаб и СМС-ЦИК.

Честные выборы — это выборы, которые проводились в условиях свободной и конкурентной кампании, с равными возможностями для

участвующих кандидатов, а результаты голосования, при свободном участии в нем избирателей, позволяют с достоверностью определить, реальную волю избирателей.

Предварительно оценивая прошедшие президентские выборы, «Голос» заявляет, что признавая бесспорное формальное лидерство победившего кандидата, мы с сожалением вынуждены констатировать, что не можем признать эти выборы действительно честными — в полной мере соответствующими Конституции, законам Российской Федерации и международным избирательным стандартам, поскольку эти результаты достигнуты в ходе несвободной, неравной и неконкурентной избирательной кампании. Это не позволяют нам утверждать, что реальная воля избирателей была сформирована в результате свободной избирательной кампании.

Стоит также отметить, что зафиксированные факты фальсификаций и нарушений в соблюдении процедур, в том числе при подсчете голосов, требуют дополнительной проверки, в том числе, детального анализа видеозаписей с избирательных участков, после проведения которого, можно будет дать окончательную оценку результатам голосования.

Настоящее заявление является предварительным. Итоговый доклад движения «Голос» будет подготовлен позднее. Конкретные примеры, иллюстрирующие выводы, содержатся в докладах и заявлениях движения «Голос» , в «Хронике дня голосования» на сайте движения, а также в сообщениях на «Карте нарушений»[1] [2] [3].

[1] https://www.golosinfo.org/ru/zayavleniya
[2] https://www.golosinfo.org/ru/articles/142551#/
[3] https://www.kartanarusheniy.org/

1. Общая характеристика избирательной кампании, предшествующей дню голосования

- Выборы президента Российской Федерации 2018 г. проходили в обстановке ограниченной конкуренции. Во многом это вызвано существующими ограничениями пассивного избирательного права граждан и характером информирования о проходящих выборах со стороны СМИ.
- Следствием отсутствия конкуренции и реакцией на кампанию бойкота стала искусственная мобилизация административнозависимого электората с применением различных технологий. Особенностью кампании также стало широкое вовлечение несовершеннолетних граждан, как в мобилизацию избирателей, так и в непосредственную политическую агитацию.
- В то же время, следует отметить положительную роль избирательных комиссий, значительно увеличивших объем информирования граждан о возможностях участия в выборах.
- Деятельность средств массовой информации, значительная часть которых в той или иной степени подконтрольна государству, характеризовалась манипулятивным и тенденциозным характером подачи информации о кандидатах, не позволяющим гражданам получить объективную и достоверную информацию о кандидатах. Значительное влияние на волеизъявление оказала деятельность действующего президента в период избирательной кампании, обусловленная его должностным положением, широко освещавшаяся средствами массовой информации.
- Можно отметить гораздо большую открытость системы избирательных комиссий в сравнении с предыдущими президентскими выборами. В целом, улучшилось взаимодействие с

наблюдательским сообществом, в том числе в день голосования.

- ЦИК России создала более удобную для избирателей систему голосования по месту нахождения, однако и она оказалась несовершенна и не устранила возможности административных злоупотреблений.
- В преддверии дня голосования усилилось давление государства на гражданских активистов и независимых наблюдателей. Это выразилось в попытках воспрепятствования деятельности независимых наблюдателей по организации колл-центра, использовании против них политической слежки и «черного пиара». Благодаря вмешательству председателя ЦИК России накануне дня голосования удалось минимизировать давление на движение «Голос».
- Отмечено множество случаев давления на избирателей, призывающих к реализации своего права на неучастие в голосовании.

2. Предварительные итоги наблюдения в день голосования

Независимые наблюдатели зафиксировали следующие основные особенности дня голосования.

2.1. Административная мобилизация избирателей и контроль за голосованием (в т.ч. через механизм голосования по месту нахождения)

Накануне дня голосования движение «Голос» проанализировало поступившие сообщения.

Всего за период с начала избирательной кампании до дня тишины на «Карте нарушений» отражено 977 сообщений, из них 549 сообщений содержат информацию о действиях по повышению явки и мобилизации учащихся, бюджетников и работников государственных и частных предприятий и организаций. Из них сообщений, связанных с воздействием на избирателей по смене участка голосования — 83; о принуждении к голосованию в той или иной форме — 221; о контроле явки — 241; об использовании стимулирующих технологий — 96.

Эти данные, пришедшие из разных регионов, а также результаты долгосрочного мониторинга, свидетельствуют о полномасштабной мобилизационной кампании, при том организованной не самим кандидатом, а региональными и местными администрациями, в некоторых случаях — в альянсе с партийными структурами «Единой России».

Указанная тенденция накануне дня голосования отразилась в данных ЦИК России о количестве избирателей, написавших заявления о голосовании по месту нахождения. Экспресс анализ данных о количестве избирателей (подробнее см. анализ[4], сделанный членом Совета движения «Голос» Аркадием Любаревым, подавших заявление для голосования по месту нахождения, опубликованных ЦИК России показал, что ***внутрирегиональная «миграция» избирателей значительно превышает межрегиональную***.

Всего заявления на голосование по месту нахождения подали примерно 5,7 млн человек. Предположительно размер межрегиональной миграции вряд ли больше 1 млн. избирателей, соответственно внутрирегиональную миграцию можно оценивать, как превышающую 4,5 миллиона. Следует обратить внимание на регионы, где голосование по заявлениям уже использовалось в сентябре 2017 г. В них количество прикрепившихся и отрепившихся избирателей за полгода выросло в несколько раз: в Бурятии —

[4] http://www.golosinfo.org/ru/articles/142556

в 7,3 и 8,0 раз, в Ярославской области — в 8,2 и 7,9 раза, Рязанской области — в 9,4 и 9,2 раза, в Карелии — в 10,1 и 10,6 раза, в Кировской области — в 19,0 и 23,3 раза, в Томской области – в 24,7 и 24,1 раза. Кроме того, внутри регионов количество прикрепившихся и открепившихся избирателей по разным участкам распределено очень неравномерно. В целом насчитывается 4821 участков, к которым прикрепилось 200 и более избирателей или около 5%, но прикрепилось к ним 1 664 475 человек, или 30% от общего числа электоральных мигрантов. В**ыявлены совпадения между сообщениями, поступившими на «Карту нарушений» о принуждении избирателей к голосованию на определенных участках и большим количеством избирателям, приписавшихся к ним.** Среди участков с большим количеством прикрепившихся избирателей фигурируют участки, расположенные на территории и рядом со студенческими общежитиями, колледжами, крупными предприятиями. **В течении дня голосования на многих из этих участках фиксировались очереди, организованные подвозы избирателей, а также действия по контролю за их участием в голосовании.**

Можно констатировать, что новая процедура голосования по месту нахождения была использована как технология **принуждения к голосованию**, в частности на определенных участках, «закрепленных» за предприятиями, школами, вузами, воинскими частями.

С утра 18 марта на горячую линию «Голоса» и «Карту нарушений»[5] из регионов стали поступать сообщения о принуждении к голосованию и об административном контроле за явкой избирателей.

Также фиксировались случаи стимулирования избирателей к голосованию при помощи: сувениры для избирателей, конкурсы селфи, розыгрыши памятных подарков и призов, флаеры в кино, скидки на различные услуги, «школьные референдумы», «родительские собрания»,

[5] https://www.kartanarusheniy.org/

опросы населения и др.

В то же время стоит отметить, что в условиях данной кампании, избирателей административно стимулировали в основном просто к самому участию в выборах, без принуждения к голосованию за конкретного кандидата.

2.2. Проблемы со списками избирателей

В ходе подготовки к проведению дня голосования избирательными комиссиями из списков избирателей было удалено около 2 млн. записей, включая «задвоения избирателей» и т.н. «мертвые души». Однако в некоторых регионах в результате такой чистки из списков были исключены и реальные избиратели. Значительное число сообщений о таких проблемах поступило из Москвы, Московской области, Пермского края, Санкт-Петербурга и других регионов. Принципиальное изменение системы учета избирателей «Голос» считает важнейшей государственной задачей.

Об этом этом же свидетельствует разница в числе избирателей на моменты начала и окончания голосования. В большинстве регионов это число выросло, в некоторых существенно: в Республиках Бурятия — на 3%, Северная Осетия - Алания — на 2,3%, Чувашия — на 2,1%, в Камчатском крае — на 2,7%, в Красноярском крае— на 2,8%, в Калининградской области — на 2,1%, в Московской области — на 3,1%, в Москве — на 2,7%, в Санкт-Петербурге — на 3,1%, в Ханты-Мансийском автономном округе — на 2,7%. В результате в течение дня голосования численность избирателей в списке увеличилась почти на 1,5 млн человек. Это может объясняться естественными причинами: голосованием избирателей со специальными заявлениями о голосовании по месту нахождения, недавно сменивших место жительства и т.п. Однако это также может объясняться большим числом избирателей, которых «забыли» включить в списки, либо с

более серьезными нарушениями.

Кроме того, из разных регионов приходили сообщения, которые позволяют говорить о наличии проблемы с организацией голосования по месту нахождения при подаче заявлений через сайт Госуслуги и систему МФЦ. Избиратели сообщали, что не обнаружили себя в списках избирателей на тех участках, к которым они прикреплялись.

Отмечены случаи, когда не были сброшюрованы книги списков избирателей, подавших заявление для голосования по месту нахождения, а также содержались не предусмотренные законом отметки в списках избирателей.

Отмечены случаи, когда участковые избирательные комиссии в течение 18 марта стали предоставлять право голосования лицам с временной регистрацией, а также лицам, отсутствующим в дополнительных списках избирателей на основании лишь отрывных талонов заявлений для голосования по месту нахождения, не имея на это законных оснований.

2.3. Снижение уровня голосования вне помещения для голосования

Позитивно можно оценить снижение уровня голосования вне помещения для голосования (т.н. «надомного голосования») по сравнению с предыдущими президентскими выборами — с 8,2% до 6,6%.

При этом снизились и рекордные региональные показатели. В 2012 году шестерку рекордсменов составляли Тамбовская область (19,8%), Тульская область (18,0%), Воронежская область (16,4%), Ставропольский край (15,4%), Псковская и Волгоградская области (15,1%). В этот раз лидером стала Пензенская область (13,3%), далее идут Псковская область (13,1%), Воронежская область (12,3%), Орловская область (12,1%), Тамбовская область (12,0%) и Ставропольский край (11,9%). По-видимому, такое снижение стало результатом усилий ЦИК России и более качественной

работы с заявлениями избирателей избирательных комиссий ряда регионов.

Тем не менее, наблюдателями отмечены случаи когда избирательные комиссии приезжали к избирателям, которые не подавали заявления на «надомное голосование». Такие нарушения отмечались в Москве и Московской области, а также в Краснодарском крае, Санкт-Петербурге, Владимирской, Курской, Пензенской, Саратовской областях и других регионах. И наоборот, имеются жалобы избирателей, которые подали такие заявления, но не дождались приезда участковых комиссий. Последнее, отчасти, произошло из-за перегруженности комиссий заявлениями, поступившими через социальные службы.

2.4. Ограничения прав наблюдателей и активистов

Накануне дня голосования наблюдатели выявили, что в распечатанных версиях Рабочих блокнотов УИК в некоторых регионах содержится запрет для членов комиссии с правом совещательного голоса (ПСГ) на проведение фото- и видеосъемки. На этом основании в ряде регионов некоторым членам комиссии с ПСГ попытались отказать в праве на съемку. Сигналы о такой проблеме поступили из Алтайского и Пермского краев, Ленинградской, Тюменской, Челябинской областей, Республики Татарстан. Так, заместитель председателя Избирательной комиссии Челябинской области Е. Шубина, ссылаясь именно на рабочий блокнот и «практику», указала на этот запрет члену комиссии с правом совещательного голоса от Ксении Собчак В. Приходкиной.

Следует положительно отметить, что ЦИК России оперативно отреагировал на выявленную проблему и дал свои разъяснения. Тем не менее, в день голосования сообщения о запрете на ведение съемки и ограничения по перемещению в помещении для голосования поступили из Воронежа, Кемерова, Ставрополя, Санкт-Петербурга, Тюмени.

Другая проблема, которая также выявилась накануне дня голосования — с направлением на УИК членов комиссий с правом совещательного голоса. Новация содержащаяся в п. 1 ст. 16 № 19-ФЗ говорит о том, что «кандидат может поручить назначение члена территориальной и участковой избирательных комиссий с правом совещательного голоса своему доверенному лицу». Комиссии и кандидаты по разному восприняли эту норму, в результате, стали поступать сообщения об отказе комиссий принимать документы от ПСГ, назначенных некоторыми доверенными лицами кандидатов. Путем сложных переговоров и дополнительных разъяснений со стороны кандидатов, в том числе письменных, проблема в целом была разрешена. Тем не менее, 18 марта сообщения о недопуске наблюдателей и членов комиссии с совещательным голосом с направлениями от партий и кандидатов поступили из Москвы, Краснодарского и Хабаровского краев, Башкортостана, Дагестана, Карачаево-Черкессии, Кемеровской, Московской, Нижегородской областей.

Видеонаблюдатели отмечают проблемы с организацией видеотрансляций с УИК. Во-первых, не были заранее опубликованы номера УИК, на которых были установлены камеры. Это не позволило штабам кандидатов и наблюдательским объединениям эффективно распределить своих наблюдателей. Сайт Нашвыбор2018.рф с трансляцией видео был открыт лишь 17 марта в 21 час 30 минут (время московское).

Кроме того, наблюдатели сообщают о многочисленных фактах неудачного расположения видеокамер, не позволяющих реально проследить за тем, что происходило на избирательных участках. Видеонаблюдатели жалуются, прежде всего, на то, что на камерах плохо видны ящики для голосования. В некоторых случаях члены избирательных комиссий сознательно старались ухудшить возможности для видеоконтроля, загораживая обзор камер посторонними предметами, в том числе и во время подсчета голосов.

2.5. Факты вбросов и голосования за других избирателей

В течение дня голосования поступали сообщения из разных регионов о вбросах бюллетеней (часть из них зафиксирована на видео), а также о возможном голосовании за других избирателей. Часть из этих нарушений уже фактически подтверждена — самым ярким примером был вброс на УИК № 1479 в г. Люберцы, где в результате вмешательства ЦИК России отстранили совершивших вброс членов комиссий, а затем итоги голосования были признаны недействительными. На УИК № 1126 в г. Махачкале Республике Дагестан результаты голосования признаны недействительными. В Тюмени на УИК № 2239 ЦИК России подтвердил факт вброса, результаты голосования будут признаны недействительными. В Кемеровской области результаты голосования признаны недействительными на двух УИК №№ 509 (г. Междуреченск) и 766 (г. Новокузнецк).

Во Владимирской области в день голосования был снят председатель УИК № 160 (г. Петушки). До открытия участка наблюдатель обнаружил в урне 46 бюллетеней. По факту была подана жалоба в ТИК, который оперативно отреагировал: было принято решение признать все 46 бюллетеней, находящихся в стационарном ящике, недействительными и не учитывать их при подсчете голосов, а председателя УИК № 160 освободить от должности.

Сообщения о других вбросах поступали из: Алтайского края (УИК № 370), Ленинградской области (УИК № 118), Северной Осетии (УИК № 141, 249), Краснодарского края (УИК №1158, 2213), Республики Дагестан (УИК № 1073, 1284, 1085, 1037, 1126, 1149, 378), Карачаево-Черкесской Республики (УИК № 11, 155, 144), Чеченской республики (УИК № 169), Тамбовской области (УИК № 245), Волгоградской области (УИК № 419, 4610), Кемеровской области (УИК № 766) и др.

Эти факты были выявлены довольно ограниченной группой

видеонаблюдателей, и истинные масштабы нарушений такого рода можно будет оценить лишь после обработки и анализа видеозаписей с избирательных участков, которую движение «Голос» начало с 19 марта.

В Нижнем Новгороде, Приморье и Северной Осетии избиратели, пришедшие на избирательные участки, обнаружили, что за них проголосовали. При этом, в Нижнем Новгороде были указаны паспортные данные пришедших избирателей, но подпись была подделана.

В Алтайском крае, в присутствии международных наблюдателей БДИПЧ ОБСЕ, наблюдателем «Голоса» после закрытия УИК № 78 был выявлен факт приписывания голосов одному из кандидатов.

2.6. Снижение аномальных показателей явки в некоторых регионах

Позитивно следует оценить снижение по сравнению с предыдущими президентскими выборами некоторых показателей явки, вызывавших серьезные сомнения наблюдателей. Так, в 2012 году показатели явки в ряде регионов оказались запредельными: в Чеченской Республике 99,6%, в ЯНАО 93,4%, в Тыве 92,6%. В этот раз самая высокая явка оказалась в Тыве (93,7%), где она даже выросла по сравнению с 2012 годом. В ряде других регионов аномально высокой явки она чуть снизилась: в Чеченской Республике до 91,5%, в ЯНАО до 91,9%, в Карачаево-Черкесской Республике с 91,3% до 87,4%. Тем не менее, такие показатели все равно слишком высокие и вызывают сомнения. Стоит также отметить повышение явки в Кабардино-Балкарской Республике (с 73,1% до 91,8%) и в Кемеровской области (с 79,2% до 83,3%).

При этом предварительные результаты подсчета явки по видеокамерам в ряде регионов (Дагестан, Татарстан, Тюменская область, Чечня и др.) показали серьезные расхождения с официальными результатами. О масштабе

проблемы можно будет сказать позднее — после обработки большего количества видеозаписей.

Мы обращались к руководителям ЦИК России с предложением рекомендовать избирательным комиссиям субъектов РФ и территориальным избирательным комиссиям не спешить с подведением окончательных итогов голосования на подведомственных территориях, с тем чтобы дать возможность кандидатам и наблюдательским организациям, а также ЦИК России высказать и разрешить все сомнения, возникающие при анализе предварительных итогов.

2.7. Исполнение избирательными комиссиями законодательно установленных процедур

С помощью специального сервиса участники наблюдения движения «Голос», находившиеся на избирательных участках, отвечали на вопросы, касающиеся исполнения избирательными комиссиями установленных законом правил и процедур. Вопросы были распределены по трем анкетам: подготовка к открытию избирательного участка; голосование; подсчет голосов. Результаты анкетирования в целом показали, что ситуация с исполнением процедур в день голосования и при подсчете голосов существенно улучшилась по сравнению с предыдущими выборами.

Доля нарушений процедур по России в целом не превышала 5%. Тем не менее, для трех процедур и требований закона общероссийский уровень нарушений оказался достаточно высок. Ниже представлены нарушения, уровень которых превысил 5%:

1. Ограничения перемещения наблюдателей по помещению для голосования — 5,7%;
2. Нарушение последовательности этапов подсчета голосов — 12,0%;
3. Одновременно осуществлялись разные этапы подсчета — 12,2%.

В части нарушения процедур, судя по анкетам, отличились Кемеровская область и Республика Башкортостан. Следует также отметить, что в анкетах отмечены сбои при использовании КОИБ, отказы в удовлетворении требований о контрольном ручном пересчете голосов, а также несоответствия результатов ручного и автоматизированного подсчета там, где контрольный ручной подсчет проводился.

Результаты анализа анкет должны рассматриваться как предварительные с дальнейшей проверкой по имеющимся видеозаписям.

* * *