

Выводы и рекомендации Постоянной комиссии по избирательным правам Совета при Президенте Российской Федерации по развитию гражданского общества и правам человека по итогам избирательных кампаний 2013 года.

Прошедшие в различных субъектах Российской Федерации в августе-сентябре 2013 г. избирательные кампании, завершившиеся выборами 8 сентября 2013 года, обнаружили ряд новых явлений в общественно-политической жизни страны, и в то же время, напомнили о некоторых уже известных проблемах.

В ходе компаний в ряде регионов и городов – в Москве, Екатеринбурге, Воронеже, Петрозаводске – впервые за последние годы сложились условия, близкие к реальной конкуренции между кандидатами. Диапазон политических сил, получивших возможность пройти регистрацию и участвовать в борьбе, несколько расширился. У избирателей появилось больше вариантов выбора: отчасти вследствие роста числа партий, но в большей мере, вследствие включения в избирательный процесс новых политических фигур – несистемных лидеров общественного мнения.

Наряду с этим, во многих регионах представители исполнительной власти и выражающие ее интересы политические силы предпочли действовать традиционными методами. То есть, отсекал от участия в выборах потенциально наиболее опасных политических противников и затруднять условия проведения кампании для тех своих оппонентов, которым удалось пройти регистрацию.

Картина по стране в целом получилась крайне противоречивой. Но в итоге преобладают все же негативные тона. Характерен, в частности, следующий факт: 11 сентября в ходе заседания избирательной комиссии Кемеровской области по принятию итогового протокола официальных результатов выборов в Областное законодательное собрание протест выразили представители **сразу четырех партий**. Член избирательной комиссии с правом решающего голоса от ЛДПР, а также члены комиссии с правом совещательного голоса от партий "Справедливая Россия" и "Яблоко" отказались подписать протокол, обозначив особые мнения. Представитель КПРФ также потребовал пересчета голосов. По мнению представителей этих партий, выборы в Кемеровской области прошли с большим количеством нарушений. По свидетельствам представителей указанных партий, в день голосования в избирательные комиссии разных уровней, поступали множество обращений и жалоб от наблюдателей и граждан о нарушениях различных норм избирательного законодательства. На поступающие обращения и жалобы в абсолютном большинстве случаев председатели

участковых и окружных избирательных комиссий никак не реагировали, и нарушения избирательного законодательства продолжались. Наблюдатели, продолжающие настаивать на прекращении нарушений, по распоряжению председателей УИК удалялись с избирательных участков сотрудниками полиции

Представители КПРФ потребовали также пересчета голосов на ряде участков в Ростовской области (в частности, в городе Шахты), указав на ряд фактов нарушения избирательного законодательства территориальной комиссией.

В отдельных случаях против политиков, намеревавшихся принять активное участие в избирательных кампаниях, возбуждались уголовные дела. При этом трудно посчитать случайностью тот факт, что к уголовной ответственности оказались привлеченными лица, пользовавшиеся серьезной поддержкой в соответствующих регионах: Алексей Навальный в Москве, Евгений Урлашов в Ярославле, Александр Филиппов во Владимире.

С формальной точки зрения, отказов в регистрации для участия в избирательных кампаниях списков политических партий и отдельных кандидатов было меньше, чем в последние годы - около 4% вместо 12%. Но данный показатель был достигнут за счет регистрации многочисленных партий, зарегистрированных Министерством юстиции совсем недавно и имеющих наименования (КПСС, «Гражданская позиция», Партия пенсионеров за справедливость, Партия горожан и др.), позволяющие экспертам считать их «спойлерами», т.е. образованиями, нацеленными исключительно на нанесение ущерба другим партиям и введение в заблуждение избирателей.

В этой связи специально должны быть отмечены случаи, когда к участию в выборах не были допущены именно те партии и кандидаты, которые могли (согласно социологическим данным) претендовать на лидерство либо высокие места в результате кампании. Прежде всего, нужно отметить отказы избирательных комиссий Кемеровской и Ярославской областей зарегистрировать списки партии "Гражданская платформа". В последнем случае список, возглавляемый бывшим мэром Ярославля Е.Урлашовым, лидировал, согласно опросам, среди партий, претендовавших на места в Ярославской областной Думе. В поданных для регистрации документах партии были указаны банковские реквизиты счета, открытого не на партию, а на физическое лицо. Представители движения просили отложить рассмотрение вопроса об отказе в регистрации и предоставить возможность открыть счет, но их просьба не была удовлетворена.

Кандидату от «Гражданской платформы» на должность губернатора Владимирской области Александру Филиппову было отказано в регистрации

на основании нормы о так называемом «муниципальном фильтре»: группа по проверке подписей указала на то, что 11 депутатов, поддержавших Филиппова, ранее поставили свои подписи за других кандидатов. Однако проверяющие не учли, что данные депутаты не поставили в известность об этом А. Филиппова.

В Республике Саха (Якутия) из списка "Гражданской платформы" были исключены пять кандидатов, которые, по мнению избиркома, являлись членами "Единой России". Сами кандидаты утверждали, что подали заявления о выходе из нее.

Большинство отказов в регистрации связано с претензиями избирательных комиссий к документам кандидатов. Во многих случаях такие отказы выглядели произвольными. Так, во Владивостоке, Петрозаводске и Туапсе было отказано в регистрации кандидатам в мэры от партии «Яблоко». В Туапсе предметом оценки избиркома были две взаимоисключающие справки от работодателя кандидата Е.Витишко, в Петрозаводске основанием для решения суда послужило то, что в приложении к первому финансовому отчету кандидата стояла подпись финансового уполномоченного кандидата Э.Слабуновой, а не ее самой. При этом сам отчет был подписан Слабуновой.

В Рязани кандидату в депутаты городской Думы от «Гражданской платформы» С.Сазонову было отказано в регистрации по причине несовпадения размеров фотографии в удостоверяющем личность документе на один миллиметр и написания имени через «е», а не через «ё» в одном из представленных документов. Стоит отметить, что в предшествующие годы Сазонов дважды избирался депутатом гордумы, являлся руководителем фракции «Единая Россия», главой муниципального образования, председателем Думы.

Таким образом, во многих случаях избирательные комиссии по сути дела лишали избирателей возможность самостоятельно сделать выбор, сужали его пространство, исходя из собственных субъективных предпочтений.

Случаи использования некоторыми кандидатами дополнительных возможностей, связанных с их должностным положением, также отмечались в ходе прошедших избирательных кампаний. Но чаще всего речь шла о возможностях, обусловленных неформальными отношениями и неформальными договоренностями. Такие случаи были характерны и для кампаний, в ходе которых возникала реальная конкуренция между кандидатами. В Екатеринбурге кандидат Е.Ройзман ни разу не получил возможности провести встречу с избирателями в закрытом помещении: все потенциальные арендодатели отказывали ему, ссылаясь на негласный запрет. В Москве только один кандидат (С.Собянин) регулярно появлялся в эфире

федеральных телеканалов – формально в связи с выполнением им своих служебных обязанностей. Его соперникам таких возможностей не было предоставлено.

Говоря о процедуре голосования, необходимо отметить жалобы ряда кандидатов и политических партий на то, что в ряде регионов чрезмерно большую роль играло голосование на дому. Многие кандидаты отмечают, что соответствующие заявления от имени избирателей, часто готовились другими лицами, и что такие избиратели более уязвимы для манипуляций. Процент избирателей, проголосовавших вне помещения для голосования (на дому, в лечебных учреждениях) в некоторых регионах действительно довольно велик. В Ивановской области - это 22% от всех голосовавших¹, в Смоленской 13,4%, во Владимирской 12%, в Ростовской 11,7%. В Москве - 4,5% от всех проголосовавших.

Отдельного внимания, на наш взгляд, заслуживает проблема политических партий-«спойлеров», зарегистрированных после снижения порога минимальной численности партии до 500 и имеющих характерные наименования – сходные до степени смешения с наименованиями давно существующих партий. Практика свидетельствует, что деятельность многих из них имела единственную цель – снизить электоральные результаты партий со схожими названиями. Наибольший ущерб в этом плане, по нашему мнению, был нанесен КПРФ.

В частности, политическая партия, пользующаяся аббревиатурой КПСС (Коммунистическая партия социальной справедливости) получила в ходе выборов в Республике Саха (Якутия) и в Ульяновской области в общей сложности около 4 % голосов, на которые могла рассчитывать КПРФ. Примерно такими же выглядели целеполагания партии «Гражданская позиция», наименование которой оказалось в бюллетенях рядом с наименованием партии «Гражданская платформа» в ходе выборов во Владимирской области, в Бурятии, в Республике Саха (Якутия). Эта партия использовала также логотип, сходный с логотипом «Гражданской платформы».

«Спойлерский», поддельный характер ряда партий легко обнаруживался в ходе дебатов, в которых партии-«спойлеры» представляли люди, весьма далекие от политики и общественной жизни. Дебаты в этих случаях превращались в фарс. Полученная нами запись таких дебатов в Смоленской области четко это иллюстрирует.

На наш взгляд, открытие простора для подобных манипуляций не может быть целью реальной политической реформы.

Важнейшие выводы по итогам избирательных кампаний и выборов 8 сентября связаны с отмеченными выше проблемами.

Прежде всего, необходимо решать вопрос о выработке механизмов регистрации кандидатов, исключающих произвол. Нужно признать, что в случае выборов на должности глав регионов сбор подписей муниципальных кандидатов в нынешнем виде и в нынешней ситуации – это, по сути, не правовая конструкция, а манипулятивная технология. Если кандидат, по мнению власти, должен быть допущен, технология произвольно выключается, если он должен быть отсечен – включается снова. Подавляющее большинство муниципальных депутатов фактически подчинены исполнительной власти (выступающей в данном случае под брендом одной партии), зависимы от нее и не самостоятельны. Эту технологию совершенно неправомерно сравнивают с похожим институтом во Франции. Но там на всех уровнях выборов есть два крупных борющихся лагеря, и есть независимые от исполнительной власти суды, что в корне меняет ситуацию. **В нынешнем виде «муниципальный фильтр» - препятствие на пути к нормальной демократической системе выборов, которое должно быть устранено.**

Наиболее известным и отработанным механизмом является **избирательный залог**, который активно применялся в ходе избирательных компаний, вплоть до 2009 года. Его отмена не была серьезна аргументирована. По сути дела, вполне прикладной правовой задачей было и остается определение оптимальной величины залога для избирательных компаний разных уровней. Теоретически для кандидатов на должность губернатора можно предусмотреть и выбор способов регистрации из трех вариантов: залог, сбор подписей избирателей и сбор подписей муниципальных депутатов (которым нужно, вероятно, предоставить право поддерживать разных кандидатов).

Следующий важный вопрос – условия создания и регистрации новых политических партий. Результатом снижения минимальной численности членов партии до 500 стало, как и предсказывали эксперты, возникновение множества образований, исполняющих сугубо политтехнологические цели. Смысл их деятельности – нанесение вреда другим политическим партиям. Нужно об этом сказать прямо.

Думается, интересам общества более соответствует создание партийной системы с несколькими крупными и влиятельными политическими силами. И, вероятно, такой цели больше соответствует возвращение к концепции закона о партиях в его первоначальном виде. Минимальная численность политической партии была тогда установлена в 10 тысяч членов. В этом случае Министерство юстиции более ответственно

подходило и к регистрации наименований партий, сходных с наименованиями уже действующих организаций.

Укрупнению политических сил, консолидации партий со сходными программными установками, безусловно, способствовало бы **возвращение к институту избирательных блоков**. Он был исключен из законодательства в 2006 году без достаточных оснований. В нынешней ситуации, когда количество зарегистрированных партий превысило 70, использование избирательных блоков остается одним из немногих инструментов для того, чтобы уменьшить – в интересах избирателей – число сходных наименований в избирательном бюллетене, структурировать политическое поле.

Отдельным вопросом остается тема освещения избирательных кампаний в средствах массовой информации. Здесь главный упрек практически всеми оппозиционными партиями и кандидатами адресуется федеральным государственным телеканалам - «Первому», «Россия 1», «Россия 24», ТВЦ и НТВ: они явно, и вопреки норме избирательного закона отдают предпочтение кандидатам, представляющим действующую исполнительную власть. Это давно обсуждаемая проблема, и формальное создание общественного телевидения ее не решило.

На данный момент следует признать, что цели провозглашенной в 2012 году политической реформы остались нереализованными. Более свободное и честное соревнование, признаки которого отмечались в некоторых регионах (о чем, в частности, упоминали руководители московского правительства) по большому счету не изменили ситуацию в стране. Главной ее особенностью и пороком остается монополия на государственную власть одной политической силы. Это чревато непредсказуемыми осложнениями. Полагаем, что дальнейшее развитие политической реформы и, в частности, дискуссия о назревших изменениях избирательного законодательства должны идти с привлечением всех заинтересованных общественных сил в режиме открытого диалога.

¹ См. например:

(http://www.ivanovo.vybory.izbirkom.ru/region/region/ivanovo?action=show&root=1&tvd=2372000502685&vrn=2372000502680®ion=37&global=&sub_region=0&prver=2&pronetvd=1&vibid=2372000502685&type=425),