

Рекомендации по итогам совместного заседания членов Совета при Президенте Российской Федерации по развитию гражданского общества и правам человека и Правозащитного совета Санкт-Петербурга

Избирательные кампании, проведенные в различных регионах страны в последние месяцы, свидетельствуют об опасных тенденциях в практике организации и проведения выборов. Отчасти эти тенденции предопределены нормами законов, отчасти они – результат противоправного, а подчас и преступного поведения организаторов выборов на местах. Массовые нарушения прав наблюдателей, манипулирование избирательными процедурами, прямые фальсификации и даже применение насилия, увы, становятся нормой.

В результате совместного заседания членов Совета при Президенте Российской Федерации по развитию гражданского общества и правам человека и Правозащитного совета Санкт-Петербурга 11 марта 2015 г. в Санкт-Петербурге были выработаны рекомендации, следующие ниже. Постоянная комиссия по избирательным правам Совета при Президенте Российской Федерации по развитию гражданского общества и правам человека считает необходимым их поддержать.

1. Порядок формирования избирательных комиссий

Одна из главных причин нарушений избирательных прав в ходе выборов кроется в том, что за последние годы созданы условия, исключающие независимость избирательных комиссий от исполнительной власти. Формально закон содержит нормы, требующие представительства в комиссии конкурирующих политических сил, органов местного самоуправления, общественных объединений, избирателей. Однако сложившаяся практика формирования комиссий следует этим нормам лишь формально. Фактически, состав избирательных комиссий определяется региональными и местными администрациями. Неформальным, но важнейшим условием остается административная подконтрольность большинства членов избирательной комиссии. Ситуации, когда в ее состав входят учителя одной школы, сотрудники одного учреждения, находящиеся под единым административным контролем, но формально предложенные различными субъектами выдвижения, встречаются повсеместно. Члены избирательных комиссий, подобранные таким образом, заинтересованы лишь в исполнении установок начальства.

В то же время, в последние месяцы зарегистрировано несколько десятков политических партий, многие из которых могли бы активно участвовать в процессе формирования избирательных комиссий, и непосредственно заинтересованы в том, чтобы последние действовали беспристрастно.

Рекомендация: Формировать избирательные комиссии всех уровней на основе предложений политических партий. В случае если количество выдвинутых политическими партиями кандидатур больше количества членов избирательной комиссии, использовать механизм жеребьевки (который использовался, в частности, при распределении эфирного времени между кандидатами).

2. Условия регистрации кандидатов и списков кандидатов.

Отмена института избирательного залога имела своей единственной целью расширение условий для административного произвола при проверке подписей, собранных кандидатами и политическими партиями. Проверки подписных листов и сопровождающих их документов в условиях отсутствия надлежащего контроля со стороны кандидатов, как показала практика, характеризуются явной пристрастностью и необъективностью рабочих групп по проверке подписей, неконтролируемым применением административного ресурса. Огромное количество формальных условий реализации процедуры сбора и сдачи подписей служит указанным рабочим группам удобным условием для отказов в регистрации негодным кандидатам.

В Санкт-Петербурге едва ли не каждый второй кандидат на выборах в органы местного самоуправления, выдвижение которого требовало поддержки в виде подписей избирателей, оказался поражен в пассивном избирательном праве.

Рекомендация. Восстановить в полном объеме институт избирательного залога, выработав в ходе общественной дискуссии его размеры применительно к различным уровням выборов.

При регистрации предоставить кандидатам возможность выбора между сбором подписей и денежным залогом. Сохранить преференции для политических партий, представленным в органах законодательной власти различного уровня, но лишь при выдвижении списка кандидатов.

3. Недоступность информации о месте нахождения избирательных комиссий, недостатки в их работе по организации регистрации кандидатов.

Одной из недавно выявленных проблем оказалась недоступность информации о подготовке выборов и деятельности ряда избирательных комиссий, а также недоступность самих избирательных комиссий. Таким образом, в некоторых районах Санкт-Петербурга кандидаты в депутаты, выдвинутые избирательными объединениями, сталкивались с невозможностью подать документы для выдвижения и регистрации в качестве кандидата. В частности, место расположения некоторых избирательных комиссий муниципальных образований (ИКМО) удавалось выяснить только за пять дней до окончания периода выдвижения и после многочисленных жалоб граждан. Документы от кандидатов в некоторых

ИКМО принимали «по предварительной записи», порядок которой от граждан скрывался. Между тем в назначенный день никто, кроме «предварительно записавшихся» граждан, не имел возможности войти в помещение ИКМО для регистрации кандидатов. В числе фактов нарушения избирательных прав граждан в период подготовки к выборам – преграждение входов в ИКМО в последние дни регистрации кандидатов. В частности, 7 июля 2014 года неизвестными людьми были преграждены входы в ИКМО Светлановский и Пулковский меридиан. Это более всего напоминало одну из новых противоправных технологий.

Рекомендации. ЦИК РФ можно было бы рекомендовать издать методические рекомендации о порядке информирования избирательными комиссиями о своей деятельности, о времени и месте проведения заседаний (с учетом положений ст. 30 ФЗ-67 «Об основных гарантиях...» и ФЗ-8 «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления»).

Органам прокуратуры рекомендуется проверять соблюдения государственных органами, органами местного самоуправления, избирательными комиссиями всех уровней законодательства, регулирующего доступ к информации о подготовке и проведению выборов.

4. Избирательные блоки

Сохраняющийся с 2006 г. запрет на создание избирательных блоков может быть обусловлен только крайней незаинтересованностью власти в создании условий для реальной политической конкуренции. В нынешней ситуации, когда количество зарегистрированных партий превысило 70, использование избирательных блоков остается одним из немногих инструментов для того, чтобы уменьшить – в интересах избирателя – число сходных наименований в избирательном бюллетене, структурировать политический спектр.

Рекомендация. Восстановить институт избирательных блоков, предусмотрев в законодательстве о выборах и о политических партиях процедуры образования избирательных блоков и их участия в выборах.

5. Независимое наблюдение за выборами

На региональном и местном уровне практически исчезает институт независимого наблюдения на выборах. Уничтожение института независимого общественного наблюдения фактически делает непрозрачным процесс голосования и подведения итогов голосования. Практика показывает, что участия представителей кандидатов и политических партий недостаточно для обеспечения свободных и справедливых выборов.

Рекомендация. Гарантировать федеральным законом (внеся поправку п.4 ст.30 Федерального закона №67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации») общественным объединениям возможность направлять

наблюдателей при проведении выборов в органы местного самоуправления, органы государственной власти субъекта федерации, исключив из действующей нормы возможность выбора по усмотрению регионального законодателя.

6. Удаление наблюдателей и членов УИК

Практика многократно показала, что в процессе голосования на избирательных участках председатели участковых избирательных комиссий (УИКов) склонны злоупотреблять нормой закона, согласно которой «член участковой комиссии немедленно отстраняется от участия в ее работе, а наблюдатель и иные лица удаляются из помещения для голосования, если они нарушают закон о выборах, референдуме». Фактически, эта норма превратилась в инструмент, полностью исключая общественный контроль за действиями УИКов, в средство создания условий для полного произвола. Среди формальных оснований для удаления наблюдателей и журналистов в решениях (подчас заготовленных заранее) УИКов фигурируют такие формулировки как «мешал работе комиссии», «вступал в дискуссии», «делал замечания», «фотографировал председателя комиссии» и т.п. Удалив наблюдателей, члены УИКов получали возможность пренебрегать предусмотренной законом процедурой подсчета голосов, вводить в протоколы голосования искаженные данные, не выдавать копий протоколов.

Практически, предполагаемые случаи противоправного поведения членов УИК и наблюдателей не требуют специального регулирования. На всех лиц, находящихся на территории избирательного участка (в том числе и на избирателей) распространяются нормы КоАП РФ и УК РФ. Так, мелкое хулиганство на территории избирательного участка – при наличии явных признаков данного состава правонарушения – может быть пресечено так же, как и в любом ином месте.

Напротив, упомянутая специальная норма, предусмотренная законодательством о выборах, просто открывает поле для произвола.

Рекомендация. Исключить норму, предусмотренную пунктом 12 статьи 64 Федерального закона от 12.06.2002 № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», позволяющими отстранять от участия в работе члена участковой комиссии и удалять наблюдателей.

7. Роль копий протоколов в судебной защите результатов выборов.

Результаты судебного оспаривания результатов выборов в 2014-2015 гг. в очередной раз подтвердили серьезные недостатки системы судебной защиты избирательных прав в России – точнее, отсутствие такой защиты. Следует отметить, что даже в крайне редких случаях признания судом нарушений со стороны избирательных комиссий, суд обычно указывал на то,

что выявленные нарушения якобы не повлияли на волеизъявление избирателей и на результаты голосования.

Стало также вполне очевидно, что такой механизм контроля над выборами, как копия протокола об итогах голосования, практически лишен юридической силы. Признание расхождения между данными в копиях протоколов голосования, выданных членам УИК и наблюдателям, и данными оригинала протокола, внесенными в систему ГАС «Выборы», не влечет никаких правовых последствий. При этом нередко, суды выносят определение о том, что эти копии «не могут быть приняты в качестве допустимого доказательства по делу», поскольку они оформлены ненадлежащим образом в УИК. Но УИК может сознательно оформить копию протокола ненадлежащим образом и сам лишает эту копию юридической силы. Таким образом, получается замкнутый круг.

Председатель избирательной комиссии формально несет ответственность за невыдачу копий итогового протокола наблюдателям, членам избирательной комиссии: согласно пункту 2 ст. 5.6 КоАП РФ председатель избирательной комиссии несет правовую ответственность за ненадлежащее оформление копий итогового протокола. Но эта норма, практически, не используется. Да и штраф в 1500 – 2000 руб., даже если он будет наложен, не является адекватным наказанием за столь тяжелое нарушение – которое, фактически, может образовывать состав преступления, предусмотренного ст.142 УК РФ.

При этом, важно отметить, что копии итоговых протоколов избирательных комиссий – потенциально действенный инструмент противодействия фальсификациям. Но он может стать таковым, только если получит прочный правовой статус.

Рекомендации. Выявление расхождений между данными в копиях протоколов голосования, выданных членам УИК и наблюдателям, и данными оригинала протокола, внесенными в систему ГАС «Выборы», а равно установление факта невыдачи копии протокола об итогах голосования либо выдачи копии протокола, оформленной с нарушениями требований закона должны стать основаниями для повторного пересчета избирательных бюллетеней. Результаты голосования не могут считаться достоверными, если они противоречат заверенной копии итогового протокола. Такая норма должна распространяться как на протоколы УИК, так и на протоколы иных избирательных комиссий.