

РЕКОМЕНДАЦИИ

Совета при Президенте Российской Федерации по развитию гражданского общества и правам человека, по итогам 48-го специального заседания на тему: «Гражданское участие в мониторинге избирательного процесса»

16 мая 2016 г. Совет при Президенте Российской Федерации по развитию гражданского общества и правам человека (далее – Совет) провел специальное заседание на тему: «Гражданское участие в мониторинге избирательного процесса». Заслушав на заседании доклады и сообщения представителей общественных организаций, занимающихся общественным наблюдением на выборах и референдумах, а также экспертов в области избирательного права и процесса **Совет констатирует следующее.**

1. Открытость, конкурентность и легитимность выборов как высшего непосредственного выражения власти народа, одной из важнейших форм участия граждан в управлении делами государства сегодня выходят на первый план. В российском обществе сформирован запрос на свободные и прозрачные выборы, а значит, на объективный и деполитизированный общественный контроль на всех этапах избирательного процесса, на достижение высокой легитимности представительных органов власти. Опыт показывает, что контроля, осуществляемого посредством наблюдателей, назначаемых кандидатами и избирательные объединения, для достижения обозначенных целей явно недостаточно. Необходимо усиливать общественный контроль за соблюдением избирательных процедур с участием представителей СМИ, формировать новые механизмы наблюдения, осуществляемого реально независимыми, политически не ангажированными гражданскими активистами при координирующей роли профильных общественных объединений.

2. Прошедшие в последние годы выборы нередко сопровождались явлениями, которые подрывали доверие граждан к данному институту. Среди таких явлений: необоснованные отказы в регистрации кандидатов; использование административного ресурса, в том числе воспрепятствование ведению законной предвыборной агитации; нарушение прав членов избирательных комиссий с совещательным голосом, наблюдателей и представителей СМИ вплоть до необоснованного удаления их с избирательных участков и даже избития неустановленными лицами при невмешательстве полиции; составление повторных протоколов в отсутствие наблюдателей и

другие действия, вызывающие обоснованные подозрения в фальсификациях; неэффективность расследования подобных правонарушений и преступлений правоохранными органами.

3. Совет отмечает важную роль участия гражданского общества в наблюдении на выборах и референдумах, организуемых и проводимых избирательными комиссиями. Контроль со стороны общественности, проводимый в рамках, предусмотренных законом, способствует повышению легитимности выборов, увеличивает доверие к ним со стороны граждан, повышает качество работы избирательных комиссий. Однако ряд общественных объединений, ставящих своей задачей наблюдение на выборах, в последние годы подвергаются жесткому давлению под тем предлогом, что они якобы привлекают иностранных доноров для финансирования своей работы. Естественно, вмешательство иностранных государств в наши внутривнутриполитические дела недопустимо, но преследование профильных общественных объединений в условиях сомнительности предъявляемых к ним претензий, не способствует повышению доверия граждан к выборам.

4. Совет отмечает, что использование на выборах Президента РФ 2012 года камер видеонаблюдения способствовало повышению открытости избирательного процесса и доверия граждан к выборам. Однако в дальнейшем при проведении избирательных кампаний значительная часть ранее установленных видеокамер не использовалась, хотя, как правило, избирательные участки располагались в тех же помещениях, что и в 2012 году.

5. Совет отмечает, что изменения, внесенные в избирательное законодательство в 2016 году, с одной стороны, позволяют решить некоторые накопившиеся проблемы, а с другой – могут на практике породить нежелательные конфликты. Это касается, в частности, норм о судебном удалении наблюдателей, об аккредитации журналистов, работающих на избирательных участках в день голосования, о необходимости предварительного извещения комиссий о намерении наблюдателя присутствовать на избирательном участке, об исключении возможности для наблюдателя осуществлять контроль на разных участках и т.д. Отсюда следует необходимость особого внимания к процессу формирования практики применения новых норм избирательного законодательства.

В связи с изложенным Совет рекомендует следующее:

1. Совет призывает Правительство Российской Федерации оказать содействие Центральной избирательной комиссии Российской Федерации в решении вопросов о возвращении камер видеонаблюдения (с прямой трансляцией их видео- и аудиопотока в сеть Интернет и обеспечением последующего хранения информации) на максимально возможное число избирательных участков, а также об оснащении этими камерами помещений территориальных избирательных комиссий, где производится прием протоколов участковых избирательных комиссий. Кроме того, Совет рекомендует ЦИК России облегчить доступ граждан к видеозаписям указанных камер.

2. Совет рекомендует Центральной избирательной комиссии Российской Федерации совместно с политическими партиями, общественными объединениями, ведущими мониторинг выборов, экспертами, а также при необходимости с Министерством внутренних дел Российской Федерации, Генеральной прокуратурой России, Следственным комитетом России – принять или уточнить ряд нормативных правовых актов, инструкций, рекомендаций по следующим вопросам:

2.1. порядок проверки подписных листов в поддержку выдвижения кандидатов и списков кандидатов: следует исключить возможность признания подписей избирателей недействительными из-за ошибок в адресных базах данных или из-за ошибок в запросах информации из адресных баз данных, а также из-за заключений экспертов-почерковедов, носящих вероятностный характер;

2.2. порядок взаимодействия избирательных комиссий и правоохранительных органов по пресечению нарушений правил ведения предвыборной агитации: следует более четко сформулировать гарантии обеспечения прав всех участников избирательного процесса при проведении встреч кандидатов с избирателями, и при распространении агитационных печатных материалов, чтобы исключить возможность произвольных и необоснованных действий сотрудников правоохранительных органов (разгон встреч с избирателями как не согласованных публичных мероприятий, изъятие тиражей законно оформленных листовок, срыв плакатов и т.п.);

2.3. порядок взаимодействия избирательных комиссий и правоохранительных органов в период голосования и подсчета голосов:

необходимо в соответствующих ведомственных актах более четко сформулировать положения о взаимодействии должностных лиц, находящихся на избирательном участке, в целях обеспечения оперативного пресечения наиболее опасных нарушений, в том числе: вбросов бюллетеней, групповых «карусельных» голосований, многократных голосований, повреждения избирательной документации и оборудования, - а также для обеспечения эффективной защиты прав членов избирательных комиссий, наблюдателей и представителей СМИ;

2.4. порядок аккредитации представителей средств массовой информации в избирательных комиссиях: следует обеспечить максимальное соответствие этого порядка правам и обязанностям журналистов, закрепленным законодательством Российской Федерации о средствах массовой информации, с тем чтобы он не препятствовал реализации журналистами своих профессиональных функций как лиц, выполняющих общественный долг, способствовал повышению открытости избирательного процесса;

2.5. порядок удаления наблюдателей с избирательных участков на основании судебного решения: следует предусмотреть право наблюдателя оставаться на избирательном участке до получения участковой избирательной комиссией вступившего в законную силу судебного решения об удалении наблюдателя;

2.6. порядок рассмотрения и расследования заявлений о фальсификациях и других грубых нарушениях избирательных прав граждан: следует предусмотреть организационные и нормативно-правовые меры для обеспечения оперативного и эффективного расследования фактов нарушения избирательного законодательства.

3. Совет рекомендует Центральной избирательной комиссии Российской Федерации и избирательным комиссиям субъектов Российской Федерации – при формировании и изменении составов нижестоящих избирательных комиссий включать в них хорошо зарекомендовавших себя активистов общественных объединений, занимающихся наблюдением на выборах, и не включать лиц, скомпрометировавших себя в глазах общественного мнения.

4. Совет обращается к ЦИК России и нижестоящим избирательным комиссиям с предложением заблаговременно до дня голосования установить контакт с профильными общественными объединениями, занимающимися

наблюдением на выборах, провести «круглые столы» со всеми заинтересованными участниками избирательного процесса с целью согласования спорных вопросов и обсуждения возможностей совместного разрешения конфликтов, возникающих между наблюдателями и избирательными комиссиями. Необходимо также своевременное и точное информирование избирателей о месте нахождения избирательных комиссий всех уровней, а также о границах избирательных округов, особенно в случае их изменения.

5. Совет считает удачным опыт работы мобильных мониторинговых групп, действовавших в единый день голосования в 2015 г. в трех регионах страны, и предполагает расширить масштаб этой работы в ходе избирательной кампании 2016 г. Задачи мобильных мониторинговых групп должны включать контроль за соблюдением прав избирателей и наблюдателей, а также других участников избирательного процесса, содействие урегулированию возможных конфликтов. В связи с этим Совет обращается к Центральной избирательной комиссии Российской Федерации с просьбой оказать содействие работе мобильных мониторинговых групп на избирательных участках и в избирательных комиссиях всех уровней. Совет также обращается к международным миссиям наблюдения, которые будут присутствовать на выборах в Российской Федерации 18 сентября 2016 года, с предложением обмениваться информацией с мобильными мониторинговыми группами.

6. Учитывая, что в Конституционный Суд Российской Федерации поданы запросы о конституционности ряда новелл Федерального закона от 12 июня 2002 года № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» (об аккредитации журналистов и о лишении граждан права на наблюдение за выборами), Совет обращается к экспертам в области избирательного права с просьбой направить в Совет свои научные заключения по данному вопросу для последующей передачи их в Конституционный Суд Российской Федерации.

7. Совет обращается к Министерству юстиции Российской Федерации с настоятельной рекомендацией пересмотреть решение об отказе Ассоциации НКО «В защиту прав избирателей «ГОЛОС» и МОФ «Голос-Урал» в исключении их из реестра некоммерческих организаций, выполняющих функции иностранного агента, так как данные организации фактически не имели иностранного финансирования (это отражено в постановлении

Конституционного Суда РФ № 10-П от 8 апреля 2014 г., в определении Конституционного Суда РФ № 1006-О-Р от 14 мая 2015 г., а также в актах ведомственных проверок, выводы которых не соответствуют реальным бухгалтерским документам). Кроме того, Совет обращается к Уполномоченному по правам человека в Российской Федерации Т.Н.Москальковой с просьбой направить в суд ходатайства о проверке вступивших в законную силу судебных актов, которыми наложены многотысячные штрафы на Ассоциацию НКО «В защиту прав избирателей «ГОЛОС», МОФ «ГОЛОС-Урал», МОФ «Голос-Поволжье» и гражданку Кузьмину Л.Г.

Настоящие Рекомендации приняты Советом при Президенте Российской Федерации по развитию гражданского общества и правам человека путем заочного голосования « 24 » июня 2016 г.

Председатель Совета

М.Федотов