



Карта нарушений на выборах
www.kartanarusheniy.ru

Фотоохота на агитацию в группе на Flickr
www.flickr.com/groups/vybory2011

Справочник наблюдателя
www.golos.org/spravochnik

1

Первое Заявление ассоциации
«ГОЛОС» по результатам
долгосрочного наблюдения хода
избирательных кампаний местных,
региональных и выборов депутатов
Государственной думы России,
назначенных на **4 декабря 2011 г.**
Этапы выдвижения и регистрации.

Москва
02 ноября 2011

Ассоциация «ГОЛОС» проводит независимое долгосрочное наблюдение за избирательным процессом. Наблюдение осуществляют прошедшие подготовку 48 долгосрочных наблюдателей, корреспонденты газеты «Гражданский голос» и активисты Ассоциации. «ГОЛОС» получает информацию из средств массовой информации, из экспертных интервью с представителями политических партий, лидерами НКО, членами избирательных комиссий, а также от граждан, сообщающих сведения о нарушениях в ходе кампаний лично представителям Ассоциации и на совместный проект ассоциации «ГОЛОС» и интернет-издания «Газета.Ru» «Карта нарушений на выборах».

Осуществляя наблюдение за избирательным процессом, Ассоциация прежде всего обращает внимание на следующие аспекты:

1. Соблюдение избирательных прав граждан и избирательных процедур;
2. Деятельность избирательных комиссий;
3. Использование административного ресурса в избирательной кампании;
4. Соблюдение равных возможностей для ведения избирательной кампании кандидатами и политическими партиями;
5. Соблюдение процедур голосования, подсчета голосов и объявление результатов голосования.

Данное заявление — первое в серии заявлений, фиксирующих ход избирательной кампании. Оно охватывает период с 30 августа 2011 г. по 25 октября 2011 г.

До конца кампании «ГОЛОС» сделает, как минимум, два заявления по результатам наблюдения за агитацией (Второе заявление — 1 декабря 2011 г.) и днем голосования (Третье заявление — 5 декабря 2011 г.).

По итогам выборов ассоциация «ГОЛОС» издаст аналитический доклад, в котором будут собраны и проанализированы все полученные документы и материалы. Особое внимание будет уделено фактам нарушений принципов свободных и демократических выборов на всех стадиях избирательной кампании. С докладами «ГОЛОСа» по итогам прошедших выборов вы можете ознакомиться в Интернете по адресу: <http://www.golos.org/elections>.

Дополнительная информация

Телефон: (495) 234-59-39

Электронная почта: press@golos.org

Сайт: golos.org

Карта нарушений: kartanarusheniy.ru

Блог: golos_org.livejournal.com

Твиттер: twitter.com/golos_org

Фейсбук: facebook.com/golos.org

ВКонтакте: vkontakte.ru/club23977131

1. Основные выводы

1.1. Выборы депутатов Государственной Думы России шестого созыва

- Ассоциация «ГОЛОС» отмечает, что Федеральный закон «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации», сохранил наиболее негативные положения и с учетом принятых изменений стал менее демократичным.
- К положительным изменениям можно отнести попытки гарантировать партиям равные условия предоставления помещений для встреч с избирателями, небольшие изменения в правилах голосования по открепительным удостоверениям и вне помещения для голосования и некоторые гарантии инвалидам по зрению.
- Ассоциация «ГОЛОС» обращает внимание, что Федеральный закон «О политических партиях» и его тенденциозное применение фактически уничтожают политическую конкуренцию, не позволяя создавать новые политические партии.
- Вызывает особое беспокойство бесправие беспартийных кандидатов — за последние годы Министерство Юстиции России отказывало в регистрации всем новым политическим партиям, за исключением «Правого дела».
- Особенностью этих выборов стали факты нарушений кодекса судейской этики и федерального закона «О статусе судей», запрещающие судьям принадлежать и участвовать в деятельности политических партий и движений, «поддерживать их материально, участвовать в политических акциях».
- Отмечаем как положительный факт, что все 7 политических партий, подавшие списки на регистрацию, были в итоге зарегистрированы.
- Лейтмотивом этих выборов является незаконное участие в избирательной кампании органов и сотрудников государственной власти и местного самоуправления. Совокупность информации свидетельствует о том, что администрация (исполнительная власть) нарушает законодательство по двум принципиальным направлениям: 1) исполняет полномочия, возложенные исключительно на избирательные комиссии; 2) поддерживает своими действиями и ресурсами одного из участников выборов.

1.2. Региональные и местные выборы

- Региональные выборы 4 декабря представляют собой яркий пример электорального манипулирования. В регионах прошел массовый перенос выборов региональных парламентов с марта 2012 г. на декабрь 2011 г. с целью создать максимально комфортные условия для проведения избирательной кампании «партии власти»
- Отмечаем чрезмерные нормы региональных законов о порядке регистрации кандидатов по одномандатным округам и партийных списков в случае предоставления кандидатами или партиями подписей в свою поддержку.

- Обращаем внимание на очевидное противоречие норм регионального избирательного законодательства и законодательства о выборах депутатов Государственной думы РФ: на выборах в Госдуму по партспискам никогда не требовалось предоставлять подписей более 0,2% от числа избирателей страны, а на региональных выборах необходимо представить подписи в количестве от 1% до 2% от числа избирателей, зарегистрированных на территории региона или избирательного округа.
- Заниженные размеры избирательных фондов на региональных выборах затрудняют ведение кампании легальными средствами и ставят в привилегированное положение кандидатов, опирающихся в первую очередь на административный ресурс.
- Выражаем обеспокоенность введением процедуры голосования в ряде регионов по почте из-за фактической невозможности контролировать соблюдение принципа тайны голосования и его добровольности.
- Несмотря на постановление Конституционного Суда от 7 июля 2011 г. № 15-П по т.н. «Хомутининскому делу» выборы 4 декабря 2011 показывают применение полностью пропорциональной системы в первую очередь именно на выборах представительных органов МСУ в сельских поселениях.
- Ассоциация обращает внимание на резкое увеличение случаев отмены прямых выборов мэров.
- Выявлена грубая ошибка в недавно принятом Приложении № 8 к ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации». Этим приложением устанавливается форма Подписного листа для сбора подписей в поддержку выдвижения кандидата на муниципальных выборах. В противоречие с п. 12 ст. 37 закона «Об основных гарантиях избирательных прав...», в подстрочнике формы пропущена информация о необходимости указания даты рождения сборщика подписей.
- Вызывает озабоченность, что при нынешних требованиях к сбору подписей обычно без проблем регистрируются малоизвестные списки и кандидаты, а при этом отказы в регистрации нередко получают реально популярные и хорошо известные представители оппозиции, что подчеркивает, что при нынешних требованиях закона и правоприменительной практике вопрос регистрации или нерегистрации в значительной степени является вопросом доброй воли соответствующей избирательной комиссии и отношения к кандидату или партии администрации соответствующего уровня.
- Констатируем, что на ситуация на выборах депутатов региональных Законодательных собраний напоминает предыдущие региональные кампании: максимальные зачистки на этапе регистрации, основными жертвами которых становятся представители «непарламентских» партий и независимые кандидаты.

2. Правовые особенности

2.1. Выборы депутатов Государственной Думы России шестого созыва

30 августа 2011 года вступил в силу Указ Президента России о назначении выборов в Государственную Думу шестого созыва на 4 декабря 2011 года.

Ассоциация «ГОЛОС» отмечает, что Федеральный закон «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации», претерпев некоторые изменения с 2007 года, сохранил наиболее негативные положения:

— Все 450 депутатов Государственной Думы избираются по пропорциональной системе в едином федеральном округе.

Это не позволяет огромному числу граждан (как партийных, так и беспартийных) реализовать свое пассивное избирательное право.

— Заградительный барьер остается 7%-ным, то есть для того чтобы получить мандаты пропорционально числу набранных голосов, партия должна получить не менее 7%.

Это положение в очень слабой степени смягчается новыми правилами, в соответствии с которыми партия, получившая от 5 до 6%, удостоится одного «утешительного» мандата (вместо 23 и более при пропорциональном распределении), а партия, получившая от 6 до 7%, — двух мандатов (вместо 32 и более).

— Сохраняется принудительное разбиение партийных списков на чрезмерно большое число региональных групп — не менее 70 (в 2007 году было не менее 80).

В результате у всех партий, кроме партии-лидера, значительная часть региональных групп не получит мандатов и тем самым фракции этих партий не смогут представлять все территории страны. При этом сохраняется риск полной непредставленности в Государственной Думе некоторых регионов.

— Сохраняются чрезмерно жесткие правила оформления и проверки подписных листов, в частности, максимально допустимая доля «брака» составляет 5%, при том что в выбраковку включаются не только «недостоверные» (т.е. поддельные), но и «недействительные» (т.е. имеющие технические недочеты в оформлении) подписи. При таких обстоятельствах снижение необходимого числа подписей с 200 до 150 тысяч не имеет принципиального значения.

В то же время ряд внесенных за последние 4 года изменений сделал избирательное законодательство еще менее демократичным:

— Продлен срок полномочий Государственной Думы с 4-х до 5 лет.

— Отменен избирательный залог.

Это (в сочетании с сохраняющимися жесткими правилами регистрации по подписям) еще больше затрудняет участие в выборах непарламентских партий и усиливает их неравенство с парламентскими партиями (списки которых регистрируются без сбора подписей).

- Введена норма, согласно которой партия, получившая менее 3% на предыдущих выборах в Государственную Думу, автоматически лишается бесплатного эфирного времени и бесплатной печатной площади на следующих думских выборах.

К положительным изменениям можно отнести попытки гарантировать партиям равные условия предоставления помещений для встреч с избирателями, небольшие изменения в правилах голосования по открепительным удостоверениям и вне помещения для голосования и некоторые гарантии инвалидам по зрению.

Ассоциация «ГОЛОС» обращает внимание, что Федеральный закон «О политических партиях» и его тенденциозное применение фактически уничтожают политическую конкуренцию, не позволяя создавать новые политические партии.

Так, в период с 2005 по 2011 год не была зарегистрирована ни одна новая политическая партия, кроме партии «Правое дело», созданной взамен самораспустившихся СПС, ДПР и партии «Гражданская сила». При этом очевидно, что создание партии «Правое дело» происходило при поддержке Администрации Президента РФ.

За последние годы отказ в регистрации получили: «Партия Дела», партия «Родина — здоровый смысл», партия «Рот-Фронт», партия «Воля», партия «Другая Россия», «Партия Народной Свободы» и другие.

При этом Европейский суд по правам человека в своем решении по жалобе Республиканской партии России, принятом в апреле 2011 года, счел требования к численности политических партий, установленные в 2004 году Федеральным законом «О политических партиях», необоснованными.

2.2. Региональные выборы

Проведение региональных выборов 4 декабря представляет собой яркий пример электорального манипулирования, когда власть готова пойти на изменение четко устанавливающего сроки выборов законодательства ради того, чтобы изменить дату выборов с целью создать максимально комфортные условия для проведения избирательной кампании «партии власти».

- Еще на этапе подготовки к старту избирательной кампании марта 2011 года публично обсуждалась возможность переноса выборов на конец 2011 года и совмещения их с выборами Государственной думы РФ. В этом случае региональные кампании оказались бы в информационной тени федеральных выборов, что позволяет рассчитывать на проведение массивной одновременной федеральной информационной кампании, выгодной в первую очередь тем, кто имеет наибольший доступ в электронные СМИ.

В результате в регионах начался массовый перенос выборов региональных парламентов с марта 2012 года на декабрь 2011, который повсеместно мотивировался «экономией бюджетных средств» и требованиями федерального закона (то есть право переноса выборов публично преподносилось как обязанность).

Всего были перенесены с марта 2012 на декабрь 2011 года выборы законодательных собраний 16 регионов. Итого 4 декабря 2011 состоится беспрецедентное для новейшей российской истории количество одномоментных выборов региональных законодательных собраний — они пройдут в 27 регионах (11 плановых и 16 перенесенных).

- В большинстве данных регионов выборы региональных парламентов проходят с применением смешанной избирательной системы (24 региона) и в трех (Амурская область, Ингушетия и Санкт-Петербург) — полностью пропорциональная. Перешла от полностью пропорциональной системы к смешанной Московская область¹.

Ассоциация «ГОЛОС» отмечает, что смешанная система, по сравнению с существующим в настоящее время в РФ вариантом пропорциональной, в условиях репрессивного партийного законодательства, существенно повышает независимость депутатов от партийной бюрократии. Увеличивается мотивация партийных руководителей под поиск реальных местных политических и деловых лидеров. Однако закрытые партийные списки и то, что смешанная избирательная система остается несвязанной, сохраняет возможности для существенных манипуляций.

- Общее число регионов, где региональные парламенты избираются по полностью пропорциональной системе, сократилось до 10: Санкт-Петербург, Дагестан, Чечня, Ингушетия, Кабардино-Балкария, Калмыкия, Амурская, Калужская, Тульская области и Ненецкий автономный округ. Повсеместно срок полномочий региональных парламентов увеличен до 5 лет.
- Продолжается массовый переход к разбиению партийных списков на территориальные группы: доминирующий сценарий это максимальное большое число групп, с привязкой их территории к границам существующих или бывших мажоритарных округов².

Анализ результатов региональных выборов показывает, что при разбиении списков на слишком большое число групп часть территорий региона, при честном голосовании и подсчете, не получает представительства в «пропорциональной части» законодательного органа ни от одной из партий³. Кроме того, распределение мандатов сначала между списками, а затем внутри них в случае чрезмерной привязки территорий групп к административно-территориальным границам во многом стимулирует не борьбу партий, а борьбу административных ресурсов территорий.

- Повсеместно в регионах внедрена норма о том, что на региональных выборах, если заградительный барьер для списков установлен до 7%, партийные списки, не допущенные к распределению мандатов и получившие голосов более 5%, получали бы по 1 мандату. Данный закон вступил в силу 27 мая 2010 года. Однако более логичным и простым вариантом было снижение заградительного барьера до 5% в Приморском крае, Вологодской, Мурманской, Новгородской, Томской областях, Еврейской АО.

В то же время, после 4 декабря 2011 года уже в 54 субъектах РФ (из 83) создаются дополнительные преференции в пользу партии, занявшей первое место, через использование методов делителей Имперали и производных от него модификаций.

¹ Сохранение смешанной избирательной системы на региональных выборах, по мнению экспертов, связано с падением рейтингов партии власти и попыткой сохранить большинство в новой областной думе за счет мажоритарной половины облдумы. При смешанной системе, по прогнозу оппозиции, политическое соперничество подменяет «состязанием толщины кошельков и возможностей использования административных рычагов для давления на избирателей». Став депутатами, «беспартийные одномандатники записываются во фракцию «Единая Россия», обеспечивая ей большинство в парламенте. Таким образом, все партии воспринимают изменение избирательной системы только через призму собственных партийных интересов.

² Экзотический вариант принят в Санкт-Петербурге. Городской избирательной комиссии дано беспрецедентное право самой - решать, какое количество групп установить. Горизбирком принял решение разбить списки на выборах в декабре на 53 группы. Учитывая, что в заксобрании всего 50 депутатов, это по определению означает, что часть территорий города гарантированно не будет представлено депутатами в новом Законодательном Собрании.

³Любарев А. Разбиение партийного списка на региональные группы: проблемы территориального представительства. // Журнал о выборах. 2007, № 5. С. 37-42.

Еще одно важное изменение. 25 июля 2011 года подписан Президентом федеральный закон №263-ФЗ унифицировавший нормы региональных законов о праве партии, допущенный к распределению мандатов, влиять на замещение вакантных депутатских мандатов помимо формальной очередности, исходя из их места в зарегистрированном партийном списке...

По мнению ассоциации «ГОЛОС», эти нормы ухудшают избирательное законодательство и еще более усиливают возможности партийной бюрократии влиять на состав депутатского корпуса, несут существенные коррупционные риски.

Ассоциация «ГОЛОС» отмечает чрезмерные нормы региональных законов о порядке регистрации кандидатов по одномандатным округам и партийных списков в случае предоставления кандидатами или партиями подписей в свою поддержку.

— Формально для партийных списков и кандидатов по округам действуют нормы о том, что партии по региону (кандидаты по округу) представляют для регистрации подписи в количестве от 1% до 2% от числа избирателей, зарегистрированных на территории региона или избирательного округа.

Однако ввиду разного числа избирателей регионов, сложилась абсурдная ситуация. Так в Московской области (втором по числу избирателей регионе страны) партиям для регистрации необходимо представить подписей в количестве **110 тысяч**, лишь на четверть меньше, чем для регистрации партийного списка на выборах депутатов Государственной думы РФ (150 тысяч).

Для сравнения: в Еврейской АО 2% составляют 2736 избирателей, а в Московской области формально те же 2% — это около 111 тыс. В Свердловской области 0,75% это, тем не менее, в абсолютных цифрах около 26 тысяч. В Санкт-Петербурге 1% избирателей — это около 34 тыс. Одновременно в регионе ужесточили другие нормы, сократилось, в частности, число уполномоченных, имеющих право заверять подписные листы. В результате каждому уполномоченному нужно заверять почти тысячу листов.

В результате «Патриоты России» не стали выдвигать список на выборах в Мособлдуму. Партия «Яблоко» выдвинуло список, но затем сделала заявление об отказе от участия в выборах. В своем заявлении в Мособлизбирком, требования закона о выборах в Московскую областную Думу названы непреодолимыми и противоречащими 32 статье Конституции⁴. «Правое дело» собрало подписи с большим трудом при явном перенапряжении ресурсов.

Ассоциация ГОЛОС обращает внимание на очевидное противоречие норм регионального избирательного законодательства и законодательства о выборах депутатов Государственной думы РФ: на выборах в Госдуму по партспискам никогда не требовалось предоставлять подписей более 0,2% от числа избирателей страны.

Необходимо помимо всех изменений законодательства в сфере регулирования правил регистрации и сбора подписей (изменения числа подписей, возвращение залога, изменение

⁴ Заявлено о намерении оспорить эти нормы в Конституционном суде РФ. В заявлении отмечается, что даже в случае преодоления 7%-го барьера прохода в Думу, партия может рассчитывать только на 2 места в подмосковном парламенте. «Так, для участия в выборах Госдумы партии «ЯБЛОКО» потребовалось собрать по всей России менее 160 тыс. подписей, что при преодолении 7% барьера даст партии как минимум 32 места в Госдуме. Путем простых арифметических действий легко вычислить, что получение одного депутатского мандата в Мособлдуме требует сбора почти 60 тыс. подписей избирателей, в то время как одно депутатское место в Госдуме требует сбора 5 тыс. подписей избирателей», - говорится в заявлении

правил проверки и т.д.), установить требования региональных законов о максимальном числе подписей в абсолютном выражении.

— Что касается размеров избирательных фондов, то региональные законы в большинстве случаев фиксируют его предельные размеры в абсолютных цифрах, что создает неравные условия для партий и кандидатов в разных регионах.

Так в абсолютных цифрах рекордсменом максимальных размеров предвыборного фонда остается Санкт-Петербург, сохранивший, как и на выборах Заксобрания 2007 года, предельный размер расходов избирательного фонда партии в 600 миллионов рублей. В наиболее сложном положении на выборах 4 декабря 2011 года находятся партии в Карелии, в Алтайском крае, Свердловской и Тюменской области.

Заниженные размеры избирательных фондов затрудняют ведение кампании легальными средствами и ставят в привилегированное положение кандидатов, опирающихся в первую очередь на административный ресурс.

— На выборах 4 декабря в двух регионах, Санкт-Петербурге и Мурманской области, при выборах законодательных собраний, будет использовано голосование по почте⁵.

Центризбирком России утвердил временный порядок голосования по почте, которое может быть введено на выборах местного и регионального уровня, а также на референдумах. Возможность введения такого вида голосования отдана на усмотрение регионального законодательства.

В Санкт-Петербурге принятие закона о голосовании по почте летом 2011 года по инициативе «Единой России» сопровождалось крупными скандалами. Представители оппозиционных партий прямо говорили, что такой порядок голосования выгоден партии власти, которая имеет крайне невысокий рейтинг в регионе и пытается таким образом повысить свой результат на предстоящих выборах. Председатель Мурманской областной избирательной комиссии Татьяна Степанова сказала «Газете.Ru», что и у них в регионе голосование по почте также было инициировано партией власти, имеющей большинство в облдуме. «Мы лишь исполняем закон. Дума приняла закон о голосовании по почте, наша задача — его организовать. Приняли бы закон о голосовании по телеграммам — делали бы голосование по телеграммам», — сказала Степанова «Газете.Ru»⁶.

Ассоциация «ГОЛОС» выражает обеспокоенность введением процедуры голосования по почте и фактической невозможностью в современных условиях контролировать при подобном голосовании соблюдение принципа тайны голосования и его добровольности.

⁵ Фактически голосование по почте является формой досрочного голосования: избиратель, который не сможет присутствовать в день выборов на участке или у себя дома для надомного голосования, должен заранее написать заявление в свою территориальную избирательную комиссию (ТИК) с указанием адреса постоянного проживания. В ответ на заявление избирком пришлет заказным письмом конверт с пометкой «Выборное», в котором будут лежать еще два конверта и бюллетень. Один вложенный в письмо конверт будет белым и непрозрачным, чтобы сохранить голосование в тайне до вскрытия письма в избиркоме, а на втором будет стоять штамп «досрочное голосование» и указан адрес избирательной комиссии. Бюллетень, вложенный в два конверта, надо будет отправить по почте заказным письмом на адрес ТИК за счет самого избирателя. Доставкой писем с бюллетенями будет заниматься «Почта России», руководство которой заявило о вступлении всей организацией в «Общероссийский народный фронт», созданный для поддержки «Единой России».

⁶ Винокурова Е. Голосовая почта. Центризбирком вводит на выборах голосование по почте. 5.10.2011. http://www.gazeta.ru/politics/elections2011/2011/10/05_a_3790994.shtml

2.3. Муниципальные выборы

- 23 марта 2011 года Президент РФ Д. Медведев подписал поправки в законы «Об основных гарантиях избирательных прав» и в закон «Об общих принципах организации местного самоуправления» об обязательном избрании не менее половины депутатов представительных органов власти городских округов и муниципальных районов по партийным спискам в случае, если общее число депутатов совета составляет 20 и более. Формально при принятии данного закона выбор муниципалитетам дается: смешанная или полностью пропорциональная система, однако не дается возможности выбрать мажоритарную.

При этом 7 июля 2011 Конституционный суд РФ принял постановление № 15-П по т.н. **«Хомутининскому делу»**, где, в тексте Постановления подчеркивается, что *«По смыслу приведенных положений, реализация определенных ими регулятивных полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации в области муниципальных выборов, по общему правилу, связана с необходимостью установления нескольких (альтернативных) видов избирательных систем, из которых местные сообщества самостоятельно выбирают наиболее приемлемую и соответствующую местным условиям избирательную систему и закрепляют ее в своих уставах»*. То есть, признано неприемлемым императивное установление для муниципалитетов конкретного вида избирательной системы.

Однако выборы 4 декабря 2011 показывают применение полностью пропорциональной системы в первую очередь именно на выборах представительных органов МСУ в сельских поселениях.

В региональных центрах по пропорциональной системе будет избрано только 2 два совета: в Грозном (27 депутатов с 5% барьером) и Магасе (7 депутатов с 5% барьером). **Всего же выборы по полностью пропорциональной системе пройдут в 127 муниципалитетах.**

- Ассоциация напоминает о еще одной важнейшей тенденции последних лет: **резкое увеличение случаев отмены прямых выборов мэров**. В результате 4 декабря 2011 они пройдут в единственном региональном центре — Липецке. Липецк наряду с Воронежем и Ярославлем это три последних региональных центра в Центральном федеральном округе, где сохранились выборы мэра населением.

3. Сбор подписей на выборах в Государственную Думу России

Согласно данным региональных представителей ассоциации «ГОЛОС» сбор подписей достаточно активно проводился в большинстве регионов партией «Яблоко», в части регионов наблюдался сбор подписей партией «Патриоты России». Сбор подписей партией «Правое дело» был замечен только в нескольких регионах. В целом из всех партий, собиравших подписи, по данным регионального наблюдения, активность «Правого дела» была наименее заметной. Тем не менее, именно партия «Правое дело» первой 14 октября сдала в Центризбирком 160 тысяч подписей, сообщил журналистам лидер списка партии, исполняющий обязанности председателя Андрей Дунаев.

Показательно, что при нынешних требованиях к сбору подписей обычно без проблем регистрируются малоизвестные списки и кандидаты. При этом отказы в регистрации нередко получают реально популярные и хорошо известные представители оппозиции, что подчеркивает, что при нынешних требованиях закона и правоприменительной практике вопрос регистрации или нерегистрации в значительной степени является вопросом доброй воли соответствующей избирательной комиссии и отношения к кандидату или партии администрации соответствующего уровня.

В целом отмечается, что во всех регионах сбор подписей шел с большим трудом, в ряде случаев встречая противодействие правоохранительных органов.⁷ Граждане, по данным из региональных штабов партий, неохотно открывают двери незнакомым, удивляются необходимости указывать персональные данные в подписном листе и иногда спрашивают, как это согласуется с законом о защите персональных данных.

4. Формирование партийных списков и обеспечение прав беспартийных граждан на выборах в Государственную Думу России

С 2007 г., когда на выборах депутатов Государственной думы РФ была введена полностью пропорциональная избирательная система, в законодательстве появились символические нормы об обеспечении пассивного избирательного права беспартийных граждан⁸. Очевидно, что невозможно принудить партию выдвигать гражданина, который не имеет к ней отношения и не связан с ней совместной деятельностью и взглядами. Ни в одном регионе региональным представителям ассоциации «ГОЛОС» не удалось найти ни одного случая успешной реализации этой декларативной нормы.

Бесправие беспартийных кандидатов вызывает особенное беспокойство в условиях, когда за последние годы Министерство Юстиции России отказывало в регистрации всем новым политическим партиям, за исключением «Правого дела».

⁷ Санкт-Петербург. На региональном сайте партии «Яблоко» размещены два объявления о том, что сборщикам подписей в осуществлении их деятельности препятствуют органы власти и правоохранительные органы. 23 августа у станции метро «Кировский завод» был задержан и доставлен в 31-е отделение полиции Кировского района сборщик подписей за регистрацию списков партии в Законодательное собрание города и Госдуму РФ. В сообщении от 26 августа говорится, что отказ в согласовании мест для сбора подписей последовал также от администрации Центрального района, а во многих домах Калининского района сборщики подписей встречали объявления следующего содержания: «Внимание! Уважаемые жители! В последнее время участились случаи мошеннического использования персональных данных граждан. Наиболее часто объектами мошенников становятся люди старшего поколения, которые охотно идут на контакт с незнакомыми людьми. Органы внутренних дел предупреждают Вас о необходимости быть предельно осторожными с гражданами, которые под любым предлогом пытаются выяснить ваши фамилию, имя, отчество, а также паспортные данные. О любых подобных проявлениях следует информировать территориальные отделы внутренних дел».

⁸ Граждане вправе обратиться в партии в течение трех дней, и если партия сочтет его обращение поданным по форме, конкретный вид которой не известен и законом не установлен (к примеру, не ясен набор документов, который гражданин при этом должен предоставить и т.д.) и он сумеет найти 10 членов партии в свою поддержку, региональное отделение партии даже может его заявление рассмотреть, но никаким образом не обязано его удовлетворять.

Таблица 1. Количество выдвинутых, заверенных и зарегистрированных кандидатов в списках политических партий на выборах депутатов Государственной Думы России шестого созыва

Политическая партия	Дата съезда, 2011 г.	Кандидатов, чел.				Число территориальных групп списка
		выдвинуто	в заверенном списке	беспартийных в заверенном списке	в зарегистрированном списке	
«Единая Россия»	23-24.09	600	599	184	597	80
КПРФ	24.09	597	595	60	594	73
«Справедливая Россия»	24.09	600	585	100	584	73
«Яблоко»	10-11.09	388	374	56	363	78
ЛДПР	13.09	315	312	6	312	82
«Патриоты России»	10.09	309	309	40	302	83
«Правое дело»	14-15.09., 20.09	376	313	71	301	77

Однако, во всех этих случаях, по имеющимся данным, появление в списках формально беспартийных граждан связано не с описанной в законе процедурой обращения гражданина в политическую партию, а с иными взаимоотношениями граждан и партийного руководства (формальной беспартийности нужных партии кандидатов — к примеру, беспартийным является Президент РФ Д. Медведев, лидер списка партии «Единая Россия»; «спонсорскими взаимоотношениями»; невозможности ряда кандидатов быть членами партий из-за формального должностного статуса и т.д.).

Не менее остро стоит проблема не только прав собственно членов партии, при принятии партией решений о выдвижении кандидатов, но и целых региональных отделений, мнение которых при существующей в России системе выдвижения (когда решение принимает федеральный съезд партии) нередко игнорируется, а несогласные с ними партийные организации распускаются и/или исключаются из партии.

В последние годы в России активно применяются механизмы так называемых «праймериз» (первичных выборов), имитирующих партиями открытый конкурс отбора кандидатов.

В действительности же реальное формирование списков зависит от решения партийной бюрократии, и реальные мотивы принятия решений закрыты для общественности.

Так при формальном проведении праймериз или при проведении партконференций принципиальными вопросами является право кандидатов свободно выдвигать свои кандидатуры для участия в праймериз независимо от мнения партийных боссов.

На примере «Единой России» на выборах ГД РФ — отсутствовал как свободный доступ кандидатов на праймериз (голосование проводилось только по кандидатам, отобранным партийным руководством), так и равное избирательное право членов партии (голосовали не все члены партии, а только специально отобранные выборщики). Таким образом, специально отобранные выборщики голосовали за заранее специально отобранных кандидатов. Но даже после этого итоги «праймериз» не носили юридически для съезда партии обязывающего характера и их итоги во многом игнорировались.

В 2011 году проведение «Единой России» т.н. «праймериз» было тесно связано с созданием в мае 2011 г. т.н. «Общероссийского народного фронта» (ОНФ).

В регионах на базе Общественных приемных В. Путина при активном участии администраций стали интенсивно создаваться подразделения ОНФ. Сообщалось, что так как юридически регистрировать фронт не будут, то все юридические вопросы будут решаться от лица Института социально-экономических и политических исследований во главе с бывшим президентом Чувашии Н. Федоровым. *При этом ОНФ будет участвовать в предвыборной кампании, собирая предложения от общественных организаций в предвыборную программу партии, организовывая выдвижение кандидатов от общественности в список партии.*

В итоге в списки ЕР на обсуждение было вынесено 4700 человек⁹. При этом заранее было объявлено, что, несмотря на формальные итоги праймериз, лидер ЕР и ОНФ Владимир Путин может единолично вносить кандидатуры или исключать их из партсписка. «Это право у него отобрать никто не может», — отметил и.о. секретаря Генсовета С. Неверов. То есть право формирования конечного варианта списка, который должен был быть утвержден съездом, оставалось за В. Путиным, а праймериз играли чисто «совещательную» роль.

В итоге выдвинутый на съезде «Единой России» список совпал с результатами праймериз лишь в 8 региональных группах из 80.

В. Путин констатировал, что система праймериз работает: «Хорошо, что мы вводим такие инструменты, и хорошо, что мы видим весь процесс и в случае необходимости можем корректировать, что происходит»¹⁰.

Главным событием съезда партии **«Единая Россия»** 24 сентября было выступление на нем Президента РФ Д. Медведева, который сообщил, что не будет баллотироваться на пост Президента в 2012 году, и предложил поддержать на этот пост премьер-министра РФ Владимира Путина. В ответ лидер «Единой России» В. Путин заявил, что назначит Медведева премьер-министром и предложил поставить его во главе списка партии «Единая Россия».

Таким образом, не являясь членом партии «Единая Россия», президент РФ Дмитрий Медведев является лидером и единственным участником федеральной части списка партии на выборах в Государственную Думу.

Основа списка, как и ранее, — крупные федеральные и региональные чиновники. В список вошло 54 губернатора из 83 субъектов РФ, 8 членов правительства и руководитель администрации Президента. Помимо «паровозов» — губернаторов и федеральных чиновников в списке также большая группа заместителей губернаторов и региональных министров. В списке 9 спикеров региональных парламентов. Вошли в список 11 глав региональных центров. Также в списке главы районных администраций.

Особенностью этих выборов стали факты нарушений кодекса судейской этики и федерального закона «О статусе судей», запрещающие судьям принадлежать и участвовать в деятельности политических партий и движений, «поддерживать их материально, участвовать в политических акциях».

Странным стало наличие в списке представителей судейского корпуса — Председателя Верховного суда Башкортостана Михаила Тарасенко, Верховного суда Северной Осетии Тамерлана Агузарова.

Вошли в список прокурор Республики Коми Владимир Поневежский. **При этом прокурорские работники, согласно закону о прокуратуре, «не могут являться членами**

⁹ Список кандидатов для участия в общенародных праймериз. 21.07.2011.
<http://narodfront.ru/primaries/20110721/379969321.html>

¹⁰ Гусева Д. Ненародное голосование. «Московские новости» № 115

общественных объединений, преследующих политические цели, и принимать участие в их деятельности».

Единственным крупным политическим скандалом предвыборной кампании стал предвыборный съезд **«Правого дела»**¹¹. В день съезда представители Прохорова (он сам на съезде не появился) сообщали, что группа незарегистрированных делегатов в составе 21 человека пытались поучаствовать в съезде и войти в его рабочие органы. Ими руководил зам. руководителя управления внутренней политики Администрации Президента Радий Хабиров. В итоге Съезд признал полномочия этих делегатов, которых, по данным команды Прохорова, никто не выбирал. На экстренной пресс-конференции вечером М. Прохоров действия делегатов назвал «рейдерским захватом».

На следующий день 15 сентября прошло 2 мероприятия. Группа А. Дунаева и А. Богданова в Центре международной торговли провела мероприятие, официально признанное съездом партии (на данном мероприятии присутствовали представители Минюста и Центризбиркома), а группа М. Прохорова провела собрание в помещении Академии наук. Сам Прохоров заявил о сложении полномочий председателя партии и выходе из нее.

Что послужило такому откровенному вмешательству кремлевской администрации в деятельность партии?

По поводу причин произошедшего есть несколько версий. Первая — это кумулятивный эффект кадровых ошибок Прохорова и конфликта вокруг фигуры Е. Ройзмана, как тест на управляемость **проектом из Кремля**¹². Версия вторая — охлаждение властей к проекту «Правого дела» может быть дополнительно связано с тем обстоятельством, что к этому времени уже было принято стратегическое решение о вхождении Д. Медведева в список партии «Единая Россия», и соответственно отпадала необходимость в поддержке дополнительного «пропрезидентского» проекта.

Возможно, насторожило, прозвучавшее 4 сентября в эфире программы «НТВшники», заявление Прохорова, что он не исключает своего участия в президентских выборах.

В любом случае произошедший скандал существенно дискредитировал партийно-избирательную систему, показав внутри и вне страны ее искусственный и дирижируемый характер.

Ассоциация «ГОЛОС» отмечает как положительный факт, что все 7 политических партий, подавшие списки на регистрацию, были в итоге зарегистрированы.

¹¹ Партия «Правое дело», созданная в конце 2008 взамен самораспустившихся ДПР, СПС и «Гражданской силы», в 2009-2010 почти не принимала участия в политической жизни, оказываясь в условиях почти парализованного из-за разногласий руководства. С конца 2010 — начала 2011 шла дискуссия о «перезапуске» проекта и избрании нового единого лидера. Наконец в мае 2011 года стало известно, что лидером партии станет миллиардер Михаил Прохоров, который был избран лидером «Правого дела» на съезде партии 25 июня, а 27 июня Президент Дмитрий Медведев встретился с Прохоровым. Таким образом очевидно проект имел тогда властную поддержку.

¹² Так 15 сентября 2011 года Михаил Прохоров сообщил: «в последние 2 недели или 10 дней» на него начали оказывать давление из Кремля. «Все без исключения руководители региональных отделений или делегаты съезда были вызваны в местные администрации. С кем-то губернатор говорил, с кем-то замгубернатора по идеологии, — сказал он в эфире «Эха Москвы». — И всем настоятельно рекомендовали не голосовать за кандидатуру Ройзмана в федеральные списки».

5. Итоги выдвижения и регистрации на региональных и местных выборах

Ситуация на выборах депутатов региональных Законодательных собраний напоминает предыдущие региональные кампании: максимальные зачистки на этапе регистрации, основными жертвами которых становятся представители «непарламентских» партий и независимые кандидаты. Фактически, вопрос регистрации кандидатов и партийных списков, это вопрос доброй воли избирательных комиссий и неформальных ограничений на то, какие партии можно, а какие нельзя допускать к выборам.

Региональные власти, через контролируемые ими избиркомы, в ряде случаев пытались воздействовать и на списки парламентских партий, которые в отдельных регионах (Камчатский край, Орловская область) были зарегистрированы с большим трудом, в других — из их списков пытаются «выбивать» отдельных кандидатов.

Не удивительно, что из 7 сохраняющих статус разрешенных в стране партий только 3 представленных в Госдуме РФ («Единая Россия», КПРФ, ЛДПР) выдвинули списки во всех 27 регионах, а «Справедливая Россия» в 26 (минус Мордовия).

«Непарламентские» партии — «Патриоты России» — в 12 регионах, РОДП «Яблоко» — в 13-ти и «Правое дело» выдвинул списки в 14 регионах.

На фоне предыдущих кампаний заметна резкая активизации партии «Правое дело», которое ранее в выборах почти не участвовало. Теперь же по числу выдвинутых списков оно обошло «Патриотов России» и «Яблоко».

В среднем на регион приходится около 5 зарегистрированных партийных списков — эта ситуация в течение периода декабрь 2007 — декабрь 2011 остается почти неизменной.

Таблица 1. Сводная таблица по числу выдвинутых и зарегистрированных партийных списков в регионах

(По состоянию на 2 ноября регистрация не завершена в Карелии и Тюменской области)

Регион / Политическая партия	«Единая Россия»	КПРФ	ЛДПР	«Справедливая Россия»	«Патриоты России»	«Яблоко»	«Правое дело»	Всего
Республика Ингушетия	+	+	+	+	—	Отказ в регистрации	+	Выдв.6 Зарег. 5
Республика Карелия	+	+	+	+	—	?	?	Выдв. 6
Республика Мордовия	+	+	+	— Заявлено об отказе от участия	—	—	Отказано в заверении	Выдв.4 Зарег.3
Чувашская Республика	+	+	+	+	+	—	—	Выдв.5 Зарег.5

Алтайский край	+	+	+	+	—	Отказ в регистрации	—	Выдв.5 Зарег.4
Камчатский край	+	+	+	+	+	—	—	Выдв.5 Зарег.5
Красноярский край	+	+	+	+	—	—	+	Выдв.5 Зарег.5
Пермский край	+	+	+	+	+	+	+	Выдв.7 Зарег.7
Приморский край	+	+	+	+	—	Не сдали подписи	—	Выдв.5 Зарег.4

Что касается ситуации с отказами в регистрации или попытками отказа в регистрации можно выделить несколько групп оснований.

По итогам проверки подписей отказы в регистрации получили следующие партийные списки:

В Новгородской области на выборах облдумы «Патриоты России» представили 5610 подписей, из проверенных 2000 подписей недействительными были признаны 296 или 14,8%.

В Алтайском крае отказ получило «Яблоко». По результатам проверки 505 (пятьсот пять) подписей, или 14,43% проверенных были признаны недостоверными и (или) недействительными. По данным самого «Яблока» перед сдачей подписей в крайизбирком подписные листы проверяли специалисты графологи из числа бывших сотрудников ГУВД¹³.

1 ноября стало известно об отказе в регистрации списку РОДП «Яблоко» на выборах **Заксобрания Ленинградской области**. Пока известно, что число забракованных подписей составило около 20

Проблемы с регистрацией партийных списков возникли у ряда партий в связи с оформлением документов:

Так в **Камчатском крае** 10 октября крайизбирком сначала принял пакет постановлений об исключении 14 кандидатов из списка ЛДПР в связи с отсутствием заверенной уполномоченным представителем избирательного объединения копии паспорта кандидата и т.д., а затем отказала ЛДПР в заверении списка. По той же причине отказано в заверении списка кандидатов партии по одномандатным округам.

Председатель ЛДПР В.Жириновский направил жалобу в ЦИК РФ, который 17 октября принял постановления. ЦИК обязал Избирательную комиссию Камчатского края незамедлительно заверить список кандидатов в депутаты Законодательного Собрания края от ЛДПР по одномандатным избирательным округам. Постановлением № 46/386-6 отмечено, что представление оформленных ненадлежащим образом документов нельзя считать их отсутствием. Кроме того, избирательное объединение вправе устранить выявленные недостатки в документах в порядке пункта 1¹ статьи 38 Федерального закона, части 1 статьи 39 Закона Камчатского края.

В Орловской области 10 октября начался скандал с претензиями облизбиркома к документам кандидатов от КПРФ и ЛДПР.

¹³ <http://yabloko.ru/regnews/Altai/2011/10/20>

Согласно Постановлениям облизбиркома от 10 октября 2011 г.: № 10/125–5 по сути наличие в паспортах недостатков, допущенных сотрудниками ФМС и ПВС при выдаче паспортов, препятствует реализации избирательных прав граждан.

В частности, областная избирательная комиссия обнаружила, что паспорт лидера ЛДПР Владимира Жириновского якобы оформлен с нарушением действующих правил, так как в нем на 14 странице нет даты рождения его супруги. Аналогичные претензии коснулись 24 из 53 кандидатов в депутаты областного совета от КПРФ и 13 из 34 кандидатов от ЛДПР. Среди претензий неточности в штампе о регистрации (л. 5), воинской обязанности (л. 13). Одному из кандидатов сотрудники паспортной службы на странице 19, делая запись о ранее выданном паспорте, поставили штамп кверху ногами. Обком КПРФ направил жалобу на действия комиссии в ЦИК. Член ЦИКа от КПРФ Евгений Колюшин напомнил, что в марте 2011 года пленум Верховного суда вынес решение, по которому никакие пометки, недочеты или опечатки в действующем паспорте гражданина не препятствуют осуществлению им его избирательного права¹⁴.

Еще несколько десятков кандидатов по мажоритарным округам, как выдвинутых партиями, так и независимых, получили аналогичные уведомления. Возник федеральный скандал.

В итоге 14 октября Орловский облизбирком все же зарегистрировал список КПРФ на выборах в областной совет в количестве 53 человек и список ЛДПР в составе 34 человек.

Избирком Мордовии отказал в заверении списка партии «Правое дело», который состоял всего из четырех кандидатов. Причиной стало то, что избирательное объединение обязано уведомить избирком о времени и месте проведения общего собрания по выдвижению кандидатов в депутаты. Однако в уведомлении не было указано место проведения собрания. Повторное собрание региональное отделение провести не успело. В результате ряд кандидатов — членов партии выдвигаются в горсовет Саранска в порядке самовыдвижения, указывая, что являются членами «Правого дела».

При регистрации по одномандатным округам, как уже было отмечено, наибольшее число отказов получают независимые кандидаты и представители непарламентских партий.

Так в Пермском крае общее количество выдвинутых и уведомивших окружные избиркомы кандидатов по одномандатным избирательным округам в Законодательное собрание — 162, из них зарегистрировано — 124. Общее количество зарегистрированных кандидатов от избирательных объединений — 93, в порядке самовыдвижения — 31 (выдвигалось 67 самовыдвиженцев).

В Красноярском крае отказ в округах на выборах в Заксобрание получил ряд известных краевых политиков.

Всего из 55 самовыдвиженцев в крае 18 получили отказ в регистрации.

На выборах Московской областной думы из 43 самовыдвиженцев по имеющимся пока данным 14 получили отказ, 15 зарегистрированы, 4 утратили статус выдвинутых, по остальным данные не указаны.

В Свердловской области отказ в регистрации на выборах в Заксобрание Свердловской области по Октябрьскому округу №10 получил независимый кандидат, известный блоггер Леонид Волков.

При этом ни первая проверка в комиссии, ни вторая, ни графолог не поставили под сомнение тот факт, что в поддержку выдвижения Волкова подписались 1039 реальных людей. В результате 23 октября был изготовлен итоговый, окончательный протокол, содержащий

¹⁴ Нагорных И., Инютин В. Паспорт Владимира Жириновского признан недействительным. Газета "Коммерсантъ", №193 (4734), 14.10.2011. <http://www.kommersant.ru/doc/1794250>

информацию о том, что недостоверными и недействительными были признаны 88 подписей. **Однако** рабочая группа, воспользовавшись своим правом, в рамках 10-дневного срока обратилась к экспертам Уральского регионального комитета судебной экспертизы. Проверка подписных листов экспертами Уральского регионального центра судебной экспертизы выявила 154 недостоверных и недействительных подписи (То есть эксперты дополнительно признали недействительными еще 67 подписей), что составляет 14,8 % от общего количества подписей. По опубликованным Волковым материалам проверки специалисты Шакирзянова и Изотова выявили несколько групп дат, где, по их мнению, сведения о дате за нескольких избирателей были внесены одним лицом, но не лицом, заверившим подписные листы. Таким образом, получается абсурдная ситуация якобы сборщики приходили к избирателю, все правильно заполняли, потом шли вместе с ним ко второму избирателю, там тоже все заполняли правильно, и подпись второй избиратель ставил правильно... но дату за него вносил первый избиратель.

Волков отмечает, что забраковали дату в подписи профессионального юриста Дмитрия Палтусова. Попали в забракованные четыре нотариально заверенных подписи. Забраковали даты в ряде подписей, которые собирал Антон Савин. Дату в подписи Алексея Кирпичникова. Подпись отца Александра Гощицкого. Подписи родителей Валерия Самуиловича Рабиновича, помощницы Волкова, десяток подписей, которые оформлялись в офисе на Красноармейской, на глазах многих свидетелей и т.д. Получение отказа в регистрации Л. Волков связывает с указанием комиссии от председателя облизбиркома В. Мостовщикова.

Выявлена грубая ошибка в недавно принятом Приложении № 8 к ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации». Этим приложением устанавливается форма Подписного листа для сбора подписей в поддержку выдвижения кандидата на муниципальных выборах. В противоречие с п. 12 ст. 37 закона «Об основных гарантиях избирательных прав...», в подстрочнике формы пропущена информация о необходимости указания даты рождения сборщика подписей.

На местных выборах самый большой скандал связан с отказом в регистрации на выборах мэра Липецка председателю горсовета и члену «Единой России» самовыдвиженцу Александру Соколову.

Избирательный штаб Александра Соколова предоставил 8420 подписей в его поддержку. В ходе проверки 1447 из них были признаны действительными, оставшиеся 197 или 11,98% недействительными. В более чем 150 подписях усомнилась Федеральная миграционная служба. Подписавшиеся люди по представленным данным не проживают по обозначенным ими адресам, а еще восемь человек числятся умершими.

6. Формирование избирательных комиссий

Ассоциация «ГОЛОС» системно обращает внимание общественности, что независимость избирательных комиссий от органов исполнительной власти является одним их важнейших условий борьбы с административным влиянием на избирательный процесс. **Однако анализ состава избирательных комиссий субъектов РФ показывает, что именно административный ресурс значительно усилился к началу федеральной избирательной кампании.**

Это, прежде всего, определяется принципом формирования избирательных комиссий¹⁵.

¹⁵ Избирательные комиссии субъектов РФ поровну формируются губернатором и региональным парламентом на основе предложений политических партий, выдвинувших списки кандидатов, допущенные к распределению депутатских мандатов в Государственной Думе РФ и законодательном органе государственной власти соответствующего субъекта Федерации. К ним добавлены партии, участвующие в получении «утешительных»

Так, перед предстоящими выборами активно шел процесс формирования нового состава избирательных комиссий большого числа субъектов Федерации. В течение 2011 года был обновлен состав 64 избирательных комиссий регионов (из 83 имеющихся).

Из 64 избирательных комиссий в 23-х произошла смена председателей комиссий. Большинство замен связано с заменой губернаторов, которые, как можно предположить, предпочитали иметь во главе комиссий более близких к своим командам людей.

Причем в ряде случаев опытных специалистов в сфере избирательного законодательства заменяли, на ранее не имевших отношения к выборам, но видимо более лояльных и близких к новым администрациям. Так в Калининградской области главу облизбиркома Калининграда Сергея Лунева заменил вице-премьер правительства области Михаил Плюхин. Новым председателем Амурского облизбиркома стал бывший руководитель аппарата губернатора области в 2004-2007 и 2009-2010, а в мае-июне 2010 глава администрации г. Благовещенска Николай Неведомский. В Волгоградской области новым председателем облизбиркома стал Андрей Сиротин, заместитель Главы Волгограда.

В Костромской области отстранен В.Смирнов, грамотный юрист, возглавлявший облизбирком на протяжении ряда созывов. Вместо него облизбирком возглавил М. Барабанов — начальник правового управления администрации Костромской области.

Новый председатель Оренбургского облизбиркома Дмитрий Кулагин до марта 2011 года был председателем Законодательного Собрания Оренбургской области, соответственно избирался в 2007 году в Законодательное собрание области от партии «Единая Россия» — возглавлял предвыборный штаб партии.

Новым председателем избирательной комиссии Республики Алтай утверждена Ираида Каранина, сотрудник в аппарате правительства, а еще раньше — МВД Республики Алтай.

Новый председатель Орловского облизбиркома ранее занимал должность заместителя руководителя Аппарата.

Еще один тренд — замена председателей избиркомов в регионах, где отмечены проблемы у партии «Единая Россия». Помимо названных Калининградской и Волгоградской областей области это Тверская область. Аналогичные причины в Ярославской области. Председателем Избирательной комиссии Ярославской области стал Сергей Бабуркин, который до назначения являлся руководителем Ярославского регионального Исполнительного комитета партии «Единая Россия»

Тульский облизбирком вместо Валентины Федосеевой возглавил Сергей Костенко, ранее заместитель руководителя управления — начальник отдела Центрального исполкома Всероссийской политической партии «Единая Россия».

Ряд замен председателей избиркомов можно приветствовать. Так покинула пост глава Мособлизбиркома Валентина Смирнова, которая работала несколько созывов подряд. Под ее руководством были приняты многие спорные решения, некоторые из которых отменялись судами и ЦИКом, неоднократно критиковались оппозицией и экспертами. Причина — пенсионный возраст и замечания к работе. Ее заменил работавший на «Единую Россию» юрист Ирек Вильданов. Вступил в должность новый председатель избирательной комиссии Новосибирской области, бывший вице-мэр Новосибирска Юрий Петухов.

Авторитетным специалистом по выборам является вернувшийся в 2010 году на пост председателя Иркутского облизбиркома В. Игнатенко.

мандатов (т.е. набравшие от 5% до 7% голосов). По предложениям указанных выше партий должно быть назначено не менее одной второй от назначаемого числа членов комиссии. Также учитываются предложения представительных органов муниципальных образований, избирательной комиссии субъекта Федерации предыдущего состава, Центральной избирательной комиссии РФ. Законодательный орган и глава региона обязаны назначить не менее одного члена избирательной комиссии на основе поступивших предложений ЦИК РФ.

В то же время остаются на постах такие одиозные руководители, дискредитировавшие себя многими спорными решениями и скандалами на выборах, как председатель Свердловского облизбиркома В. Мостовщиков и Мосгоризбиркома В. Горбунов. Это можно рассматривать как сигнал системе, что критерием оценки на практике является не юридическая чистота, а нужный результат любыми путями.

При назначении на новый срок председателя Омского облизбиркома А. И. Кушнарева оппозиция вновь напомнила, что на последних выборах Президента РФ в Омской области в 2008 году исчезли протоколы о результатах голосования 90 тысяч избирателей в ряде районов области. Эта скандальная ситуация возникла после того, как в Омской области результаты выборов Президента РФ значительно разошлись в меньшую сторону в сравнении с общефедеральными показателями для победившего в 2008 году Д. А. Медведева. Тогда, по официальным объяснениям облизбиркома протоколы были уничтожены в результате прорыва трубы в подвале здания, где они хранились. На основании этих данных оппозиция заявила о серьезных фальсификациях результатов выборов в области.

Особняком, при формировании избиркомов, стоит история с бывшим главой псковской областной избирательной комиссии Юлией Куликовой, на которую еще в 2009 году заведено уголовное дело по подозрению в присвоении и растрате бюджетных средств, а также в служебном подлоге. Куликова и другие должностные лица обвиняются в незаконном расходовании более 56 миллионов рублей в период подготовки и проведения федеральных выборов в ноябре-декабре 2007 года и в феврале-марте 2008 года. Сейчас она находится в отпуске по уходу за ребенком.

Обращает внимание, что в регионах в массовом порядке отказывались под любым предлогом назначать в состав избирательных комиссий представителей непарламентских партий или нежелательных общественных объединений.

Так в Алтайском крае были под разными предложениями отклонены все кандидаты партии «Яблоко» в каждую из 30 территориальных избирательных комиссий.

То же произошло при формировании ТИК Санкт-Петербурга и ряда других регионов.

Липецкое региональное отделение «Правое дело» внесло предложения по кандидатурам в состав избирательной комиссии области. Однако их предложение было отклонено. В Костромской области региональные отделения непарламентских партий выдвинули своих представителей как в городскую, так и областную избирательные комиссии, но получили отказ.

Таким образом, уже на старте кампании заметно, что в большинстве регионов есть большие сомнения в беспристрастности избирательных комиссий и независимости их от администраций.

7. Краткий анализ «Карты нарушений на выборах» за период до 1 ноября 2011 г.

7.1. Общая оценка сообщений

На 1 ноября 2011 года на «Карту нарушений» поступило 671 сообщение, что на порядок больше, чем за такой же по продолжительности период в избирательные кампании 2007/08 годов.

Большая часть сообщений относится к федеральным выборам, однако есть сообщения, связанные с региональными и местными выборами, свидетельствующие о том, что, имея те же

недостатки в виде использования административного ресурса, последние отягощены еще и незаконными отказами в регистрации «нежелательных» для администрации кандидатов.

Большинство сообщений содержат информацию с признаками нарушения избирательного законодательства. При этом по количеству нарушений, судя по информации с «Карты нарушений», со значительным отрывом лидирует партия «Единая Россия», вслед за ней идут КПРФ, «Справедливая Россия», ЛДПР и «Правое дело». Отсутствуют сообщения о нарушении законодательства со стороны «Патриотов России» и «Яблока».

Некоторое количество сообщений связано с нарушениями, не носящими принципиального характера, например, нарушениями правил оформления агитационных материалов. Имеются сообщения об анонимных агитационных материалах, акциях провокационной агитации, противодействия агитационным мероприятиям, сомнительных действиях сотрудников ОВД.

Однако лейтмотивом сообщений является незаконное участие в избирательной кампании органов и сотрудников государственной власти и местного самоуправления. Совокупность сообщений свидетельствует о том, что администрация (исполнительная власть) нарушает законодательство по двум принципиальным направлениям:

- исполняет полномочия, возложенные исключительно на избирательные комиссии;
- поддерживает своими действиями и ресурсами одного из участников выборов.

Деятельность российской администрации различных уровней свидетельствует о грубом нарушении следующих принципов российского избирательного законодательства:

- организация выборов возложена на независимые от администрации избирательные комиссии;
- участники выборов равноправны;
- участники выборов используют в целях достижения определенного результата на выборах исключительно собственные ресурсы (избирательный фонд, партийное имущество, индивидуальное участие добровольцев);
- участие в голосовании и выражение электорального мнения является добровольным и свободным.

Эта деятельность нарушает принципы свободных выборов и международные избирательные стандарты, выполнение которых Россия возложила на себя ратификацией таких международных документов, как «Документ Копенгагенского совещания Конференции по человеческому измерению ОБСЕ» (в частях 7.6-7.8), «Свод рекомендуемых норм при проведении выборов. Руководящие принципы и пояснительный доклад» (в частях 2.3 и 3.1 раздела I), " Конвенции о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах – участниках Содружества Независимых Государств" (в статье 8, часть 2 и в статье 11, часть 2).

7.2. Администрация как организатор выборов

Некоторые сообщения свидетельствуют том, что исполнительная власть вторгается в область компетенции избирательных комиссий. Из Алтайского края поступило сообщение о том, что администрация осуществляла поквартирный обход и уточнение списков избирателей.

В инструкциях, которые издают администраторы различного уровня, встречаются, например, такие указания: «Министерству экономики обеспечить явку на выборы..., снабдить центры занятости населения агитационно-пропагандистскими материалами; ...Министерству здравоохранения представить список доверенных лиц во всех учреждениях сферы

здравоохранения (минимум по одному человеку в каждом учреждении)...Министерству социальной защиты организовать предоставление сведений о пенсионерах секретарю местного отделения ВПП «Единая Россия», ...Министерствам ...каждые две недели представлять в адрес руководителя Администрации Губернатора информацию о проведенных встречах с трудовыми коллективами...Заместителю директора ООО «УГМК-холдинг» подготовить предложения по финансированию избирательной кампании, представить губернатору области». Автором этого текста, присланного на карту нарушений в фотокопии, является руководитель администрации свердловского губернатора, а по совместительству – руководитель регионального избирательного штаба «Единой России».

Из Рыбинского района Ярославской области поступило сообщение, подтверждающее обычную практику формирования участковых избиркомов, которые по закону должны формироваться вышестоящими территориальными комиссиями. В сообщении из Рыбинска глав поселений просят «провести персональный анализ составов УИК, с целью определения эффективности взаимодействия с конкретными лицами из его состава в период избирательной кампании». Если верить сообщению, основным критерием эффективности взаимодействия с членом участковой комиссии является его «лояльность ПАРТИИ».

7.3. Участие администрации в агитации за «Единую Россию»

Большое количество граждан возмущаются тем, что агитация партии «Единая Россия» основана на действиях администрации. Фактически «Единая Россия» приписывает (точнее, - ей позволяют приписывать) себе благотворительность за счет использования бюджетных средств.

В такого рода действиях нет прямого нарушения закона, в отличие от прямой агитации со стороны муниципальных или государственных служащих. Но вот пример агитации, в которой уже усматривается использование должностного положения, а также бюджетных средств в пользу одного из участников выборов.



Сообщения о незаконной агитации со стороны чиновников поступают из разных концов страны (см. раздел «Аналитика» на «Карте нарушений» <http://www.kartanarusheniy.ru/news>). Одним из наиболее хорошо проиллюстрированных сообщений на эту тему является видеозапись выступления мэра Новокузнецка перед руководителями предприятий города (<http://www.kuzpress.ru/politics/08-10-2011/19914.html>). Часто администраторы пытаются оправдаться тем, что они проводили агитацию в нерабочее время. Если бы это соответствовало действительности, то следовало бы признать, что наше чиновничество практически не работает.

Закон запрещает проводить агитацию не только чиновникам, но и государственным и муниципальным органам, однако и это требование закона нарушается.



7.4. Подкуп в административной форме

Помимо сообщений о подкупе в материальной форме – от продуктовых наборов до социальных карт с символикой партии, имеется много сообщений о подкупе в форме обещаний вознаграждения за «правильное» голосование.

Широкий резонанс вызвала информация о выступлении мэра Ижевска на собрании ветеранов, в котором мэр прямо говорит о зависимости финансирования ветеранских организаций от процента голосов, набранных партией «Единая Россия». Эта информация на «Карту нарушений» пришла позже сообщения, в котором говорилось, что подобного рода подкуп производился и в школах города.

Чаще встречаются сообщения об угрозах увольнения в случае отказа от голосования или голосования не за определенную партию. Из Томска, например, сообщают: «“ОАО Газпром” шантажирует своих сотрудников увольнением и как бы намекает, чтобы те проголосовали за ЕР».



7.5. Воздействие на бюджетные организации

Имеется много сообщений о принуждении сотрудников государственных, муниципальных и бюджетных организаций заниматься деятельностью, связанной с агитацией за одну из партий. Вот несколько примеров:

Из Санкт-Петербурга сообщают, что в ЖКС №5 Приморского района начальник заставляет сотрудников вычищать газеты из почтовых ящиков, а газеты ЕР класть обратно.

В Свердловской области учителей Каменского района принуждают заниматься незаконной агитацией в предвыборную кампанию. В случае невыполнения данного устного приказа грозят увольнением.

В хабаровском крае представители администрации города настойчиво обязали заведующих детскими садами проводить административную работу по агитации за партию «Единая Россия».

Практически бунтом можно назвать выступление директоров школ Липецка, возмущившихся принуждением их к участию в избирательной кампании (<http://gorod48.ru/news/48988/video/>).

7.6. Принуждение к голосованию

Как на прошлых федеральных выборах широко распространено принуждение к участию в голосовании: либо в форме требования обеспечения явки либо в форме принуждения к получению открепительных. Вот несколько сообщений об этом:

«Все сотрудники администрации Колыванского района в принудительном порядке участвуют в так называемом проекте “Мои друзья”. Сотрудников Администрации Колыванского района Новосибирской области обязали заполнить анкету с указанием родственников, друзей и

соседей, а также взять на себя обязательство гарантировать явку всех перечисленных в анкете на избирательные участки.»

«Я работник в сфере ЖКХ. Работаю и живу в районе Строгино. Нас заставило начальство (Префектура), всех, кто живет в этом районе, написать заявления на получение открепительных талонов самого работника и всех его членов семьи, кто прописан по данному адресу».

7.7. О репрезентативности «Карты нарушений»

Мы допускаем, что отдельные сообщения на «Карте нарушений» могут не соответствовать действительности. Тем не менее, у нас есть уверенность, что в целом они создают реальную картину, происходящего на наших выборах. Это подтверждается информацией, появляющейся в других источниках. Кроме того, некоторые сообщения на «Карте нарушений» имеют продолжения, они подтверждаются фото- и видеоматериалами, некоторые сообщения сопровождаются заявлениями в правоохранительные органы.

У ассоциации «ГОЛОС» нет возможности заниматься проверкой этих сообщений. Это является прерогативой и обязанностью избирательных комиссий и прокуратуры.

Мы полагаем, что интенсивность пополнения «Карты нарушений» с массой фото и видео материалов свидетельствует о критическом отклонении текущих выборов от их конституционного предназначения.

Ассоциация «ГОЛОС» — достоверно о выборах с 2000 года

www.golos.org

Ассоциация некоммерческих организаций «В защиту прав избирателей «ГОЛОС» учреждена в 2000 году. «ГОЛОС» выступает за честные, прозрачные и свободные выборы. Ведет активную работу по просвещению избирателей, организует работу горячих линий, проводит долгосрочное и краткосрочное наблюдение за выборами.

За 11 лет работы «ГОЛОС» на базе экспертных и практических материалов создал уникальную программу комплексного мониторинга выборов. Проведено наблюдение за четырьмя федеральными и сотнями региональных и местных избирательных кампаний.

С 2005 года ассоциация «ГОЛОС» является членом Европейской сети организаций по наблюдению за выборами (ENEMO).

С 2008 года «ГОЛОС» работает с ведущими российскими экспертами над созданием Избирательного кодекса России.

В 2009 году ассоциация «ГОЛОС» в числе шести уважаемых НКО учредила медаль «Защитнику свободных выборов».

В 2010 году «ГОЛОС» вошел в состав Глобальной сети национальных наблюдателей за выборами (GNDEM).

Ассоциация «ГОЛОС» приглашает к сотрудничеству избирателей, наблюдателей, журналистов, правозащитников, членов избирательных комиссий, кандидатов и представителей политических партий.

Наши стандарты

Наблюдая за ходом избирательных кампаний, «ГОЛОС» руководствуется всеобщими универсальными международными избирательными стандартами (Всеобщая декларация прав человека, принятая Генеральной Ассамблеей ООН 10 декабря 1948 г., Международный пакт о гражданских и политических правах, принятый Генеральной Ассамблеей ООН 6 декабря 1966 г. и вступивший в силу 23 марта 1976 г., Декларация о критериях свободных и справедливых выборов, принятая Межпарламентским Союзом 26 марта 1994 г.), а также региональными международными избирательными стандартами и нормами российского избирательного законодательства.

Как организация, руководствующаяся всемирно принятыми стандартами мониторинга выборов, ассоциация «ГОЛОС» определила для себя пять основных принципов работы: прозрачность, профессионализм, объективность, точность и политический нейтралитет, как основные условия независимого и объективного наблюдения за выборами. «ГОЛОС» принимает все возможные меры для того, чтобы обязать своих сотрудников и активистов соблюдать данные принципы.

Карта нарушений на выборах — www.картанарушений.рф

В 2011 году «Газета.Ru» и ассоциация «ГОЛОС» запустили уникальный проект — интерактивную карту нарушений на выборах в России, принять участие в создании которой может любой участник выборов.

Проект подразумевает принцип «краудсорсинга», когда пользователи сами генерируют содержание сайта, а организаторы проекта осуществляют первичную модерацию и техническое сопровождение. Мы предусмотрели самые разные способы передачи сообщения о нарушении (форма на сайте www.kartanarusheniy.ru, телефон горячей линии 8 800 333-33-50 и через SMS 8 925 00 -333-50).

Мы обращаемся к избирательным комиссиям, правоохранительным органам, средствам массовой информации, политическим партиям с просьбой проверять информацию о возможных нарушениях законодательства и принимать соответствующие меры.

Проект открыт для всех, независимо от политических взглядов и предпочтений. Создатели карты исходят из презумпции равенства всех участников избирательной кампании.