

### **3.4. Проблема сбора информации**

#### ***3.4.1. Гласность и открытость выборов***

Важными признаками свободных и подлинных выборов являются гласность и открытость. Принцип гласности и открытости работы избирательных комиссий зафиксирован российским законодательством (п.5 ст.3 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»).

Вообще, обладание информацией является важнейшим фактором управления любым процессом. Оперативный доступ к информации позволяет принимать решения, влияющие на процесс, в том числе и на избирательный процесс. Полный доступ к информации организующих избирательных комиссий, который есть у администрации, а зачастую – прямо у сотрудников избирательного штаба кандидата или партии, поддерживаемых администрацией, предоставляет этим участникам выборов дополнительные преимущества. Наоборот, ограничение доступа к информации конкурентам «административных» претендентов существенно снижает их возможности и ставит их в невыгодные условия.

Российское избирательное законодательство не только провозглашает принципы гласности и открытости, но и содержит конкретные нормы, призванные сделать работу избирательных комиссий открытой и гласной. Однако в реальности российские избирательные комиссии, в основном, пренебрегают принципами открытости и гласности в своей работе. Получение информации от избирательных комиссий зачастую сопряжено со значительными трудностями.

Если говорить об избирательных комиссиях субъектов Федерации, территориальных избирательных комиссиях, комиссиях муниципальных образований и окружных избирательных комиссиях, то их «открытость» сильно ограничена тем фактом, что территориально они обычно расположены в зданиях администрации. Доступ в эти здания охраняется от граждан милицией.

Доступ на заседания избирательных комиссий не является свободным. Требование закона об обязательности приглашения заявителей при рассмотрении заявлений о нарушениях часто не выполняется.

Ознакомление с материалами комиссий и получение их заверенных копий представляет значительные трудности даже для членов избирательных комиссий с правом совещательного голоса. В объяснение отказов в ознакомлении с документами выдвигаются две основные причины.

Первая причина – отсутствие на месте соответствующего должностного лица или самих документов. Например, ключ от сейфа с документами может находиться у секретаря (или председателя) комиссии, который по каким-то причинам отсутствует, сами документы могут быть «в работе». Некоторые «опытные» руководители комиссий предлагают писать заявление в комиссию с просьбой представить документы для ознакомления, которое будет рассмотрено «в соответствии с законом» в пятидневный срок. Понятно, что такой подход свидетельствует лишь о нежелании выполнять требование закона об открытости и гласности. При этом отказ в предоставлении документов в российской действительности абсолютно безопасен для нарушителей закона.

Другая причина – наличие в документах конфиденциальной информации. В законе сказано, что член комиссии *«вправе знакомиться с документами и материалами (в том числе со списками избирателей, участников референдума, с подписными листами, финансовыми отчетами кандидатов, избирательных объединений, бюллетенями), непосредственно связанными с выборами, референдумом, включая документы и материалы, находящиеся на машиночитаемых носителях, соответствующей и нижестоящих комиссий и получать копии этих документов и материалов (за исключением бюллетеней, открепительных удостоверений, списков избирателей, участников референдума, подписных листов, иных документов и материалов, содержащих конфиденциальную информацию, отнесенную к таковой в порядке, установленном федеральным законом), требовать заверения указанных копий»* (подпункт г) п.23 ст.29 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»). Очевидно, что упоминание о конфиденциальной информации относится к получению копий, а не к ознакомлению. Однако избирательные комиссии используют этот предлог для отказа в ознакомлении с документами, если речь идет о любых документах, содержащих, например, адреса граждан. Так, на этом основании избирательные комиссии отказывают в ознакомлении с реестрами выдачи открепительных удостоверений, реестрами заявлений на голосование вне помещения, списком избирателей и другими документами.

Один из авторов этой книги, будучи членом Московской городской избирательной комиссии (МГИК), так и не смог ознакомиться с документами, поданными в МГИК при формировании территориальных комиссий города Москвы. Отказано было именно под тем предлогом, что документы содержат «конфиденциальную информацию». Между тем, эта информация вполне доступна сотрудникам аппарата и руководителям МГИК.

Заметим, что список избирателей, содержащий конфиденциальную информацию, причем не только адреса и паспортные данные избирателей, но и сведения об их участии в голосовании, с 2005 года стал доступен сотрудникам администрации (см. раздел 5.2.5).

Справедливости ради следует отметить, что новый руководитель ЦИК РФ – В.Е. Чуров – несколько расширил контакты ЦИК РФ с партиями и некоторыми общественными объединениями. Благодаря включению одного из авторов этой книги в Координационный совет неправительственных организаций по защите избирательных прав граждан, а также установившимся личным контактам с Председателем ЦИК РФ, а также с Председателем Координационного Совета А.С. Пржездомским, руководителем Российского центра обучения избирательным технологиям при ЦИК РФ А.В. Иванченко, в некоторых случаях удавалось получить ценную информацию о выборах, о которых идет речь в этой книге.

Что же касается открытости и гласности работы участковых избирательных комиссий, то многие наблюдатели сообщали не только о невозможности ознакомиться с количественными данными и документами, но и о том, что их удаляли из комиссий после таких попыток (см. раздел 7.3). В некоторых случаях даже процесс подсчета голосов, работа со списком избирателей производилась без достаточной открытости.

Стоит отметить, что иногда запрещение предоставлять сведения наблюдателям поступало из вышестоящей комиссии или от административных кураторов участковых комиссий. Один из авторов этой книги, прибыв на избирательный участок, расположенный на Киевском вокзале города Москвы, в качестве члена вышестоящей комиссии, встретился с сопротивлением сотрудника районной администрации (!), который запрещал председателю комиссии предоставлять для ознакомления документы комиссии.

### 3.4.2. Аргументы в споре о качестве выборов

Как мы упоминали выше, оценка качества выборов вряд ли может базироваться на эмоциональных ощущениях или на пропагандистских заявлениях организаторов выборов и партийных деятелей. Требуется тщательный сбор и документирование информации о выборах. Многие книги о выборах<sup>94</sup>, к сожалению, содержат утверждения, хотя и очень правдоподобные, но не подтвержденные ссылками на источники и документы.

Серьезный спор о качестве выборов может вестись только с привлечением свидетелей, документов, фактов и цифр. Огульное объявление сообщений о нарушениях «не подтвердившейся клеветой», основанное в лучшем случае на утверждениях тех органов, которые эти нарушения совершали или покрывали, ничем не лучше, чем бездоказательные обвинения в тотальных фальсификациях.

Мы не можем опираться на оценки качества выборов, которые дают явно заинтересованные лица: представители избирательных комиссий и администрации с одной стороны, представители партий и кандидатов с другой стороны. Мы можем лишь использовать предоставляемые ими факты.

Мы не можем опираться на свидетельства в том случае, если неизвестен источник. В некоторых случаях поступающие материалы вызвали сомнения, и, стараясь их развеять, мы пытались связаться с людьми, которые могли бы подтвердить сообщение. Если это не удавалось, мы не считали материал достоверным. Так получилось, например, с очень выразительным фильмом, в котором представлен монолог человека, якобы участвовавшего в фальсификации путем голосования за других граждан<sup>95</sup>.

Некоторые использованные нами свидетельства являются анонимными в том смысле, что они не подписаны именем и фамилией. Однако эти свидетельства идентифицируются электронным адресом, телефоном, ник-именем в электронном журнале, в крайнем случае, – IP-адресом и названием населенного пункта. Следует отметить, что в некоторых сообщениях напрямую сказано, что информатор боится либо за себя и своих родных, либо за свой производственный коллектив. В наше общество опять возвращается боязнь говорить правду о нарушениях со стороны государства...

Конечно, многие представленные сообщения требуют проверки, которая не под силу энтузиастам из общественных организаций. Реакция избирательных комиссий, судов, прокуратуры, если она вообще есть, на эти сообщения обычно не является адекватной: либо голословные утверждения о том, что «факты не подтвердились», либо демагогические и очень спорные объяснения. По некоторым нарушениям (например, «не включили в список избирателей», «не выдано открепительное удостоверение») бывает подтверждающая реакция (так, из 595 нарушений, перечисленных в «Зеленой книге» подтвердились 63), но все подтвержденные нарушения относятся к разряду легко исправляемых и ненаказуемых ошибок. Нарушения же, о которых идет речь в сообщениях, являются грубыми и умышленными нарушениями конституционных прав граждан, совершенными должностными лицами. В принципе именно этим должны были бы заниматься добросовестные и компетентные избирательные

<sup>94</sup> В качестве примера приведем книгу В.М. Смирнова «Афера на выборах». М.: Алгоритм, 2008. Другая книга, основные выводы которой совпадают с мнениями авторов, но которая тоже содержит малодокументированные примеры – книга А. Санаева «Выборы в России. Как это делается». М.: Ось-89, 2005. В качестве противоположного примера хорошо документированной книги можно назвать сборник «Особая зона: выборы в Татарстане» // Казанское отделение Международной правозащитной Ассамблеи, Ульяновск, 2000.

<sup>95</sup> См.: <http://lunar-gloom.livejournal.com/59040.html>.

комиссии, в определенных случаях – совместно с органами прокуратуры. Но, к сожалению, судя по их реакции, и те, и другие играют как раз противоположную роль, покрывая такие нарушения. Понятно, что расследование нарушений должно было бы проводиться с участием заявителей или их представителей, но этого не происходит, что свидетельствует о нежелании добросовестно расследовать нарушения.

Судя по нашему опыту, государство боится привлекать к рассмотрению сообщений о нарушениях грамотных экспертов.

Оценка качества выборов должна быть основана на достаточном количестве фактов, соответствующем масштабу выборов. Нас могут упрекнуть в том, что в этой книге мы приводим сведения о гораздо меньшем числе нарушений, чем, например, количество избирательных участков на федеральных выборах. «Отдельные нарушения не могли повлиять на возможность выявления действительной воли избирателей» – стандартная фраза, применяемая как официальными, так и неофициальными защитниками наших выборов.

С нашей точки зрения, приведенные в этой книге факты (а мы приводим лишь часть фактов, которые дошли до нас) свидетельствуют о массовом характере нарушений на прошедших федеральных выборах. Более того, эти нарушения носят серьезный характер, в некоторых случаях имеют признаки уголовно наказуемых деяний. Эти нарушения могли повлиять и повлияли на волеизъявление избирателей. Стоит учесть, что авторы этой книги, не имея ни материальной, ни финансовой поддержки, ни общероссийской сети информаторов, которыми обладает система избирательных комиссий<sup>96</sup>, могли собрать сведения лишь о малой части нарушений. Кроме того, следует учесть, что многие нарушения на выборах остаются незафиксированными, либо в силу некомпетентности наблюдателей, либо в силу отсутствия реальных возможностей фиксации нарушений. С нашей точки зрения, даже небольшое фиксированное количество грубых нарушений на выборах является экстраординарным событием, которое должно порождать серьезное расследование и наказание.

Одним из аргументов защитников наших выборов является то, что даже если учесть все зафиксированные нарушения, это бы не повлияло на результат выборов, то есть на конкретно избранных кандидатов и партии. В этом аргументе есть небольшая доля правды. При сложившихся обстоятельствах, которые обусловлены подавлением политической конкуренции в стране, массовой пропагандой в СМИ, Д.А. Медведев, скорее всего, стал бы Президентом даже в случае регистрации М.М. Касьянова и при абсолютно честном подсчете голосов. Однако итоги голосования, то есть цифровые данные о количестве принявших участие в выборах и о количестве проголосовавших за Медведева, были бы другими (смотри оценки в главе 8).

Если же говорить о выборах в Госдуму, то у нас нет сомнений, что распределение мест в Госдуме было бы иным, а это могло повлиять и на дальнейшее развитие страны. Скорее всего, при «заградительном барьере» в 7% партийный состав Думы оказался бы таким же, но Дума имела бы несколько иной состав, что могло сыграть свою историческую роль.

Оценка выборов складывается не только из оценки уровня нарушений в период избирательной кампании, но и из оценки уровня политической конкуренции в стране. Последняя является предметом исследования политологов, и мы отсылаем читателя к весьма глубоким работам по этому вопросу – книгам Ю.Г. Коргунюка<sup>97</sup> и Г.В. Голосова<sup>98</sup>. Отметим лишь, что уровень политической конкуренции и состояние гражданского общества являются факторами, определяющими качество выборов не в меньшей степени, чем отсутствие или наличие нарушений избирательного закона в период избирательной кампании.

<sup>96</sup> Богатым материалом, например, являются жалобы, поданные в избирательные комиссии субъектов Федерации.

<sup>97</sup> Коргунюк Ю.Г. Становление партийной системы в современной России. М.: Фонд ИНДЕМ, МГПУ, 2007.

<sup>98</sup> Голосов Г.В. Российская партийная система и региональная политика, 1993–2003. СПб, 2006.

### 3.4.3. Источники информации о выборах

Помимо собственных наблюдений, которые авторы этой книги имели в комиссиях разного уровня – от участковых до Московской городской, мы использовали следующие источники:

- **Интернет.** Следует отметить особую важность этого источника на федеральных выборах 2007-2008 годов. Действительно, за прошедшие с предпоследних федеральных выборов четыре года Интернет получил широкое развитие в нашей стране и, главное – стал доступен широкому кругу граждан. Среди тех, кто интересуется выборами, кто участвовал в общественном наблюдении за выборами, высока доля граждан, которые теперь имеют возможность поделиться своими впечатлениями в различных Интернет-сообществах. Более того, многие наблюдатели имеют возможность размещать в Интернете копии документов, фотографические и видеоизображения. Через Интернет стало доступно содержание многих СМИ, что особенно важно для региональных СМИ. Огромную роль также играет развитие электронной почты, которая теперь может передавать большие объемы информации, и современных поисковых систем. В целом, можно сказать, что Интернет поднял возможности исследования выборов (да и вообще социально значимых событий) на качественно новый уровень.

Особо отметим материалы Интернет-сообществ, посвященные выборам, в частности, сообщество [http://community.livejournal.com/vibory\\_light](http://community.livejournal.com/vibory_light), организованное российским отделением «Трансперенси Интернешнл».

- **Материалы ЦИК РФ.** Сюда в первую очередь следует отнести содержательный сборник «Выборы депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации пятого созыва. 2007», сборник рабочих документов «Сведения о предложениях по совершенствованию избирательного процесса, заявленных и подтвержденных нарушениях избирательного законодательства в ходе избирательной кампании по выборам депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации пятого созыва 2 декабря 2007 года» (так называемая «Зеленая книга»), протоколы об итогах голосования участковых избирательных комиссий по выборам депутатов Государственной Думы и выборам Президента РФ, размещенные на Интернет-сайтах избирательных комиссий субъектов Федерации. Кроме этого мы использовали документы рабочей группы ЦИК РФ по информационным спорам.

- **Сообщения с «горячей линии» Российского фонда свободных выборов.** Сообщения с «горячей линии» Российского фонда свободных выборов заимствованы нами из экспресс-сообщений, заключительного доклада Координационного Совета неправительственных организаций по защите избирательных прав граждан, а также из «Зеленой книги».

- **Материалы Ассоциации в защиту прав избирателей «Голос».** Эти материалы поступали от информаторов «Голоса» приблизительно из 35-ти субъектов Российской Федерации. Для нас они были доступны как в форме официальных публикаций «Голоса» – печатных и электронных, так и в более полной форме банка данных, содержащего, в частности, сообщения на «горячую линию» «Голоса».

- **Сообщения из избирательных штабов политических партий (КПРФ, СПС, «Справедливая Россия», «ЯБЛОКО»).**

- **Жалобы в избирательные комиссии, суды и прокуратуры, а также постановления и решения по ним.** Эти материалы мы получали непосредственно от заявителей и участников процессов. Один из авторов этой книги был представителем заявителей в нескольких судебных процессах.