

ГЛАВА 7. ГОЛОСОВАНИЕ И ПОДСЧЕТ ГОЛОСОВ

7.1. Роль голосования на выборах при суверенной демократии

Голосование и подсчет голосов – квинтэссенция выборов. Эти две стадии избирательной кампании обладают особенностями, существенно отличающими их от других стадий. Голосование и подсчет голосов – наиболее публичные стадии избирательного процесса, поэтому организаторы выборов всегда в первую очередь обращают внимание – не только свое, но и наблюдателей – на организацию именно этих этапов. Более того, поскольку именно на этих этапах проявляются важнейшие признаки реальных выборов, установленные Всеобщей декларацией прав человека 1948 года – свобода и тайна голосования, честность подведения итогов голосования (нефальсифицированность выборов)²⁹⁰, и поскольку эти этапы сконцентрированы во времени, постольку именно они являются основными для оценки качества выборов.

Тем не менее, оценка качества выборов в современном мире не ограничивается оценкой качества проведения голосования и подсчета голосов. Оценивая российские выборы депутатов Государственной Думы 2003 года как «свободные, но несправедливые»²⁹¹, наблюдатели ОБСЕ имели в виду в первую очередь то, что в процессе голосования и подсчета голосов не наблюдалось массовых фальсификаций, радикально изменивших результаты выборов. Искажение волеизъявления и несоответствие российских выборов международным избирательным стандартам проявилось в первую очередь на стадиях избирательной кампании до дня голосования.

Процедуры голосования и подсчета голосов довольно детально описаны в российском избирательном законодательстве. Этот факт обусловлен тем, что стадии голосования и подсчета носят более формализованный и механистический характер по сравнению с другими стадиями избирательной кампании. Голосование и подсчет голосов легче проверяются и легче поддаются общественному контролю. Это приводит, с одной стороны, к повышенному вниманию организаторов выборов именно к этим этапам, с другой стороны, – к тому, что именно к этим этапам предъявляется наибольшее число претензий.

Как мы уже отмечали, обеспечение права на голосование в современной России является предметом вполне реальной заботы организаторов выборов. Избирателям не просто предоставляется право принять участие в голосовании; участие в голосовании массированно пропагандируется, причем в некоторых случаях привлечение к голосованию содержит элементы принуждения.

Право участвовать в голосовании организаторами выборов отождествляется с активным избирательным правом, с конституционным правом избирать. Такое смешение можно наблюдать в ходе судебных разбирательств по избирательным спорам. Российский Гражданский процессуальный кодекс требует, чтобы заявитель, подающий жалобу в защиту своих избирательных прав, конкретно указал, какое его право нарушено. Если заявителем является простой избиратель (а не кандидат, избирательное объединение или их представители), то стандартным возражением со стороны защитников наших выборов является то, что заявителю никто не препятствовал в голосовании: ему была предоставлена возможность получить избирательный бюллетень и опустить его в избирательный ящик. Такое возражение выдвигается даже тогда, когда оспаривается правильность подсчета голосов на конкретном избирательном участке или когда зафиксирована прямая фальсификация. Очевидно, что право избирать включает в себя право избирателя на то, чтобы его голос был учтен в соответствии с его волеизъявлением (в противном случае само по себе участие в голосовании становится бессмысленным).

Одним из нарушений правил голосования является незаконное включение в список избирателей тех избирателей, которые не имеют на это права. В разделе 5.2 мы уже обра-

²⁹⁰ См.: Международные избирательные стандарты. Сборник документов. М.: Изд-во «Весь Мир», 2004, с.43.

²⁹¹ См., например: http://www.gazeta.ru/elections2003/2003/12/a_70427.shtml.

щали внимание на то, что резкое увеличение количества избирателей в день голосования на выборах депутатов Госдумы пятого созыва, по-видимому, связано с массовым включением в список избирателей граждан, «временно пребывающих» на территории избирательного участка. Такое включение стало возможно благодаря не очень добросовестному использованию законодательного нововведения 2005 года (см. раздел 5.4). Стремление увеличить явку, а также выходящее за рамки закона благотворительное желание обеспечить «право избирать» приводило к нарушению правил голосования.

Интересно, что в некоторых случаях особо принципиальные избирательные комиссии были поправлены судами. Например, участковые избирательные комиссии №192 и №274 Калужской области отказались включить в список избирателей двух избирательниц, не имеющих места жительства на территории их участков, не имеющих открепительных удостоверений и не подававших заранее заявлений. Калужский районный суд Калужской области 2 декабря 2007 года включил этих избирательниц, сославшись на Закон РФ «О праве граждан на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах РФ»²⁹². Аналогично поступил суд в городе Апатиты Мурманской области²⁹³, положив в обоснование своего решения часть 2 ст.32 Конституции РФ. Однако другие суды принимали по такому же вопросу другие решения²⁹⁴.

К жалобам на невключение в список избирателей, поступавшим в ЦИК РФ и на «горячую линию» РФСВ, организаторы выборов относились с большим вниманием и оперативно на них реагировали. Совсем другая реакция, а чаще всего – отсутствие реакции, наблюдались относительно других жалоб, связанных с днем голосования и подсчетом голосов.

7.2. Общественный контроль на выборах 2007–2008 годов

Одно из законодательных нововведений 2005 года фактически²⁹⁵ лишило общественные объединения права назначать наблюдателей в избирательные комиссии. Такое право осталось на выборах депутатов Госдумы только у избирательных объединений, а на выборах Президента РФ – у кандидатов и у партий, выдвинувших кандидатов.

Против сокращения круга субъектов, которые имеют право назначать наблюдателей, высказались практически все, кто обсуждал законодательные новации, включая представителей псевдообщественных объединений. Не исключено, что институт наблюдателей от общественных объединений вскоре вернется в российское избирательное законодательство. Дело в том, что реальный контроль на избирательных участках могут вести только политически мотивированные и грамотные наблюдатели. В противном случае наблюдение, как показывает опыт, не только вырождается в фикцию, но и становится одним из инструментов имитации выборов.

Следует отметить, что и раньше общественные объединения²⁹⁶, в отличие от непосредственных участников выборов – партий и кандидатов – не играли значительной роли в назначении наблюдателей. Это связано с отсутствием у большинства общественных объединений достаточной мотивации для назначения наблюдателей и достаточных средств для их набора и оплаты. Реакция на лишение общественных объединений права назначать наблюдателей объясняется скорее очевидностью последствий – сужением открытости и гласности выборов, в отличие от существенно более значимых нововведений, таких как запрет избирательных блоков, повышение «заградительного» барьера. В конце концов наиболее крупная российская общественная организация по защите из-

²⁹² «Зеленая книга», с.301, п.п.47, 48.

²⁹³ «Зеленая книга», с.304, п.53.

²⁹⁴ «Зеленая книга», с.301, п.п.43, 44, с.307, п.п.62-64.

²⁹⁵ Точнее говоря, законодатель отменил назначение наблюдателей от общественных объединений на федеральных выборах, а также предоставил возможность решать вопрос о том, могут ли общественные объединения назначать наблюдателей на региональных и местных выборах, региональным законодателям. Чем в большинстве субъектов Федерации не преминули воспользоваться.

²⁹⁶ Строго говоря, партия тоже является общественным объединением, поэтому, говоря здесь об общественных объединениях, мы не имеем в виду партии.

бирательных прав – Ассоциация «Голос» и некоторые другие заинтересованные общественные организации нашли другие способы присутствия на участках – как представители СМИ или в качестве назначенцев от партий.

Практически ту же роль, что и наблюдатели, играют в участковых избирательных комиссиях члены комиссий с правом совещательного голоса. В участковых комиссиях (в отличие от комиссий более высокого уровня) члены комиссии с совещательным голосом обычно присутствуют только в день голосования и при подсчете голосов. Иногда для краткости их тоже называют наблюдателями, хотя официальные организаторы выборов любят подчеркивать разницу в статусе наблюдателя и члена комиссии с правом совещательного голоса.

По официальным данным, представленным в сборнике ЦИК РФ²⁹⁷, на избирательных участках в день голосования по выборам депутатов Государственной Думы присутствовали 421 278 наблюдателей и членов УИК с правом совещательного голоса. Среднее количество наблюдателей и членов УИК с совещательным голосом, которое приходится на одну УИК, составляет по этим данным 4,4 человека. Однако эти данные представляются несколько завышенными. Если исходить из выборочного обследования, проведенного Ассоциацией «Голос» приблизительно на 16 тысячах участков, количество представителей разных партий (не считая членов УИК с правом решающего голоса) в среднем составляло 3 человека на один избирательный участок. При этом разные партии имели разное представительство на участках (таблица 7.2.1):

Таблица 7.2.1
Присутствие наблюдателей на избирательных участках
(по данным Ассоциации «Голос»)

Партия	Доля участков, на которых присутствовали наблюдатели от данной партии
«Единая Россия»	89,9%
КПРФ	69,1%
«Справедливая Россия»	39,0%
«Союз Правых Сил»	27,4%
ЛДПР	21,8%
«Яблоко»	10,8%
«Патриоты России»	7,2%
Аграрная партия России	2,3%
«Гражданская Сила»	2,3%
Партия социальной справедливости	1,6%
Демократическая партия России	1,3%
Наблюдатели не присутствовали	3,6%

Из таблицы видно, что наибольшее число наблюдателей было направлено в избирательные комиссии партией «Единая Россия». Однако нам неизвестны случаи жалоб, поступивших от этих наблюдателей²⁹⁸. Следующая по количеству мобилизованных наблюдателей была КПРФ; именно от ее наблюдателей получено большинство известных нам жалоб. Также довольно много жалоб поступило от наблюдателей СПС и «Яблока». Некоторое количество жалоб поступило и от наблюдателей «Справедливой России».

²⁹⁷ Выборы депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации пятого созыва. 2007: сборник информационно-аналитических материалов/ЦИК РФ. М.: СитиПрессСервис, 2008. С. 463–468.

²⁹⁸ В одном из районов Москвы наблюдатели от «Единой России» по команде из партийного штаба массово покинули помещения для голосования перед началом подсчета голосов. Возможно, такое происходило и в других местах.

Официальные данные показывают довольно неожиданное распределение количества наблюдателей по регионам России. Судя по официальным данным, прочное лидерство по удельному количеству наблюдателей и членов УИК с совещательным голосом занимает Северная Осетия, за ней идет Кемеровская область.

В сборнике ЦИК РФ, посвященном выборам депутатов Госдумы, о результатах работы наблюдателей сказано следующее:

«Каких-либо серьезных претензий к деятельности участковых и иных комиссий, связанных с несоблюдением прав участников избирательного процесса, со стороны наблюдателей и членов комиссий с правом совещательного голоса высказано не было».

Такого же мнения относительно дня голосования и подсчета голосов на выборах депутатов Государственной Думы придерживаются руководители Российского Фонда свободных выборов²⁹⁹, Ассоциации «Гражданский контроль»³⁰⁰. Однако, существуют и другие мнения, оформленные, например, в многочисленных жалобах в ЦИК РФ, в жалобе КПРФ в Верховный Суд РФ, в Заключительном заявлении Ассоциации «Голос».

Что касается дня голосования и подсчета голосов на выборах Президента Российской Федерации в 2008 году, то мнения разделились точно в той же пропорции, что и на выборах депутатов Госдумы. Как это ни странно, сведения о нарушениях в день голосования на выборах Президента по объему и серьезности не уступали сведениям о нарушениях на выборах депутатов Государственной Думы. Этот факт вызывает удивление, поскольку к моменту проведения дня голосования даже абсолютно честный подсчет, очевидно, установил бы того же победителя.

Жалобы, поступившие в день голосования и во время подсчета голосов, количественно составляют большую часть всех жалоб на нарушение избирательного законодательства. Очень трудно оценить общее количество таких жалоб, поскольку подавляющая часть их либо осела в архивах избирательных комиссий, либо вообще не была принята и осталась на руках заявителей. Большинство жалоб по вопросам голосования и подсчета голосов поступило от наблюдателей и членов участковых избирательных комиссий с правом совещательного голоса, находившихся непосредственно в помещениях для голосования. Однако покрытие избирательных участков этими лицами на выборах 2007–2008 годов, как мы упоминали выше, было не очень значительным, и зачастую они не обладали достаточной квалификацией, чтобы обнаружить нарушение. Кроме того, далеко не все из них решились написать жалобу на замеченное ими нарушение.

Ниже мы приведем часть тех сведений, которые нам удалось собрать из разных источников относительно нарушений в день голосования и при подсчете голосов. Но прежде чем перейти к перечислению нарушений, обнаруженных наблюдателями, членами комиссий, журналистами и просто гражданами, обратим внимание на многочисленные факты удаления наблюдателей и членов комиссий из помещений для голосования. Кто знает, сколько нарушений остались не описанными удаленными с участков наблюдателями?

7.3. Удаление наблюдателей, членов комиссий, представителей СМИ

Дни голосования на федеральных выборах 2007–2008 годов ознаменовались многочисленными случаями изгнания из участковых комиссий добросовестных наблюдателей. Проблема взаимоотношений наблюдателей и избирательных комиссий зрела давно. С каждым выбором эта проблема становилась все острее, поскольку, с одной стороны, рос уровень подготовленности наблюдателей, а с другой стороны выборы все в большей степени становились управляемыми со стороны администрации. Наглое и безнаказанное нарушение прав наблюдателей, членов комиссий с правом совещательного голоса, представителей СМИ локально наблюдалось и ранее³⁰¹, но на этих выборах оно приобрело все-российский масштаб.

²⁹⁹ См.: http://www.cikrf.ru/aboutcik/activity/int/churov_070308.jsp.

³⁰⁰ См.: <http://www.kreml.org/news/166848342>.

³⁰¹ См., например: <http://www.votas.ru/krylat.html>.