

Особое мнение члена ЦИК РФ Колюшина Е.И. о Протоколе Центральной избирательной комиссии Российской Федерации о результатах выборов депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации (подписан 8 декабря 2007г., к Протоколу прилагается Сводная таблица ЦИК РФ о результатах выборов депутатов Государственной Думы)

ЦИК РФ признал 8 декабря 2007г. выборы депутатов Государственной Думы состоявшимися и действительными. Ст.81 п.14 Федерального закона о выборах депутатов Государственной Думы обязывает меня поставить свою подпись в Протоколе ЦИК РФ о результатах выборов депутатов, к которому прилагается Сводная таблица ЦИК РФ о результатах выборов депутатов Государственной думы.

В силу ч.15 названной статьи член ЦИК РФ несогласный с протоколом в целом или с отдельными его положениями вправе приложить к протоколу особое мнение, о чем в протоколе делается соответствующая запись. Мое несогласие с Протоколом и приложенной к нему Сводной таблицей выражается в том, что зафиксированные в арифметическом виде сведения на выборах депутатов Государственной Думы пятого созыва в сентябре-декабре 2007г. получены, в том числе, и за счет **нарушения принципа свободных выборов.**

1. Принцип свободных выборов установлен в статье 3 Протокола № 1 от 20 марта 1952 к Конвенции о защите прав человека и основных свобод (ETS № 5) 1950 г.: «Высокие Договаривающиеся Стороны обязуются проводить с разумной периодичностью свободные выборы путем тайного голосования в таких условиях, которые обеспечивали бы свободное волеизъявление народа при выборе органов законодательной власти»¹. Первое толкование указанная статья получила в решении Европейского Суда по правам человека: «Матье-Мозн и Клерфейт против Бельгии» от 2 марта 1983 г. Суд указал, что у государств имеется широкое поле для введения различных ограничений в области действия данного принципа, однако эти ограничения «не должны препятствовать свободному волеизъявлению народа при выборе законодательной власти». Аналогичный вывод был сделан Европейским Судом по правам человека в решении по делу «Херст против Соединенного Королевства (№2)» (жалоба № 74025/01): «Главное – такие ограничения не должны препятствовать свободному волеизъявлению народа при выборе законодательной власти, то есть они должны отражать, а не препятствовать, заботу о

¹ Собрание законодательства РФ. 2001 г. № 2. Ст. 163.

поддержании целостности и эффективности процедуры выборов, направленной на определение воли народа посредством всеобщего избирательного права» (Постановление по делу «Херст против Соединенного Королевства (№2)» (жалоба № 74025/01) (Страсбург, 6 октября 2005 г.) // Документ не опубликован. СПС «КонсультантПлюс»). Рассматривая жалобу группы греческих граждан, Европейский Суд по правам человека согласился с мнением представителей греческого Правительства касательно «так называемого особого отношения к некоторым категориям государственных служащих и политических деятелей, которые в силу своего положения располагают большими возможностями влияния на избирателей»: «ограничения введены с учетом реалий политической жизни Греции и имеют целью обеспечить политическую нейтральность государственной службы, независимость членов Парламента, соблюдение принципа разделения властей. И наконец, требуя, чтобы государственные служащие, желающие выдвинуть свои кандидатуры на выборах, оставили свои посты за тридцать три месяца до начала выборов, конституционный законодатель не превысил пределов усмотрения, предоставленных государствам - участникам Конвенции в свете статьи 3 Протокола N 1» (п. 37 Судебного решения по делу «Гитонас и другие против Греции» (Страсбург, 1 июля 1997 г.) // Европейский суд по правам человека. Избранные решения. Т. 2.- М.: Норма, 2000. С. 455 – 460). Требование политической нейтральности государственной службы является допустимым и необходимым ограничением.

Также Европейский Суд по правам человека указал, что «под словами "в таких условиях, которые обеспечат свободное волеизъявление народа при выборе законодательной власти" подразумевается главным образом наряду с уже закрепленной в статье 10 Конвенции свободой выражения своего мнения принцип равенства всех граждан при осуществлении ими права голоса и права выставлять свою кандидатуру на выборах» (п. 54 Судебного решения по делу «Матье-Мозн и Клерфейт против Бельгии» (Страсбург, 2 марта 1983 г.) // Европейский суд по правам человека. Избранные решения. Т. 1.- М.: Норма, 2000. С. 532 – 540).

Таким образом, Европейский Суд по правам человека, толкуя в своих решениях положения статьи 3 Протокола №1 о свободных выборах, подчеркивает важность свободы выражения гражданами своего мнения при проведении выборов, свободное волеизъявление граждан имеет безусловный приоритет: ничто не должно препятствовать его соответственно свободному формированию и выражению. Общеευропейская концепция принципа свободных выборов, именуемого «принципом свободного голосования», включает два аспекта:

– **свободное формирование избирателем своего мнения;**

– **свободное выражение мнения избирателя:** свободную процедуру голосования и точную оценку результатов (раздел 3 Пояснительного доклада Свода рекомендуемых норм при проведении выборов, принятого на 52-й сессии Венецианской комиссии 18-19 октября и 30 октября 2002 г. // Международные избирательные стандарты. Сборник документов Отв. ред. А.А. Вешняков. М.: Издательство ВЕСЬ МИР, 2004. С. 638). В первую очередь требование беспристрастности обращено на государство и его органы, «особенно в том, что касается использования средств массовой информации, средств наглядной агитации, права на проведение демонстраций в общественных местах и финансирования партий и кандидатов». Государство также обязано обеспечивать участие в выборах кандидатов, выдвинутых в соответствии с законом, давать избирателям знакомиться со списками кандидатов и кандидатами и пресекать всякие попытки со стороны физических лиц препятствовать свободному формированию мнений избирателей (Там же. С. 639). Государство обязано пресекать любые нарушения в ходе выборов.

Регулярное проведение свободных и справедливых выборов путем тайного голосования относится к основным требованиям, выполнение которых необходимо для признания демократического характера политической системы (Резолюция ПАСЕ 1264 (2001) «О кодексе надлежащей практики в избирательных вопросах» // Там же. С. 593), т.е. это один из критериев признания государства демократическим.

Конституция Российской Федерации в статье 3 указала на **свободные выборы** как высшее непосредственное выражение власти народа. Аналогичное положение содержится в преамбуле к Федеральному закону от 12 июня 2002г. «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие граждан в референдуме Российской Федерации». Федеральным законом от 23 мая 2005г. «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» предусмотрено, что участие гражданина РФ в выборах является **свободным** и добровольным, никто не вправе принуждать гражданина РФ к участию или неучастию в выборах (ст.1). Названный принцип раскрывается и в нормах избирательного законодательства, регулирующих вопросы предвыборной агитации (ст. 48-56 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие граждан в референдуме Российской Федерации»), в том числе из установленных законом ограничений при проведении предвыборной агитации (ст. 56 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие граждан в референдуме Российской Федерации»).

2. Известно, что важную роль в формировании мнения избирателей играют СМИ, которые как информируют о выборах, так и используются политическими партиями, кандидатами для ведения предвыборной агитации. Конституционный Суд РФ в постановлении от 30 октября 2003г. сделал вывод о том, что информирование любого характера может как и агитация побудить избирателей сделать тот или иной выбор.

Избирательное законодательство позволяет под видом информирования о выборах в СМИ осуществлять активное влияние на избирателей. В итоге партия, в список кандидатов в депутаты от которой входило много руководителей исполнительной власти федерального, регионального и муниципального уровней и имевшая по этой причине преимущественный доступ к СМИ с государственным участием в течение всей избирательной кампании, находилась в привилегированном положении по отношению к другим партиям, участвовавшим в парламентских выборах. При этом финансируемый из федерального бюджета Российский центр избирательных технологий при ЦИК РФ проводил по изобретенной им и не обсуждавшейся избирательной комиссией методологии мониторинг СМИ, данные которого в отличие от данных независимых экспертов были призваны доказать обратное.

Публикации, включая публикацию 2 декабря в 21 час на ОРТ, данных опросов общественного мнения в СМИ осуществлялись с нарушением правил, установленных п.2 ст.46 Федерального закона об основных гарантиях избирательных прав граждан.

Избирательное законодательство запрещает государственным органам проводить предвыборную агитацию в любой форме (ст.48 Федерального закона об основных гарантиях избирательных прав, ст.55 Федерального закона о выборах депутатов Государственной Думы). Тем не менее целый ряд представительных органов государственной власти субъектов РФ приняли обращения в поддержку кандидатов в депутаты от одной из партий. Президент РФ и главы многих субъектов РФ, являющиеся единоличными государственными органами, вели предвыборную агитацию как кандидаты в депутаты.

Избирательное законодательство с декабря 2006г. практически запрещает зарегистрированным кандидатам и избирательным объединениям использовать **эфирное время на телевидении** для размещения негативной информации о других кандидатах, избирательных объединениях (ст.56 Федерального закона об основных гарантиях избирательных прав граждан, ст. 62 ФЗ о выборах депутатов Государственной Думы). Зарегистрированный кандидат, избирательное объединение не вправе использовать **эфирное время** на каналах организаций,

осуществляющих теле вещание, предоставленное им для размещения агитационных материалов, в целях:

а) распространения призывов голосовать против кандидата, кандидатов, списка кандидатов, списков кандидатов;

б) описания возможных негативных последствий в случае, если тот или иной кандидат будет избран, тот или иной список кандидатов будет допущен к распределению депутатских мандатов;

в) распространения информации, в которой явно преобладают сведения о каком-либо кандидате (каких-либо кандидатах), избирательном объединении в сочетании с негативными комментариями;

г) распространения информации, способствующей созданию отрицательного отношения избирателей к кандидату, избирательному объединению, выдвинувшему кандидата, список кандидатов."

Эти положения избирательного законодательства, конституционность которых весьма сомнительна, получили на практике весьма широкое толкование, позволявшее избирательным комиссиям, руководителям государственных органов, взаимодействующих со СМИ вмешиваться в содержание и изложение представленного отдельными партиями агитационного материала. Вследствие чего ряд политических партий вынуждены были либо вносить исправления в подготовленные для трансляции агитационные материалы, либо заменять их другими, либо терять часть эфирного времени.

Свободному формированию избирателями своего мнения о партиях и кандидатах препятствовало также и внедрение в общественное сознание тезиса о том, что голосование 2 декабря является референдумом о доверии Президенту РФ. Между тем законодательство проводит большие различия между институтами выборов и референдума. Более того, оно запрещает одновременное проведение общенациональных выборов и референдума, использование референдума для решения вопросов, касающихся конкретных должностных лиц.

3. Использование государственных механизмов стимулирования явки избирателей на выборы связано с вменением в ряде мест руководителям организаций, прежде всего бюджетной сферы (образование, здравоохранение, социальное обслуживание), несвойственных им функций учета избирателей, выяснения их партийных симпатий.

Имеют место "двойной" счет, умышленные или по иной причине искажения числа избирателей, вследствие чего их число увеличилось (без живущих за рубежом) на **1 661 413** человек (по сравнению с численностью на 1 июля 2007 г.). Наиболее высокий «прирост» избирателей дали: Свердловская область – 93 824 чел.,

Приморский край -71670, Челябинская область – 66586, Новосибирская область – 52985, Ростовская обл. – 42110, Республика Татарстан – 64741, Республика Башкортостан – 47600.

4. Форма избирательного бюллетеня для голосования на парламентских выборах утвержденная постановлением ЦИК РФ от 31 мая 2007г. не предусматривала вертикальной черты. В названное Постановление какие-либо изменения не вносились. Фактически первоначально повсеместно были изготовлены избирательные бюллетени на бумаге формата А-3 с тонкой вертикальной чертой посередине. По решению ЦИК РФ от 21 ноября 2007г., т.е. менее чем за предусмотренные законом 24 дня до дня голосования и после начала досрочного голосования форма избирательного бюллетеня фактически была изменена. Избирательным комиссиям субъектов РФ вменялось в обязанность обеспечить наличие в бюллетене вертикальной черты черного цвета шириной 4 мм с разумной погрешностью ширины черты. Такое основанное на предположениях о возможных нарушениях избирательных прав граждан решение повлекло за собой либо перепечатку избирательных бюллетеней с нарушением как сроков их изготовления, так и законодательства о размещении заказов на продукцию для государственных нужд стоимостью десятки миллионов рублей, либо дорисовывание названной черты вручную. В итоге голосование на выборах проводилось избирательными бюллетенями разной формы.

Процедура определения результатов выборов в ЦИК РФ проведена таким образом, что фактически этой работой занималась рабочая группа, состоящая только из трех членов ЦИК и работников аппарата. Порядок деятельности рабочей группы, утвержденный распоряжением Председателя ЦИК РФ от 30 ноября 2007г. предусматривает изготовление копий протоколов и сводной таблицы об итогах голосования только ФЦИ при ЦИК России и трем управлениям аппарата ЦИК России. Предоставление первых экземпляров документов, подтверждающих итоги голосования в субъектах РФ, членам ЦИК РФ не предусматривается.

Ч.15 ст.82 Федерального закона о выборах депутатов Государственной Думы обязывает ЦИК РФ рассмотреть все жалобы (заявления) на нарушения названного закона, поступившие в Комиссию в период, который начинается в день голосования и заканчивается в день составления Протокола о результатах выборов. Между тем жалобы (заявления) на нарушения законодательства, поступившие в ЦИК РФ в период со 2 по 8 декабря 2007г. ЦИКом РФ до настоящего времени не рассматривались, решения по ним не принимались и не приложены к Протоколу о результатах выборов.

5. Закрепляя свободу выборов, избирательное законодательство тем не менее исходит из презумпции

действительности состоявшихся выборов, допуская признание их недействительными только за нарушения на **стадии голосования и подведения итогов голосования** (ч.4 ст.82 Федерального закона о выборах депутатов Государственной Думы). Поэтому если ЦИК РФ не рассмотрел жалобы и заявления на такие нарушения, то в правовом государстве это может сделать суд.

Прошу приложить к Протоколу о результатах выборов изложенное Особое мнение, сделать в протоколе соответствующую запись, а также – опубликовать Особое мнение.

Член ЦИК РФ,

доктор юридических наук, профессор



Е.И.Колушин

8 декабря 2007г.