



Уполномоченный  
по правам человека в Санкт-Петербурге

# СПЕЦИАЛЬНЫЙ ДОКЛАД

Уполномоченного по правам человека  
в Санкт-Петербурге

о нарушениях избирательных прав граждан на территории Санкт-Петербурга в период проведения в 2016 году избирательной кампании по выборам депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации седьмого созыва, депутатов Законодательного Собрания Санкт-Петербурга шестого созыва и депутатов представительных органов трех муниципальных образований Санкт-Петербурга

Санкт-Петербург

2017

# СОДЕРЖАНИЕ

1. Введение .....	3
2. Деятельность Уполномоченного по правам человека в Санкт-Петербурге по обеспечению дополнительных гарантий государственной защиты избирательных прав граждан в Санкт-Петербурге в период избирательной кампании 2016 года .....	5
3. Положительные тенденции в деятельности избирательных комиссий Санкт-Петербурга в 2016 году.....	13
4. Основные проблемы соблюдения избирательных прав граждан в период проведения выборов .....	20
5. Заключение .....	47
6. Приложение. Предложения Уполномоченного по совершенствованию законодательства о выборах и практики его применения.....	50

## 1. Введение

Одной из основ конституционного строя Российской Федерации является принцип народовластия, в соответствии с которым народ осуществляет управление делами государства как непосредственно, так и через своих представителей в органах государственной власти и местного самоуправления. Право на участие в управлении делами государства гарантировано Конституцией и закреплено федеральным и региональным законодательством. Реализация данного права осуществляется через комплекс других прав, среди которых важнейшим является право избирать и быть избранным в органы государственной власти и местного самоуправления (избирательное право)<sup>1</sup>.

Демократические выборы — важнейший институциональный фактор устойчивого развития государства, оказывающий непосредственное влияние на политический процесс и определяющий в конечном счете социальное и экономическое положение граждан. Неудивительно, что любые выборы привлекают пристальное внимание общественности и СМИ.

Учитывая, что выборы в органы государственной власти и местного самоуправления оказывают определяющее влияние на их кадровый состав, особое значение имеет легитимность выборов, обусловленная прозрачностью избирательного процесса и его соответствием законодательству<sup>2</sup>.

В период с 2013 по 2017 год в Санкт-Петербурге состоялись выборы высшего должностного лица Санкт-Петербурга — Губернатора Санкт-Петербурга (в 2014 году), депутатов представительных органов муниципальных образований (в 2014, 2015 и 2016 годах), депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации седьмого созыва и депутатов Законодательного Собрания Санкт-Петербурга шестого созыва (в 2016 году).

<sup>1</sup> Статья 32 Конституции Российской Федерации.

<sup>2</sup> Основные правила проведения выборов, гарантии реализации гражданами Российской Федерации конституционного права на участие в выборах установлены Федеральным законом от 12.06.2002 № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации». Иными нормативными правовыми актами (Федеральными конституционными законами, иными федеральными законами, законами субъектов Российской Федерации) могут устанавливаться дополнительные гарантии избирательных прав граждан. При этом положения иных нормативных правовых актов не должны противоречить ФЗ-67.

В соответствии с требованиями ФЗ-67 приняты законы Санкт-Петербурга, регулирующие порядок проведения выборов:

– Закон Санкт-Петербурга от 15.06.2005 № 252-35 «О выборах депутатов Законодательного Собрания Санкт-Петербурга»;

– Закон Санкт-Петербурга от 26.06.2012 № 341-60 «О выборах высшего должностного лица Санкт-Петербурга — Губернатора Санкт-Петербурга»;

– Закон Санкт-Петербурга от 26.05.2014 № 303-46 «О выборах депутатов муниципальных советов внутригородских муниципальных образований Санкт-Петербурга»

Вопросы соблюдения и защиты избирательных прав граждан непосредственно входят в компетенцию Уполномоченного по правам человека в Санкт-Петербурге (Уполномоченный)<sup>3</sup> и занимают важное место в его деятельности. Информация о нарушениях избирательных прав, выводы о причинах нарушений и рекомендации, направленные на их устранение, опубликованы в ежегодных докладах о деятельности Уполномоченного и соблюдении прав граждан (Доклады) в Санкт-Петербурге за 2013<sup>4</sup>, 2014<sup>5</sup>, 2015<sup>6</sup> и 2016<sup>7</sup> годы и в соответствии с действующим законодательством представлены Губернатору, Законодательному Собранию Санкт-Петербурга, в Санкт-Петербургскую избирательную комиссию (СПБИК), Центральную избирательную комиссию Российской Федерации (ЦИК России), Уполномоченному по правам человека в Российской Федерации.

Несмотря на то что реакция на рекомендации Уполномоченного со стороны организаторов выборов и прежде всего СПБИК далеко не всегда была конструктивной<sup>8</sup>, следует отметить, что многие из указанных в докладах Уполномоченного недостатков в работе избирательных комиссий впоследствии были полностью или частично преодолены.

В то же время некоторые до сих пор не решенные проблемы проявились в Санкт-Петербурге в период организации и проведения в 2016 году выборов депутатов Государственной Думы и депутатов Законодательного Собрания Санкт-Петербурга.

Настоящий специальный доклад основан на опыте работы Уполномоченного на выборах 2016 года. В докладе приведены выявленные факты нарушений, а также выводы и рекомендации по их предотвращению в будущем, что особенно важно в свете предстоящих в марте 2018 года выборов Президента Российской Федерации.

Уполномоченный благодарит членов избирательных комиссий, наблюдателей, волонтеров, всех неравнодушных граждан, принимавших участие в выборах 2016 года в Санкт-Петербурге и предоставивших информацию, относящуюся к их организации и проведению. Особая благодарность — активистам Общественной организации «Наблюдатели Санкт-Петербурга и Северо-Западного региона» (ОО «Наблюдатели Петербурга»), чья деятельность, в том числе многолетнее сотрудничество с Уполномоченным, способствует соблюдению избирательных прав граждан.

<sup>3</sup> Пункт 5 статьи 1 Закона Санкт-Петербурга от 30.12.1997 № 227-77 «Об Уполномоченном по правам человека в Санкт-Петербурге», статья 21 Всеобщей декларации прав человека.

<sup>4</sup> [http://ombudsmanspb.ru/files/doklad/doklad\\_up\\_site\\_3.pdf](http://ombudsmanspb.ru/files/doklad/doklad_up_site_3.pdf), раздел 1.4, стр. 56–63.

<sup>5</sup> [http://ombudsmanspb.ru/files/files/doklad\\_2014/DOKLAD\\_2014\\_site\\_last.pdf](http://ombudsmanspb.ru/files/files/doklad_2014/DOKLAD_2014_site_last.pdf), раздел 1.5, стр. 49–62

<sup>6</sup> [http://ombudsmanspb.ru/files/files/doklad\\_2015/DOKLAD\\_2015\\_site.pdf](http://ombudsmanspb.ru/files/files/doklad_2015/DOKLAD_2015_site.pdf), раздел 1.3, стр. 33–41.

<sup>7</sup> [http://ombudsmanspb.ru/files/2017/29\\_03\\_2017\\_Doklad%20UPCH/DOKLAD\\_2016\\_site\\_29\\_03.pdf](http://ombudsmanspb.ru/files/2017/29_03_2017_Doklad%20UPCH/DOKLAD_2016_site_29_03.pdf), раздел 1.3, стр. 35–51.

<sup>8</sup> Разделы докладов Уполномоченного за 2013 и 2014 годы, касающиеся соблюдения избирательных прав граждан, вызвали резкую критику со стороны председателя Санкт-Петербургской избирательной комиссии А.С. Пучнина. Материалы полемики Уполномоченного и председателя СПБИК опубликованы на официальном сайте Уполномоченного: <http://ombudsmanspb.ru/dokladpolemika>

## 2. Деятельность Уполномоченного по обеспечению дополнительных гарантий государственной защиты избирательных прав граждан в Санкт-Петербурге в период избирательной кампании 2016 года

Одна из важнейших задач Уполномоченного как независимого органа государственной правозащиты — способствовать диалогу, нахождению взаимопонимания между гражданами и должностными лицами, между общественными организациями и государственными органами. Эта задача приобретает особую актуальность в период проведения избирательной кампании, поскольку различия политических интересов ее участников и наличие у некоторых из них властных полномочий могут приводить к серьезным конфликтам.

В 2016 году в Санкт-Петербурге состоялись выборы депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации седьмого созыва (выборы депутатов Государственной Думы), депутатов Законодательного Собрания Санкт-Петербурга шестого созыва (выборы депутатов Законодательного Собрания Санкт-Петербурга), а на территориях трех муниципальных образований Санкт-Петербурга — выборы депутатов муниципальных советов<sup>9</sup>.

Избирательная кампания 2016 года началась в июне и завершилась единым днем голосования 18 сентября. Но некоторые проблемы, проявившиеся в период организации выборов и в день голосования, не решены до настоящего времени.

Уполномоченным и его аппаратом как до, так и в период избирательной кампании осуществлялся постоянный мониторинг соблюдения избирательных прав граждан.

В силу своего статуса Уполномоченный обязан избегать каких-либо партийно-политических предпочтений, не допускать предвзятого отношения к баллотирующимся участникам выборов.

Указанные обстоятельства требовали от Уполномоченного предвзвешенно и строго формально определять объекты контроля и критерии для оценки ситуации с соблюдением избирательных прав.

Для мониторинга соблюдения избирательных прав граждан и содействия их реализации были выбраны следующие направления:

- сбор и анализ информации о нарушениях избирательных прав;
- взаимодействие с избирательными комиссиями, государственными органами, сообществом наблюдателей;

<sup>9</sup> Муниципальные образования Автово, поселок Понтонный и поселок Саперный.

- мониторинг соблюдения избирательных прав при проведении агитации;
- контроль за обучением членов избирательных комиссий;
- разработка и публикация методических материалов для участников избирательного процесса и сотрудников органов полиции;
- контроль соблюдения избирательных прав в день голосования.

## 2.1. Сбор и анализ информации о нарушениях избирательных прав

Уполномоченный получал информацию о нарушениях избирательных прав граждан из различных источников: от участников избирательного процесса, из государственных органов и органов местного самоуправления, от некоммерческих организаций, из сообщений СМИ, сети Интернет, материалов проверок и др.

В целях оперативного получения информации о нарушениях в аппарате Уполномоченного в августе — сентябре 2016 года действовала горячая линия по приему жалоб на нарушения избирательных прав. Горячая линия являлась дополнительным каналом получения информации о нарушениях в ходе выборов и позволяла оперативно реагировать на поступающие сигналы. В период с 15 августа по 30 сентября 2016 года через нее в аппарат Уполномоченного поступило более 30 обращений и жалоб на нарушения избирательных прав.

Обратившимся на горячую линию гражданам оказывалась консультативная помощь, давались разъяснения действующего законодательства. При наличии оснований проводилась проверка поступившей информации о нарушениях. К решению выявленных проблем привлекались избирательные комиссии или уполномоченные государственные органы, что позволило предотвратить нарушения избирательных прав ряда обратившихся на горячую линию граждан<sup>10</sup>. Однако нередко избирательные комиссии и государственные органы проявляли формальный подход, действовали неоперативно, и в результате проблемы, с которыми граждане обратились к Уполномоченному, оставались нерешенными<sup>11</sup>.

<sup>10</sup> Гражданам Ш., Т. и др. оказана помощь в поиске избирательных участков, на которых они могли голосовать; заявителям, проживающим на территории МО № 75 (коллективное обращение), разъяснены основания для отказа в регистрации кандидата в депутаты Законодательного Собрания Санкт-Петербурга и порядок обжалования решения окружной избирательной комиссии об отказе в регистрации кандидата; прекращена незаконная агитационная деятельность в пользу одного из кандидатов, осуществлявшаяся сотрудниками СПб ГБУЗ «Городская поликлиника № 114» Приморского района; и др.

<sup>11</sup> Так, ТИК № 2 не принял своевременных мер для включения в списки избирателей зарегистрированных по месту пребывания в общежитии студентов Санкт-Петербургского государственного университета, что не позволило им проголосовать на выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации.

## 2.2. Взаимодействие с избирательными комиссиями, государственными органами, сообществом наблюдателей

Значительная часть работы Уполномоченного была направлена на выстраивание конструктивного сотрудничества с избирательными комиссиями — ЦИК России, СПБИК, территориальными избирательными комиссиями Санкт-Петербурга (ТИК) и органами исполнительной власти, прокуратуры и полиции Санкт-Петербурга, играющими важную роль в обеспечении избирательных прав граждан. Взаимодействие основывалось на ранее заключенных соглашениях с руководителями этих органов и в ходе избирательной кампании нашло развитие в целом комплексе совместных мероприятий.

13 июля 2016 года, участвуя в заседании ЦИК России (в режиме видеоконференции с избирательными комиссиями субъектов Российской Федерации и уполномоченными по правам человека в субъектах Российской Федерации), Уполномоченный поставил вопрос о необходимости оснащения участковых избирательных комиссий (УИК) техническими средствами для изготовления копий протоколов об итогах голосования (которые должны выдаваться по требованию установленного законом круга лиц), подчеркнул необходимость обеспечить доступ установленного законодательством круга лиц в избирательные комиссии во время подведения итогов выборов.

18 июля 2016 года Уполномоченный и председатель СПБИК В.Н. Панкевич подписали Соглашение о взаимодействии, направленное на дополнительную защиту избирательных прав граждан.

26 июля 2016 года на совещании в СПБИК по вопросам организации и проведения выборов, в котором приняли участие Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации Т.Н. Москалькова, прокурор Санкт-Петербурга С.И. Литвиненко, председатели ТИКов, представители ОО «Наблюдатели Петербурга», были поддержаны предложения Уполномоченного по обеспечению открытости и прозрачности избирательных процедур, в том числе по увеличению срока хранения материалов видеонаблюдения на избирательных участках.

15 августа 2016 года на семинаре-совещании для сотрудников ГУ МВД России по г. Санкт-Петербургу и Ленинградской области, посвященном обеспечению общественного порядка и безопасности в период подготовки и проведения выборов, Уполномоченный отметил важную роль полиции в возвращении уважения и доверия к выборам, подчеркнув необходимость мирного разрешения возможных конфликтов, исключающего незаконные удаления с избирательных участков наблюдателей и членов УИК.

24 августа 2016 года на семинаре по вопросам взаимодействия СПБИК, органов социальной защиты, общественных организаций инвалидов с целью реализации избирательных прав граждан с ограниченными возможностями здоровья руководитель аппарата Уполномоченного заострила внимание на том, что, в соответствии с законом, представители органов социальной защиты населения и благотворительных организаций не должны злоупотреблять своим служебным положением, агитируя за конкретных кандидатов.

13 сентября 2016 года на совещании в СПБИК с участием председателей ТИК и представителей ОО «Наблюдатели Петербурга», посвященном обсуждению проблемных вопросов организации контроля за ходом выборов, Уполномоченный предостерег членов избирательных комиссий от возможных фальсификаций итогов выборов, обратив особое внимание на необходимость конструктивного взаимодействия с наблюдателями.

16 сентября 2016 года в пресс-центре ИТАР-ТАСС состоялась пресс-конференция Уполномоченного и председателя СПБИК. Участники пресс-конференции призвали к сотрудничеству представителей избирательных комиссий и наблюдателей, рассказали об особенностях реализации прав избирателей на временных участках и в ходе надомного голосования, прав лиц с ограниченными возможностями здоровья при посещении избирательных участков, о порядке административной и судебной защиты избирательных прав, взаимодействия с сотрудниками правоохранительных органов при проведении выборов.

Постоянное взаимодействие Уполномоченного с государственными органами, ответственными за организацию и проведение выборов, обмен информацией, многостороннее обсуждение дискуссионных вопросов позволили в рабочем порядке решить ряд актуальных проблем реализации избирательных прав граждан<sup>12</sup>.

### 2.3. Мониторинг соблюдения избирательных прав при проведении агитации

На протяжении всего периода избирательной кампании Уполномоченный наблюдал за предоставлением равных условий при проведении агитационных публичных мероприятий. В этих целях осуществлялся мониторинг поданных в администрации районов города уведомлений о проведении таких мероприятий, а также отказов в их согласовании (в том числе предложений об изменении места и времени проведения).

<sup>12</sup> См. стр. 13–19.

Для устранения выявленных нарушений избирательных прав Уполномоченным направлялись обращения в прокуратуру Санкт-Петербурга и районов города, а также вице-губернатору Санкт-Петербурга, курирующему деятельность районных администраций, в которых предлагалось принять меры по недопущению фактов необоснованных отказов в согласовании агитационных публичных мероприятий, а также скорректировать практику органов исполнительной власти Санкт-Петербурга в целях разграничения агитационных публичных мероприятий и такой формы агитационной деятельности, как распространение печатной продукции и других агитационных материалов. Однако следует признать, что проблема предоставления равных условий для проведения агитационных публичных мероприятий участниками избирательного процесса в период предвыборной кампании 2016 года не была решена<sup>13</sup>.

### 2.4. Контроль за обучением членов участковых избирательных комиссий

По соглашению с СПБИК Уполномоченный осуществлял контроль за выполнением запланированной и утвержденной программой обучения членов участковых избирательных комиссий (УИК) с правом решающего голоса.

Сотрудниками аппарата Уполномоченного, посетившими ряд заявленных ТИКаами обучающих семинаров для членов УИК с правом решающего голоса, было выявлено, что обучение нередко носило формальный характер и не соответствовало утвержденной программе<sup>14</sup>. Семинарами охватывался ограниченный круг лиц, как правило, в них участвовали лишь председатели УИК. В двух случаях запланированное обучение не состоялось<sup>15</sup>.

Уполномоченный проинформировал председателя СПБИК об итогах контроля за проведением обучающих семинаров и рекомендовал принять меры для устранения выявленных недостатков и повышения качества обучения членов УИК<sup>16</sup>.

Как в дальнейшем показал день голосования, низкая квалификация многих членов УИК в сфере избирательного законодательства стала одной из главных причин нарушений порядка подсчета голосов избирателей. Так, ЦИК России указала, что нарушения процедуры определения

<sup>13</sup> См. стр. 19–22.

<sup>14</sup> Постановление СПБИК от 09.08.2016 № 165-5 «О Программе обучения участковых избирательных комиссий по совершенствованию навыков работы комиссий в период подготовки выборов, в день голосования, при подсчете голосов избирателей и установлении итогов голосования».

<sup>15</sup> Мероприятия, организованные ТИКаами № 23 и 29, запланированные на 6 сентября 2016 года.

<sup>16</sup> Обращение Уполномоченного к председателю СПБИК от 08.09.2016 № 15-302/16-0-2.

итогах голосования в УИКах Фрунзенского и Колпинского районов Санкт-Петербурга стали возможны в результате серьезных упущений в работе ТИКов № 21, 23, 29 по обучению руководства и членов УИК<sup>17</sup>.

**С учетом рекомендаций Уполномоченного и ЦИК России при Санкт-Петербургской избирательной комиссии создан постоянно действующий Методический центр по обучению организаторов выборов, в первую очередь членов УИК с правом решающего голоса<sup>18</sup>.**

Поступившая к Уполномоченному информация свидетельствует о существенных положительных изменениях процесса повышения квалификации членов УИК. В октябре-ноябре 2017 года обучение с использованием современных компьютерных технологий и методических материалов прошли более 3500 человек. Однако участниками обучающих семинаров по-прежнему были лишь председатели и секретари УИКов.

## 2.5. Разработка и публикация методических материалов

В целях правового просвещения участников избирательного процесса Уполномоченным были разработаны и распространены материалы методического характера по проблемным вопросам обеспечения избирательных прав граждан:

– методические рекомендации для сотрудников органов внутренних дел по вопросам обеспечения защиты в период избирательной кампании прав граждан, в том числе наблюдателей, и применения законодательства об административных правонарушениях (ст. 5.6, 5.22 КоАП РФ);

– справка по вопросам применения избирательного законодательства о предвыборной агитации в ходе выборов депутатов Государственной Думы, депутатов Законодательного Собрания Санкт-Петербурга;

– рекомендации по защите избирательных прав граждан в производстве по делам об административных правонарушениях. Данные материалы,

<sup>17</sup> Постановление ЦИК России от 16.11.2016 № 65.622-7 «О результатах комплексной проверки системы избирательных комиссий в городе Санкт-Петербурге в связи с обращениями по вопросам установления итогов голосования участковыми избирательными комиссиями города Санкт-Петербурга на выборах 18 сентября 2016 года, в том числе выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации седьмого созыва по одномандатному избирательному округу № 217».

<sup>18</sup> Постановления Санкт-Петербургской избирательной комиссии от 25.10.2016 № 196-1 «Об отдельных вопросах совершенствования деятельности избирательных комиссий в Санкт-Петербурге»; от 18.11.2016 № 200-1 «Об Учебно-методическом центре при Санкт-Петербургской избирательной комиссии».

а также методические рекомендации по взаимодействию избирательных комиссий с наблюдателями<sup>19</sup> были опубликованы на сайте Уполномоченного<sup>20</sup>. Методические материалы и заключения Уполномоченного по актуальным вопросам правоприменительной практики направлялись также вице-губернатору Санкт-Петербурга — руководителю координационной группы по оказанию содействия избирательным комиссиям в реализации их полномочий при подготовке и проведении выборов, председателю СПБИК, прокурору Санкт-Петербурга, начальнику ГУ МВД России по Санкт-Петербургу и Ленинградской области, председателю Комитета по вопросам законности, правопорядка и безопасности.

## 2.6. Контроль соблюдения избирательных прав в день голосования

Значимым элементом в системе контроля за соблюдением избирательных прав граждан является посещение Уполномоченным проблемных избирательных участков. В качестве таковых были определены специализированные избирательные участки для лиц с ограниченными возможностями, «временные»<sup>21</sup> избирательные участки в СИЗО, больницах (в том числе психиатрических больницах с дееспособными лицами), в студенческих общежитиях, участки для голосования лиц БОМЖ, избирательные участки, на которых голосовали военнослужащие и члены их семей, зарегистрированные в воинских частях и военных учебных заведениях.

Личное наблюдение за голосованием позволило Уполномоченному отметить как положительную практику применения избирательного законодательства, так и непосредственно выявлять его нарушения.

Представляется, что деятельность Уполномоченного способствовала снижению социальной напряженности, предотвращению конфликтов и профилактике правонарушений в период избирательной кампании 2016 года, что подтверждается, в частности, существенным уменьшением количества жалоб на нарушения избирательного законодательства. Так, в единый день голосования 18 сентября 2016 года в СПБИК поступило 44 обращения и 11 жалоб граждан, что значительно меньше, чем в такой же день в 2014 году<sup>22</sup> (503 обращения и 225 жалоб)<sup>23</sup>.

Однако и в период организации выборов 2016 года, и в день голосования было отмечено немало проблем, препятствующих реализации из-

<sup>19</sup> Постановление Санкт-Петербургской избирательной комиссии от 09.08.2016 № 165-6.

<sup>20</sup> [http://ombudsmanspb.ru/23082016\\_vybory2016](http://ombudsmanspb.ru/23082016_vybory2016)

<sup>21</sup> Избирательные участки, образованные в местах временного пребывания избирателей на основании пункта 5 статьи 19 Федерального закона от 12.06.2002 № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации».

<sup>22</sup> 14 сентября 2014 года в Санкт-Петербурге проводилось голосование на выборах депутатов муниципальных советов внутригородских муниципальных образований, совмещенных с досрочными выборами высшего должностного лица Санкт-Петербурга — Губернатора Санкт-Петербурга.

<sup>23</sup> Данные Санкт-Петербургской избирательной комиссии.

бирательных прав граждан<sup>24</sup>. Учитывая безусловную необходимость решения этих проблем, по инициативе Уполномоченного, поддержанной СПБИК, в декабре 2016 года начала работу межведомственная рабочая группа при Уполномоченном по правам человека в Санкт-Петербурге по разработке предложений, направленных на совершенствование избирательного законодательства и практики его применения (Рабочая группа). В ее работе принимали участие Уполномоченный и сотрудники его аппарата, депутаты Законодательного Собрания Санкт-Петербурга, члены СПБИК, сотрудники ГУ МВД по Санкт-Петербургу и Ленинградской области, должностные лица Комитета по вопросам законности, правопорядка и безопасности Санкт-Петербурга, Комитета территориального развития Санкт-Петербурга, администраций районов Санкт-Петербурга.

Материалы обсуждений и предложения Рабочей группы использованы в настоящем докладе.

<sup>24</sup> См. стр. 20–46.

### 3. Положительные тенденции в деятельности избирательных комиссий Санкт-Петербурга в 2016 году

Взаимодействие Уполномоченного с СПБИК далеко не всегда складывалось конструктивно, особенно в период избирательной кампании 2014 года, многочисленные нарушения в ходе которой и бездействие СПБИК получили жесткую оценку Уполномоченного, в том числе в ежегодном докладе. Бывший председатель СПБИК негативно воспринимал предложения и рекомендации Уполномоченного, а после выборов 2014 года даже предлагал отправить Уполномоченного в отставку.

После формирования нового состава ЦИК России и избрания ее председателем Э.А. Памфиловой, ранее занимавшей должность Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации, ситуация существенно изменилась. Деятельности СПБИК по организации и проведению выборов 2014 года, сопровождавшихся большим количеством жалоб со стороны участников избирательного процесса, была дана соответствующая оценка, что привело к отставке прежнего председателя СПБИК. Новым руководителем СПБИК был назначен В.Н. Панкевич.

Между Уполномоченным и СПБИК было заключено Соглашение о взаимодействии, ставшее основой для проведения совместных мероприятий и принятия согласованных решений. Это позволило избежать многих ошибок и нарушений, имевших место в период предыдущих избирательных кампаний.

Анализируя итоги выборов, нельзя не отметить, что некоторые существенные недостатки в деятельности избирательных комиссий Санкт-Петербурга (в том числе отмеченные в Докладах Уполномоченного за 2013–2015 годы) в ходе организации и проведения выборов 2016 года были преодолены.

**В июне 2016 года заработали интернет-сайты всех ТИКов Санкт-Петербурга**, при этом перечень подлежащей размещению на официальных сайтах ТИК информации был определен решением СПБИК<sup>25</sup> в соответствии с действующим законодательством. Тем самым были реализованы рекомендации Уполномоченного, последовательно в течение нескольких лет отстаивавшего позицию о необходимости информирования граждан о деятельности и решениях избирательных комиссий в соответствии с требованиями федеральных законов<sup>26</sup>.

<sup>25</sup> Постановление Санкт-Петербургской избирательной комиссии от 31.05.2016 № 147-8.

<sup>26</sup> Доклады Уполномоченного за 2013 год (с. 60–61), 2014 год (с. 49–61) и 2015 год (с. 36–39).

Вопросы предоставления информации регулируются Федеральным законом от 09.02.2009 № 8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления». Пункт 2 статьи 9 указанного закона устанавливает, что государственные органы, органы местного самоуправления в целях организации доступа к информации о своей деятельности определяют соответствующие структурные подразделения или уполномоченных должностных лиц. Права и обязанности указанных подразделений и должностных лиц устанавливаются регламентами государственных органов и (или) иными нормативными правовыми актами, регламентами органов местного самоуправления и (или) иными муниципальными правовыми актами, регулирующими деятельность соответствующих государственных органов, органов местного самоуправления...

Санкт-Петербургская избирательная комиссия является государственным органом... Однако решения комиссии на ее официальном сайте ([st-petersburg.izbirkom.ru](http://st-petersburg.izbirkom.ru)) публикуются избирательно. При этом не урегулирован порядок опубликования решений, в том числе не определен срок, в течение которого документ станет доступен на сайте...

ТИКи Санкт-Петербурга, также являющиеся государственными органами, вообще не имеют собственных сайтов...

**Из Доклада Уполномоченного за 2013 год, с. 61.**

Но, несмотря на очевидные позитивные сдвиги, проблемы своевременного и полного информирования граждан о деятельности и решениях избирательных комиссий все еще окончательно не решены<sup>27</sup>.

Для контроля за ходом голосования СПБИК был определен порядок видеонаблюдения на избирательных участках<sup>28</sup>, и с учетом рекомендаций Уполномоченного установлен 12-месячный, а не сокращенный (трехмесячный) срок хранения видеозаписей. Ранее невозможность привлечь видеоматериалы в качестве доказательства по причине истечения срока их хранения нередко препятствовала гражданам отстаивать свои нарушенные избирательные права<sup>29</sup>.

<sup>27</sup> См. стр. 20–22.

<sup>28</sup> Постановление Санкт-Петербургской избирательной комиссии от 19.08.2016 № 173-2.

<sup>29</sup> В некоторых случаях короткий (трехмесячный) срок хранения материалов видеонаблюдения на избирательных участках, установленный Решением Санкт-Петербургской избирательной комиссии от 09.09.2014 № 82-5, не позволял гражданам использовать эти материалы для защиты своих избирательных прав (см. Доклад Уполномоченного за 2015 год, с. 33–42).

К Уполномоченному поступила информация от заявителя А. о нарушении его права на истребование доказательств в процессе судебного разбирательства. Заявитель обжаловал результаты голосования на избирательном участке № 567 на выборах депутатов МС МО Гражданка на основании того, что протокол об итогах голосования был составлен участковой избирательной комиссией (УИК) не в помещении для голосования, как того требует закон, а в неизвестном месте, куда частью членов УИК были вынесены избирательные бюллетени<sup>30</sup>. Весомым доказательством доводов заявителя могли бы стать материалы видеонаблюдения на избирательном участке. В соответствии с установленным порядком видеонаблюдения<sup>31</sup> Калининский районный суд по ходатайству заявителя истребовал видеоматериалы из государственного унитарного предприятия «Автоматическая телефонная станция Смольного», осуществлявшего их обработку и хранение. Запрос суда, вопреки действующему законодательству, исполнен не был, что помешало заявителю защитить его избирательные права<sup>32</sup>.

**Из Доклада Уполномоченного за 2015 год, с. 33.**

На выборах 2016 года видеокамерами были оснащены 1794 из 1866 постоянных избирательных участков. Однако техническое решение, положенное в основу системы видеонаблюдения, не давало возможности одновременно с изображением вести запись звука. Этот недостаток впоследствии не позволил однозначно интерпретировать события, происходившие на некоторых избирательных участках, и затруднил защиту избирательных прав<sup>33</sup>.

**Существенные положительные изменения произошли в практике образования участков для голосования в местах временного пребывания избирателей.**

Так, в 2014 году, за три дня до голосования, на досрочных выборах Губернатора Санкт-Петербурга, в соответствии с решением СПБИК<sup>34</sup>, без каких-либо серьезных оснований было образовано 22 «временных» участка на промышленных предприятиях, в жилищных службах, на рын-

<sup>30</sup> См. Доклад Уполномоченного за 2014 год, с. 60.

<sup>31</sup> Видеонаблюдение осуществлялось в порядке, установленном Постановлением ЦИК РФ от 26.09.2012 № 142/1076-6 и решениями Санкт-Петербургской избирательной комиссии от 29.07.2014 № 69-13 и 09.09.2014 № 82-5.

<sup>32</sup> Дело № 2-936/2015 рассматривалось Калининским районным судом до 4 июня 2015 года, запросы на видеоматериалы направлены в январе и феврале 2015 года (после окончания срока хранения видеоматериалов).

<sup>33</sup> См. стр. 31, 38.

<sup>34</sup> Решение Санкт-Петербургской избирательной комиссии от 10.09.2014 № 83-1.



ках, в торговых центрах и пр., на которых, по информации кандидатов и наблюдателей, был затруднен контроль за голосованием. Между тем уровень голосования на этих избирательных участках за одного из кандидатов (в среднем 90%) оказался более высоким, чем итоговый показатель поддержки этого же кандидата избирателями Санкт-Петербурга в целом (76,6%).

Санкт-Петербургская избирательная комиссия **РЕШИЛА:**

**1. Согласовать Территориальной избирательной комиссии № 5 образование избирательных участков в местах временного пребывания избирателей:**

филиале «Пивоварня Хайнекен» ООО «Объединенные Пивоварни Хайнекен», расположенном по адресу: Санкт-Петербург, ул. Тельмана, д. 24 — № 1534;

ЗАО «ОЛИМП и Ко», расположенном по адресу: Санкт-Петербург, ул. Челиева, д. 7 — № 1535;

ООО «Холдинговая компания “ПИГМЕНТ”», расположенном по адресу: Санкт-Петербург, наб. Октябрьская, д. 38 — № 1536;

ООО «Петроком», расположенном по адресу: Санкт-Петербург, севернее ул. Новоселов, квартал 16 — № 1537;

ООО «Рынок “ПРАВОБЕРЕЖНЫЙ”», расположенном по адресу: Санкт-Петербург, севернее ул. Новоселов, квартал 16 — № 1538;

ТЭЦ-5 филиала «Невский ОАО “ТГК-1”», расположенной по адресу: Санкт-Петербург, наб. Октябрьская, д. 108, — № 1539;

ФГКУ «2 отряд ФПС по Санкт-Петербургу», расположенном по адресу: Санкт-Петербург, ул. Тельмана, д. 43, корп. 2 — 1540;

ООО «САМТРЕСТ — С. Петербург», расположенном по адресу: Санкт-Петербург, ул. Новоселов, д. 49 — № 1541;

ЗАО «Племенной завод ПРИНЕВСКОЕ», расположенном по адресу: Санкт-Петербург, наб. Октябрьская, д. 112, корп. 4 — № 1542;

ОАО «Садово-парковое предприятие “Невское”», расположенном по адресу: Санкт-Петербург, ул. Новоселов, д. 53, корп. 2 — № 1543;

ООО «Жилкомсервис № 1 Невского района», расположенном по адресу: Санкт-Петербург, ул. Народная, д. 47, корп. 4 — № 1544;

**2. Согласовать Территориальной избирательной комиссии № 16 образование избирательного участка в месте временного пребы-**

**вания избирателей ЗАО «ПРЭО “Нежилой фонд”», расположенном по адресу: Санкт-Петербург, ул. Садовая, д. 28-30, корп. 49, пом. 24Н — № 2227.**

**3. Согласовать Территориальной избирательной комиссии № 24 образование избирательных участков в местах временного пребывания избирателей:**

ООО «Жилкомсервис № 2 Невского района», расположенном по адресу: Санкт-Петербург, ул. Шелгунова, д. 16 — 1605;

ОАО «Звезда», расположенном по адресу: Санкт-Петербург, ул. Бабушкина, д. 123 — № 1606;

ОАО «Октябрьский электровагоноремонтный завод», расположенном по адресу: Санкт-Петербург, ул. Седова, д. 45 — № 1607;

ЗАО «“ПП” Патриот ДОСААФ», расположенном по адресу: Санкт-Петербург, ул. Ольги Берггольц, д. 40 — № 1608;

ОАО «Пролетарский завод», расположенном по адресу: Санкт-Петербург, ул. Дудко, д. 43 — 1609;

ООО «Охранная организация “СКАТ САНКТ-ПЕТЕРБУРГ”», расположенном по адресу: Санкт-Петербург, Большой Смоленский пр., д. 10 — № 1610;

ООО «Санкт-Петербургский фарфоровый завод», расположенном по адресу: Санкт-Петербург, пр. Елизарова, д. 36 — 1611.

**4. Согласовать Территориальной избирательной комиссии № 30 образование избирательных участков в местах временного пребывания избирателей:**

ГК «ВИЛАШ», расположенном по адресу: Санкт-Петербург, ул. Тележная, д. 37 — 2270;

ОАО «Прядильно-Ниточный Комбинат им. С.М. Кирова», расположенном по адресу: Санкт-Петербург, ул. Красного Текстильщика, д. 10-12, лит. А — 2271;

ОАО «КАРАВАЙ», расположенном по адресу: Санкт-Петербург, ул. Херсонская, д. 22 — 2272.

**Решение Санкт-Петербургской избирательной комиссии от 10.09.2014 № 83-1 «О согласовании образования избирательных участков в местах временного пребывания избирателей».**

<sup>35</sup> Досрочные выборы высшего должностного лица Санкт-Петербурга — Губернатора Санкт-Петербурга — и депутатов муниципальных советов муниципальных образований Санкт-Петербурга состоялись 14 сентября 2014 года.

В отличие от 2014 года в 2016 году СПБИК отклонила ряд предложений ТИКов о создании «временных» участков на промышленных предприятиях, в торговых организациях, «Жилкомсервисах» и согласовывала их образование только в тех местах, где временно пребывающие избиратели действительно не имели возможности голосовать на обычных избирательных участках<sup>36</sup> (в больницах, СИЗО, на вокзалах и в аэропорту, на полярных станциях, судах дальнего плавания, в студенческих общежитиях и один специальный участок для голосования лиц без определенного места жительства). В данном случае также была учтена позиция Уполномоченного, неоднократно отмечавшего немотивированность значительного числа ходатайств ТИКов об организации «временных» избирательных участков.

**Техническая модернизация деятельности избирательных комиссий** остается важнейшей задачей при организации выборов. Обычно в день голосования большая часть документов УИК изготавливается вручную (в том числе протокол об итогах голосования и его копии, которые имеет право получить определенный законом круг лиц). Такой порядок действий приводит к ошибкам и существенно увеличивает продолжительность процесса подведения итогов выборов.

*По информации общественной организации «Наблюдатели Петербурга», анализ результатов голосования на выборах Губернатора, введенных в систему ГАС «Выборы», показал, что более чем на 100 избирательных участках число выданных избирателям бюллетеней было меньше, чем число бюллетеней, извлеченных из ящиков для голосования. На нескольких избирательных участках в ГАС «Выборы» были введены данные, свидетельствующие о том, что некоторые кандидаты набрали более 100% голосов избирателей. Впоследствии председатель СПБИК объяснил такие результаты технической ошибкой.*

**Из Доклада Уполномоченного за 2014 год, с. 60–61.**

С учетом рекомендаций Уполномоченного органами исполнительной власти и СПБИК были приняты меры к оснащению избирательных участков техническими и иными средствами, предназначенными для проведения выборов (в том числе копировальным оборудованием для изготовления копий протоколов об итогах голосования). По данным СПБИК, копировальной техникой было оснащено 95% избирательных участков.

Важным этапом на пути модернизации выборов стало создание в Санкт-Петербурге опытной зоны по отработке ускоренного ввода данных протоколов УИК об итогах голосования с машиночитаемым QR-

<sup>36</sup> Всего в местах временного пребывания избирателей было образовано 135 избирательных участков для голосования на выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации. На 38 из них можно было проголосовать на выборах депутатов Законодательного Собрания Санкт-Петербурга.

кодом в Государственную автоматизированную систему Российской Федерации «Выборы» (ГАС «Выборы»)<sup>37</sup>. Испытания инновационной технологии, значительно ускоряющей и облегчающей работу избирательных комиссий, прошли успешно, и в настоящее время опыт ее использования распространяется на всю страну<sup>38</sup>.

**Беспрепятственный доступ лиц, имеющих законное право присутствовать при подведении итогов выборов<sup>39</sup>, в 2016 году был, в отличие от выборов 2011–2014 годов, обеспечен практически во все ТИКи Санкт-Петербурга<sup>40</sup>.** Проблема доступа в ТИКи отчасти связана с их расположением в зданиях администраций районов Санкт-Петербурга, на входе в которые сотрудники охраны останавливали кандидатов, представителей СМИ и других участников избирательного процесса, пытавшихся принять участие в наблюдении за теми этапами подведения итогов выборов, которые осуществляли ТИКи. При этом сотрудники охраны объясняли свои действия невозможностью допустить посторонних на охраняемый объект (то есть в здание районной администрации).

*В здания администраций Калининского и Выборгского районов Санкт-Петербурга, в которых располагались ТИК, вход был ограничен после 20:00. Отсутствовала доступная информация о режиме работы в день голосования ТИКов № 10, 14, 16, 22, 30. При подаче жалоб в адрес ТИКов № 10, 11, 14, 17, 22... граждане, кандидаты, наблюдатели, члены УИК и даже СПБИК сталкивались с препятствиями... Кроме того, не все граждане, имеющие законное право присутствовать в указанных ТИКах... при определении результатов выборов смогли его реализовать.*

**Из Доклада Уполномоченного за 2014 год, с. 57–58.**

С учетом рекомендаций Уполномоченного СПБИК во взаимодействии с администрациями районов разработала инструкцию, определившую порядок доступа в ТИКи в период подготовки и проведения выборов<sup>41</sup>, что сделало работу ТИКов более прозрачной.

<sup>37</sup> Постановление ЦИК России от 12.09.2016 № 50/514-7 «О создании опытной зоны по отработке ускоренного ввода данных протоколов участковых избирательных комиссий об итогах голосования с машиночитаемым кодом в Государственную автоматизированную систему Российской Федерации «Выборы»»; Постановление СПБИК от 15.09.2016 № 183-7 «О реализации отработки ввода данных протоколов участковых избирательных комиссий об итогах голосования с машиночитаемым кодом в Государственную автоматизированную систему Российской Федерации «Выборы»».

<sup>38</sup> Постановление ЦИК России от 15.02.2017 № 74/667-7 «О применении технологии изготовления протоколов участковых комиссий об итогах голосования с машиночитаемым кодом и ускоренного ввода данных протоколов участковых комиссий об итогах голосования в Государственную автоматизированную систему Российской Федерации «Выборы» с использованием машиночитаемого кода».

<sup>39</sup> Пункт 1 статьи 30 Федерального закона от 12.06.2002 № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации».

<sup>40</sup> Проблемы доступности во время установления результатов выборов наблюдались только в ТИК № 2.

<sup>41</sup> Данная инструкция была согласована с руководителями администраций районов Санкт-Петербурга и предсе-

## 4. Основные проблемы реализации избирательных прав граждан в период выборов

Инициативы Уполномоченного способствовали принятию организационных и методических решений, позволивших существенно повысить уровень правовой грамотности наблюдателей и других участников избирательной кампании, усилить безопасность на избирательных участках, обеспечить реализацию прав маломобильных групп населения, предотвратить конфликтные ситуации в день голосования и при подсчете голосов.

Вместе с тем, как показал ход кампании, принятые меры не были достаточными для полного устранения препятствий реализации избирательных прав граждан, таких как:

- неэффективное информационное обеспечение выборов;
- необоснованные ограничения при проведении предвыборной агитации;
- неправомерные отказы в регистрации кандидатов;
- нарушения порядка голосования и подведения итогов выборов;
- нарушения порядка и сроков рассмотрения жалоб на нарушения избирательных прав.

### 4.1. Информационное обеспечение выборов

Несмотря на принципиальные изменения, существенно улучшившие доступ к информации о деятельности ТИКов, в период проведения выборов не все ТИКи Санкт-Петербурга публиковали (в том числе на своих официальных сайтах в сети Интернет) полную информацию, предусмотренную соответствующими правовыми актами<sup>42</sup>. Мониторинг сайтов ТИКов, проведенный сотрудниками аппарата Уполномоченного<sup>43</sup>, показал, что ни на одном из сайтов ТИКов не была указана информация о времени работы комиссий. В ряде случаев не были приведены полные списки состава комиссий (ТИКи № 5, 22, 30), не опубликованы анонсы всех заседаний (ТИКи № 2, 5, 7, 12, 21) и часть решений (ТИКи № 2, 5, 9, 21, 25).

дателями ТИКов Санкт-Петербурга.

<sup>42</sup> Перечень информации о деятельности ТИКов в Санкт-Петербурге, подлежащей размещению на их официальных сайтах в информационно-телекоммуникационной сети Интернет, установлен Постановлением СПБИК от 31.05.2016 № 137-8 в соответствии со статьями 10 и 13 Федерального закона от 09.02.2009 № 8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления», пунктом 3 статьи 5 Закона Санкт-Петербурга от 30.06.2010 № 445-112 «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов Санкт-Петербурга».

<sup>43</sup> Данные мониторинга приведены по состоянию на 8 ноября 2016 года.

По состоянию на 20 января 2018 года на сайтах ТИКов № 7, 19, 21, 24, 29 не опубликованы решения об утверждении протоколов и сводных таблиц об итогах голосования на соответствующих территориях единых избирательных округов<sup>44</sup>, а в некоторых случаях (ТИКи № 7 и 21) — и решения о результатах выборов в одномандатных избирательных округах на выборах депутатов Законодательного Собрания Санкт-Петербурга.

Информация о работе ТИКов (в том числе принятые решения) отсутствовала также и на стендах, расположенных вблизи их помещений. Так, выездная проверка ТИКов № 10, 14, 22, проведенная сотрудниками аппарата Уполномоченного в период избирательной кампании, показала, что ни одна из этих ТИКов не разместила на стендах информацию о времени своей работы. Информация о составе комиссии отсутствовала на стенде ТИКа № 22. Решения комиссии на стенде ТИК № 10 отсутствовали, на стендах ТИКов № 14 и 22 были размещены выборочно.

Важным источником информации о выборах являются решения избирательных комиссий, принятые в результате рассмотрения жалоб на нарушения избирательных прав. К сожалению, в 2016 году далеко не все такие решения были опубликованы<sup>45</sup>.

На состоявшемся 22 декабря 2016 года заседании Рабочей группы, посвященном рассмотрению вопросов информационного обеспечения при подготовке и проведении выборов в Санкт-Петербурге, было одобрено предложение по организации постоянного контроля со стороны СПБИК за обеспечением доступа к информации о деятельности ТИКов Санкт-Петербурга. Для этого СПБИК предстояло определить механизм указанного контроля и регламентировать порядок опубликования на информационных стендах информации о деятельности СПБИК, ТИКов и их решений.

7 февраля 2017 года СПБИК приняла протокольное решение, утвердив «Примерный перечень решений территориальных избирательных комиссий в Санкт-Петербурге, подлежащих размещению на официальных сайтах территориальных избирательных комиссий в сети Интернет». Организован также ежемесячный мониторинг сайтов ТИК.

Результаты мониторинга<sup>46</sup> показали, что наполнение сайтов ТИКов в целом существенно улучшилось (неполное опубликование принятых решений отмечено лишь на сайте ТИК № 21).

При этом информация о деятельности участково-избирательных комиссий (УИК) остается практически недоступной. Требование законодательства об обнародовании решений комиссий, непосредственно

<sup>44</sup> На выборах депутатов Государственной думы Федерального Собрания Российской Федерации и депутатов Законодательного Собрания Санкт-Петербурга в 2016 году.

<sup>45</sup> См. стр. 40–41.

<sup>46</sup> По состоянию на 1 декабря 2017 года.

связанных с подготовкой и проведением выборов, референдума<sup>47</sup> распространяется в том числе и на УИК. В то же время какие-либо правовые акты, определяющие порядок обнародования решений УИКов, отсутствуют.

Организационно-правовой статус УИКов не определен, в связи с чем законодательство о доступе к информации к ним не применимо<sup>48</sup>. На сайте СПБИК опубликованы сведения только о составах УИК<sup>49</sup>. Какая-либо иная информация об УИКах Санкт-Петербурга (в том числе о месте их расположения, графике и порядке работы) и их решения не публикуются. Представляется, что с учетом важной роли УИКов в избирательном процессе порядок постоянного доступа к информации об их составе и деятельности для широкого круга лиц должен быть установлен на федеральном уровне законом или постановлением ЦИК России.

В день голосования ряд поступивших к Уполномоченному обращений касался нарушений избирательных прав граждан в связи с отсутствием информации о предстоящих выборах и избирательном участке, на котором граждане вправе принять участие в голосовании.

Многие избирательные комиссии, в отличие от практики предыдущих лет, не направляли избирателям извещения о месте и времени голосования, мотивируя это тем, что данная информация может быть получена гражданами на сайтах избирательных комиссий или непосредственно в избирательных комиссиях. Такой подход представляется ошибочным. Информирование может быть признано надлежащим лишь в том случае, если оно осуществлялось путем заблаговременного доведения достоверной и полной информации о выборах (дате, месте и времени проведения голосования) до сведения избирателей<sup>50</sup>. Размещение информации только на сайтах избирательных комиссий не может быть признано достаточным, поскольку значительное число избирателей (в том числе многие лица пожилого возраста, малообеспеченные граждане) не имеют доступа к интернет-ресурсам или не обладают достаточной компьютерной грамотностью для работы с ними.

Недоведение избирательными комиссиями (в том числе УИКами) до граждан соответствующей информации являлось одним из факторов, повлиявших на снижение явки избирателей.

<sup>47</sup> Часть 2 статьи 30 Федерального закона от 12.06.2002 № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации».

<sup>48</sup> Действие Федерального закона от 09.02.2009 № 8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» и Закона Санкт-Петербурга от 16.07.2010 № 445-112 «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов Санкт-Петербурга» распространяется на государственные органы и органы местного самоуправления.

<sup>49</sup> Эти сведения не всегда соответствуют действительности. Так, по состоянию на 18 сентября 2016 года информация на сайте СПБИК не соответствовала действительным составам УИК № 4 и 48.

<sup>50</sup> По смыслу норм п. 3 ст. 45, п. 6 ст. 20 Федерального закона от 12.06.2002 № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации».

## 4.2. Необоснованные ограничения при проведении предвыборной агитации

Избирательная кампания сопровождалась нарушениями прав граждан, кандидатов в депутаты, избирательных объединений на предвыборную агитацию, проявлявшимися прежде всего при проведении агитационных публичных мероприятий и изготовлении агитационной печатной продукции.

### Согласование места и/или времени проведения агитационных публичных мероприятий администрациями районов Санкт-Петербурга.

В течение всего периода избирательной кампании Уполномоченный отслеживал проблемы, возникавшие при согласовании уполномоченными исполнительными органами государственной власти агитационных публичных мероприятий. Установлено, что в период выборов значительная часть публичных мероприятий, уведомления о проведении которых были направлены организаторами в уполномоченные исполнительные органы государственной власти, не согласовывалась в заявленные в уведомлении время и/или месте. В ряде случаев организаторам предлагалось перенести проведение публичного мероприятия в место, не позволяющее реализовать цели, указанные в уведомлении о проведении публичного мероприятия.

Анализ информации, предоставленной Уполномоченному администрациями районов Санкт-Петербурга, о количестве согласованных и несогласованных уведомлений о проведении агитационных публичных мероприятий в заявленное время и/или в заявленном месте, о количестве уведомлений о проведении публичных мероприятий с целями распространения информации о выборах, предвыборной агитации, сбора подписей в поддержку выдвижения кандидатов или избирательных объединений показал, что в период избирательной кампании администрации ряда районов отказывали в проведении большей части публичных мероприятий. Так, в Выборгском, Кировском и Фрунзенском районах в заявленном в уведомлении месте и в заявленное время проведения были согласованы 35 из 74, 48 из 71 и 18 из 65 публичных мероприятий соответственно. В Невском районе в указанный период в заявленном в уведомлении месте и в заявленное время не было согласовано ни одно из 113 заявленных публичных мероприятий.

Некоторыми районными администрациями Санкт-Петербурга (Калининский, Невский районы) под надуманными предлогами отказывалось в согласовании проведения таких мероприятий в местах, не только удобных для проведения, но и позволяющих донести позицию их организаторов до сведения значительного количества избирателей (например, у

станций метро). При этом в ряде случаев предлагалось перенести проведение мероприятий в малолюдные места либо даже в другие районы.

Так, Уполномоченным рассмотрены обращения кандидатов А.А. Кобринского и С.А. Назарова о необоснованных отказах в согласовании проведения агитационных публичных мероприятий (митинга, пикетирований) в поддержку избирательного объединения и его кандидатов. В частности, А.А. Кобринскому Комитетом по вопросам законности, правопорядка и безопасности Санкт-Петербурга было предложено рассмотреть вопрос о проведении агитационного митинга, рассчитанного на участие жителей Центрального района Санкт-Петербурга, в удаленном от центра города месте — Удельном парке (Приморский район Санкт-Петербурга). С.А. Назарову администрацией Калининского района Санкт-Петербурга было отказано в проведении пикетов у станций метро на основании того, что в заявленных местах уже были согласованы пикеты других кандидатов (при этом предложенные С.А. Назарову альтернативные места для пикетирования находились далеко от привычных путей передвижения граждан).

Между тем, согласно правовой позиции, сформулированной Конституционным Судом Российской Федерации в Постановлении от 14.02.2013 № 4-П, при согласовании публичного мероприятия уполномоченные представители публичной власти должны привести веские доводы в обоснование того, что проведение публичного мероприятия в заявленном месте и (или) в заявленное время не просто нежелательно, а невозможно в связи с необходимостью защиты конституционно признаваемых ценностей, и предложить организаторам публичного мероприятия такой вариант, который позволял бы реализовать его цели, включая свободное формирование и выдвижение участниками публичного мероприятия своих требований, в том числе политических, и их доведение до соответствующих адресатов.

Наличие нарушений при рассмотрении заявок на проведение агитационных мероприятий администрациями Калининского, Петроградского, Приморского, Пушкинского и Фрунзенского районов установлено не только Уполномоченным, но и Прокуратурой Санкт-Петербурга<sup>51</sup>.

16 февраля 2017 года участники заседания Рабочей группы, посвященного обсуждению вопросов проведения предвыборной агитации, согласились с необходимостью корректировки практики органов исполнительной власти Санкт-Петербурга по согласованию проведения агитационных публичных мероприятий для обеспечения реального равенства участников выборов при реализации права на их проведение, обоснованности отказов в согласовании таких мероприятий и создания

условий для свободного их проведения в местах, позволяющих осуществлять эффективную предвыборную агитацию.

Возможными вариантами для решения данной задачи могли бы стать установление специально отведенных мест в административных районах Санкт-Петербурга для проведения предвыборной агитации либо определение очередности (графика) осуществления агитационной деятельности в тех местах, которые востребованы несколькими кандидатами и/или избирательными объединениями.

Учитывая информацию представителей администраций Выборгского, Калининского, Кировского и Невского районов Санкт-Петербурга, Рабочая группа рекомендовала СПБИК, ГУ МВД по Санкт-Петербургу и Ленинградской области и Комитету по вопросам законности, правопорядка и безопасности Правительства Санкт-Петербурга совместно с аппаратом Уполномоченного разработать методические рекомендации и организовать обучающие семинары для представителей политических партий и других участников избирательного процесса на тему подготовки и подачи уведомлений о проведении агитационных публичных мероприятий в Санкт-Петербурге<sup>52</sup>.

Следует также скорректировать практику органов исполнительной власти Санкт-Петербурга в целях разграничения агитационных публичных мероприятий и такой формы агитационной деятельности, как распространение печатной продукции и других агитационных материалов.

Представляется, что распространение агитационных печатных материалов кандидата в депутаты, избирательного объединения в общественных местах (например, у станций метрополитена) не может быть расценено как нарушение порядка проведения пикетирования не только потому, что пикетирование в силу Федерального закона от 19.06.2004 № 54-ФЗ «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетировании» всегда связано с целью его проведения (пикетируемым объектом), но в первую очередь по причине того, что раздача агитационных листовок является разновидностью разрешенной законом агитационной деятельности, а не разновидностью публичного мероприятия<sup>53</sup>.

Обеспечению равенства прав кандидатов и избирательных объединений на предвыборную агитацию может способствовать внесение в действующее федеральное законодательство положений, устанавливающих особый порядок проведения агитационных публичных мероприятий, учитывающий специфику предвыборной кампании.

<sup>52</sup> Первый такой обучающий семинар запланирован на вторую половину февраля 2018 года. К семинару подготовлены «Методические рекомендации по организации и проведению агитационных публичных мероприятий».

<sup>53</sup> Подп. «в» п. 3 ст. 48 Федерального закона от 12.06.2002 № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации».

<sup>51</sup> Письмо Прокуратуры Санкт-Петербурга от 22.11.2017 № 15-521

Действующим законодательством контроль за реализацией права на проведение агитационных публичных мероприятий возложен на избирательные комиссии<sup>54</sup>. Однако реальные правовые механизмы осуществления такого контроля в законодательстве отсутствуют. Очевидно, что данное противоречие, препятствующее избирательным комиссиям осуществлять функцию контроля за соблюдением избирательных прав граждан, должно быть устранено.

### Изготовление агитационной печатной продукции

Законом<sup>55</sup> установлены запреты на использование в печатных агитационных материалах изображений физических лиц (даже при наличии их согласия), включая близких родственников кандидатов и, в случае если печатный материал изготавливается по заказу кандидата, изображений иных кандидатов, выдвинутых тем же избирательным объединением. Если же заказчиком агитационных материалов является избирательное объединение, то в них не могут быть использованы изображения кандидатов, выдвинутых этим же избирательным объединением (либо его структурным подразделением) на иных выборах. При этом изготовление агитационных материалов «в складчину», то есть за счет избирательных фондов нескольких кандидатов, участвующих в выборах разных уровней, законом не запрещено.

Так, на совмещенных выборах 2016 года выдвинутые политическими партиями кандидаты в депутаты Государственной Думы не имели возможности в своих агитационных материалах публиковать изображения кандидатов в депутаты Законодательного Собрания Санкт-Петербурга и/или кандидатов в депутаты муниципальных советов, выдвинутых теми же политическими партиями или их структурными подразделениями (региональными или местными). Правоприменительная практика ЦИК России и СПбИК свидетельствует, что незаконными (а следовательно, не подлежащими распространению) признавались материалы, изготовленные за счет средств избирательных фондов нескольких субъектов избирательного процесса, в которых размещены изображения этих же субъектов<sup>56</sup>.

Представляется, что запрет на опубликование в печатных агитационных материалах изображений физических лиц создает неоправданные ограничения для проведения предвыборной агитации, поскольку делает агитационные материалы менее наглядными и интересными, уменьшая тем самым возможность донесения до избирателей всей полноты

информации об участниках выборов (например, о совместной работе кандидатов, их политических связях, их семейном положении и др.).

В соответствии с рекомендациями Рабочей группы Уполномоченным подготовлены предложения о внесении в действующее законодательство изменений, отменяющих запреты на использование в печатных агитационных материалах изображений физических лиц.

### 4.3. Неправомерные отказы в регистрации кандидатов

Как и в предыдущие годы, острую общественную дискуссию вызвали отказы в регистрации некоторых кандидатов и списков кандидатов на выборах депутатов Законодательного Собрания Санкт-Петербурга на основании результатов проверки собранных в поддержку их выдвижения подписей избирателей (при выявлении 10 и более процентов<sup>57</sup> недостоверных и/или недействительных подписей от общего количества подписей избирателей, отобранных для проверки)<sup>58</sup>.

Процедуры сбора подписей и их проверки критически оцениваются и политиками, и экспертами. Нарекания вызывают как селективное возложение обязанности сбора подписей на избирательные объединения, не представленные по результатам предыдущих выборов в представительных органах государственной власти и/или местного самоуправления, и кандидатов-самовыдвиженцев<sup>59</sup>, так и трудоемкость сбора подписей и непрозрачность процедуры их проверки.

Так, для регистрации на выборах депутатов Законодательного Собрания Санкт-Петербурга избирательное объединение должно было собрать 0,5% от числа избирателей города (не менее 18 931 подписи), а кандидат в одномандатном округе — 2% от числа избирателей в округе (в некоторых округах — более 5500 подписей).

Для регистрации на выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации избирательное объединение обязано было представить не менее 200 тысяч подписей избирателей (при этом в одном субъекте Российской Федерации могло быть собрано не более 7 тысяч), а кандидат, выдвинутый по одномандатному округу, — 3% от числа избирателей в округе (от 13 127 до 15 265 подписей)<sup>60</sup>.

<sup>57</sup> На выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации основанием для отказа в регистрации федерального списка кандидатов и кандидатов, выдвинутых по одномандатным округам, служило выявление 5 и более процентов недостоверных и/или недействительных подписей, собранных ими в поддержку своего выдвижения.

<sup>58</sup> Подпункт «з» пункта 11, подпункт «е» пункта 12 статьи 41 Закона Санкт-Петербурга от 17.02.2016 № 81-6 «О выборах депутатов Законодательного Собрания Санкт-Петербурга».

<sup>59</sup> Статья 35.1 Федерального закона от 12.06.2002 № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации».

<sup>60</sup> Постановление ЦИК России от 22.06.2016 № 13/109-7 «О вопросах, связанных с оформлением, приемом

<sup>54</sup> П. 7 ст. 56 Федерального закона от 12.06.2002 № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации».

<sup>55</sup> Пункт 9.1 статьи 48 Федерального закона от 12.06.2002 № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации».

<sup>56</sup> Постановление ЦИК России от 05.08.2016 № 214/02-2; Постановление Санкт-Петербургской избирательной комиссии от 16.09.2016 № 184-3.

На выборах депутатов Государственной Думы по восьми избирательным округам в Санкт-Петербурге первоначально было выдвинуто 110 кандидатов (из них 14 — в порядке самовыдвижения). 92 кандидата от 13 политических партий зарегистрированы без сбора подписей избирателей<sup>61</sup>. Ни один из «самовыдвиженцев» не получил статус зарегистрированного кандидата: лишь двое из них смогли предоставить в окружные избирательные комиссии (ОИК) необходимое количество подписей избирателей, но в обоих случаях количество недостоверных и/или недействительных подписей превысило допустимое.

Представляется, что установленное законодательством число подписей избирателей, требуемое в поддержку выдвижения кандидатов (2 и 3% от числа избирателей в округе на выборах депутатов Законодательного Собрания Санкт-Петербурга и Государственной думы соответственно) чрезмерно и не соответствует Рекомендациям Венецианской комиссии<sup>62</sup> о желательности во избежание манипуляций установления в законе количества собираемых подписей, не превышающего 1%.

Также участники избирательного процесса не раз заявляли о непрозрачности процедуры проверки собранных подписей и спорности ее результатов.

Так, решениями СПБИК было отказано в регистрации списков кандидатов в депутаты на выборах депутатов Законодательного Собрания Санкт-Петербурга пяти из шести избирательных объединений, собравших подписи граждан<sup>63</sup>. Во всех указанных случаях было выявлено более 10 (от 11,72 до 17,9) процентов недействительных подписей избирателей от общего количества подписей избирателей, отобранных для проверки, что и послужило основанием<sup>64</sup> для отказа в регистрации списков кандидатов избирательных объединений.

Однако ЦИК России, отменив три решения СПБИК об отказе в регистрации списков кандидатов, указал на то, что часть подписей избирателей при проверке в СПБИК была признана недостоверными и (или) недействительными неправоммерно<sup>65</sup>.

---

и проверкой окружной избирательной комиссией подписных листов с подписями избирателей, собранными в поддержку выдвижения (самовыдвижения) кандидата в депутаты Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации седьмого созыва».

<sup>61</sup> Постановление Центральной избирательной комиссии Российской Федерации от 22.06.2016 № 13/106-7 «О списке политических партий, на которые распространяется действие части 2 статьи 44 Федерального закона от 22.02.2014 № 20-ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации»».

<sup>62</sup> Свод рекомендуемых норм при проведении выборов. Руководящие принципы и пояснительный доклад, принятые Венецианской комиссией (Европейской комиссией за демократию через право) на 52-й сессии. Венеция, 18–19 октября 2002 года.

<sup>63</sup> Решения СПБИК от 11.08.2016 № 167-1, 167-2, 167-3, 167-4, 167-5, 167-6, 167-7.

<sup>64</sup> Подпункт «в1» пункта 25 статьи 38 Федерального закона от 12.06.2002 № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», подпункт «е» пункта 12 статьи 41 Закона Санкт-Петербурга от 17.02.2016 № 81-6 «О выборах депутатов Законодательного Собрания Санкт-Петербурга».

<sup>65</sup> Постановления ЦИК России от 17.08.2016 № 39/382-7, от 22.08.2016 № 41/414-7, от 26.08.2016 № 43/438-7.

Тем не менее регистрация одного из трех списков кандидатов, восстановленных ЦИК России, была впоследствии отменена судом<sup>66</sup>.

В свою очередь, ТИКи, исполняющие обязанности ОИК, на основании проверки отказали в регистрации подавляющему большинству кандидатов в депутаты Законодательного Собрания Санкт-Петербурга, собравших подписи избирателей в одномандатных избирательных округах: из 108 кандидатов в депутаты Законодательного Собрания Санкт-Петербурга, собравших подписи избирателей, было зарегистрировано лишь 12.

СПБИК, удовлетворив жалобу одного из кандидатов на отказ ТИКа № 12 в регистрации, отметила, что при проверке подписей избирателей комиссией не были учтены все требования закона, в результате часть подписей была признана недействительными необоснованно<sup>67</sup>.

Практика показывает, что организаторы выборов не имеют единых критериев признания подписи избирателей доброкачественной (достоверной и действительной) или, напротив, недоброкачественной. При таких обстоятельствах итоги проверки подписей неизбежно приобретают субъективный характер, что недопустимо при осуществлении процедур, направленных на реализацию основополагающих прав граждан.

Приведенные данные свидетельствуют о том, что правовое обеспечение и практика реализации сбора подписей в поддержку выдвижения кандидатов на выборах депутатов Государственной Думы и Законодательного Собрания Санкт-Петербурга нуждаются в серьезном реформировании.

Возможным способом избежать случайного участия в выборах отдельных кандидатов и избирательных объединений либо использования избирательной кампании исключительно в рекламных целях могла бы стать замена обязанности сбора подписей избирателей на обязанность внесения избирательного залога. В то же время, учитывая, что сбор подписей способен занимать значимое место в электоральной стратегии кандидатов и/или избирательных объединений (особенно на местном уровне), участникам избирательного процесса целесообразно предоставлять право выбора процедуры поддержки их выдвижения (сбора подписей избирателей или внесения избирательного залога)<sup>68</sup>.

<sup>66</sup> Решение Санкт-Петербургского городского суда от 07.09.2017 по делу № 3а-125/16.

<sup>67</sup> Постановление СПБИК от 16.08.2016 № 170-11.

<sup>68</sup> Возможность внесения избирательного залога вместо сбора подписей избирателей была ранее предусмотрена законодательством о выборах в Российской Федерации, но отменена с 14 марта 2009 года в связи с принятием Федерального закона от 09.02.2009 № 3-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с отменой избирательного залога при проведении выборов».

#### 4.4. Нарушения порядка голосования и подведения итогов выборов

С целью контроля за соблюдением избирательных прав граждан Уполномоченный вместе с членами СПБИК в день голосования посетил ряд избирательных участков, в том числе специализированные избирательные участки для лиц с ограниченными возможностями здоровья и «временные» избирательные участки в СИЗО № 1 и № 5, Городской наркологической больницы, участок № 2102 для граждан России, не имеющих регистрации по месту жительства.

На некоторых избирательных участках Уполномоченным были выявлены серьезные нарушения. Также информация о нарушениях избирательного законодательства поступала к Уполномоченному по горячей линии, от журналистов, наблюдателей, членов избирательных комиссий, кандидатов, представителей ОО «Наблюдатели Петербурга».

##### Подготовка помещений для голосования

Надлежащее проведение избирательной кампании предполагает обеспечение необходимых для осуществления процесса голосования условий, в том числе предоставление помещений для голосования.

Особое внимание при этом должно уделяться доступности избирательных участков и обеспечению условий для голосования для людей с ограниченными возможностями здоровья.

По информации СПБИК, на выборах 2016 года количество помещений для голосования, расположенных на вторых этажах, не оборудованных лифтами зданий (и поэтому не доступных для инвалидов с нарушениями функций органов движения), значительно уменьшилось по сравнению с 2014 годом и составило 21% от общего числа избирательных участков<sup>69</sup>.

Для обеспечения избирательных прав граждан с ограниченными возможностями здоровья 21 избирательный участок был оборудован для голосования слепых и слабовидящих избирателей. На трех избирательных участках в рамках программы «Говорящий участок»<sup>70</sup> была установлена специальная аппаратура, позволяющая слепым избирателям без посторонней помощи реализовать свое избирательное право и принять участие в голосовании. На 43 участках глухим и слабослышащим избирателям предоставлялись услуги сурдопереводчиков.

<sup>69</sup> По информации СПБИК, в день голосования на выборах Президента Российской Федерации 18 марта 2018 года количество избирательных участков, расположенных на вторых этажах не оборудованных лифтами зданий, уменьшится по сравнению с 2016 годом и составит 17%.

<sup>70</sup> В день голосования 18 сентября 2016 года на «Говорящем участке» (избирательный участок УИК № 1348) Уполномоченный принял участие в тестировании аппаратуры, позволяющей слабовидящим избирателям без посторонней помощи реализовать свое избирательное право и принять участие в голосовании.

Такая работа, направленная на обеспечение избирательных прав инвалидов, безусловно, заслуживает самой высокой оценки. Однако необходимо продолжать эту работу и ставить задачу в будущем создать благоприятные условия для голосования людей с ограниченными возможностями здоровья, в том числе с нарушениями опорно-двигательного аппарата, на каждом избирательном участке.

##### Техническое обеспечение голосования и подведения его итогов

С учетом рекомендаций Уполномоченного органами исполнительной власти и СПБИК в период избирательной кампании были приняты меры к оснащению избирательных участков техническими и иными средствами, предназначенными для проведения выборов (в том числе копировальным оборудованием).

В день голосования видеонаблюдением было охвачено 1794 из 1866 постоянных избирательных участков. Видеонаблюдение не велось на избирательных участках, образованных в психоневрологических интернатах, местах временного пребывания избирателей (в том числе в медицинских стационарах).

Также оказалось, что в ряде случаев места расположения избирательной комиссии в процессе голосования и подведения его итогов полностью или частично оказались вне зоны видеонаблюдения<sup>71</sup>.

Указанные выше обстоятельства впоследствии не позволили однозначно интерпретировать события, происходившие на некоторых избирательных участках, и затруднили защиту избирательных прав<sup>72</sup>.

По информации СПБИК, копировальной техникой было оснащено 95% избирательных участков. Но, как показала практика, в ряде случаев<sup>73</sup> копировальная техника не работала, что могло повлечь за собой нарушения прав граждан на получение надлежаще оформленных копий решений УИК, а также протоколов об итогах голосования.

Использование КОИБов может существенно упростить и ускорить процесс подсчета голосов, однако, по данным СПБИК, в день выборов КОИБами было оборудовано только 134 избирательных участка<sup>74</sup>. Имели место и факты неисправности КОИБов, при этом не все их удалось устранить.

Отдельной проблемой, по информации ОО «Наблюдатели Петербурга», явилось отсутствие у многих УИКов сейфов для хранения избирательной документации; даже в тех случаях, когда сейф имелся, он не-

<sup>71</sup> УИК № 160, 534–537, 2105, 2109, 2100, 2111, 2112, 2120, 2265 и др.

<sup>72</sup> Дело № 2а-5789/2016, Дело № 2а-5627/2016, Дело № 2а-5618/2016 и др.

<sup>73</sup> УИК № 110, 118, 132, 145, 439, 440, 552, 558, 560, 566, 584, 585, 767, 790, 795, 796, 1476, 1831.

<sup>74</sup> Всего в Санкт-Петербурге было образовано 1904 избирательных участка по выборам депутатов Законодательного Собрания Санкт-Петербурга, 2007 избирательных участков по выборам депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации.



редко находился за пределами избирательного участка, что затрудняло доступ к нему наблюдателей.

Законодательство не содержит каких-либо требований к специальным помещениям для хранения избирательной документации, к опечатыванию документации и сейфов, к порядку доступа к находящейся на хранении избирательной документации. Не установлен перечень лиц, имеющих право осуществлять контроль (наблюдение) за соблюдением этого порядка.

18 июня 2016 года на встрече с председателем ЦИК России Э.А. Памфиловой членами ОО «Наблюдатели Санкт-Петербурга» было предложено использовать для хранения избирательной документации номерные сейф-пакеты и специальные номерные пломбирочные наклейки с защитой от несанкционированного вскрытия<sup>75</sup>. Данное предложение, поддержанное Э.А. Памфиловой, реализовано не было.

### Обеспечение права на наблюдение за ходом голосования

В ходе избирательной кампании Уполномоченным и СПБИК уделялось особое внимание вопросам общественного наблюдения за выборами. Проблемы взаимодействия избирательных комиссий с наблюдателями, членами комиссий с правом совещательного голоса неоднократно поднимались Уполномоченным на совместных совещаниях с участием СПБИК, руководителей ТИКов, органов полиции и прокуратуры, Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации<sup>76</sup>. Предложения, поддержанные участниками совещаний, были учтены при разработке «Методических рекомендаций о порядке взаимодействия избирательных комиссий с наблюдателями на выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации седьмого созыва, выборах депутатов Законодательного Собрания Санкт-Петербурга шестого созыва»<sup>77</sup>, утвержденных СПБИК.

В результате в день голосования 18 сентября 2016 года количество инцидентов, связанных с нарушением прав наблюдателей и членов избирательных комиссий на избирательных участках Санкт-Петербурга, существенно сократилось по сравнению с выборами 2014 года<sup>78</sup>. Тем не менее не все проблемы в этой сфере были успешно преодолены.

В соответствии с действующим законодательством помещение для голосования должно быть оборудовано таким образом, чтобы места выдачи бюллетеней, места для тайного голосования и ящики для голо-

сования, технические средства подсчета голосов при их использовании одновременно находились в поле зрения членов участковой комиссии, наблюдателей.

Однако в целом ряде случаев места для наблюдателей были расположены вне зоны видимости, то есть наблюдатели не имели практической возможности контролировать процесс проведения выборов<sup>79</sup>. В некоторых УИКах наблюдателям и членам комиссий с правом совещательного голоса, несмотря на соответствующее разъяснение СПБИК<sup>80</sup>, запрещали удостоверяться в соответствии паспортных данных избирателей, голосующих по открепительным удостоверениям, знакомиться со списками избирателей, получать копии документов, непосредственно связанных с выборами<sup>81</sup>.

В УИК № 2119 не все члены комиссии оповещались о проведении заседаний<sup>82</sup>.

На избирательном участке № 809 председателем УИК была предпринята попытка в нарушение закона единоличным решением удалить из помещения члена комиссии с правом решающего голоса, высказавшего сомнение в законности действий комиссии.

Отмечен случай недопуска наблюдателей в помещение больницы, где проводилось выездное голосование<sup>83</sup>.

В ряде случаев наблюдателей не допускали на избирательный участок после 20:00<sup>84</sup>.

### Составление списков избирателей

В ходе посещения избирательных участков, образованных в петербургских СИЗО<sup>85</sup>, Уполномоченный отметил серьезную подготовительную работу по организации голосования. Администрация СИЗО не только своевременно подготовила списки избирателей по каждому виду выборов, организовала возможность присутствия наблюдателей на избирательном участке, но и заблаговременно запросила открепительные удостоверения для лиц, изъявивших желание голосовать на выборах.

В то же время многочисленные нарушения были выявлены на «временном» избирательном участке № 184 в Городской наркологической больнице. Уполномоченным было пресечено незаконное голосование

<sup>79</sup> УИК № 168, 1614, 2146 и др.

<sup>80</sup> Письмо Санкт-Петербургской избирательной комиссии от 14.09.2016 № 01-12/2463и.

<sup>81</sup> УИК № 175, 2119, 2146, 2190, 2200.

<sup>82</sup> Жалоба члена УИК не рассмотрена ТИКом № 29.

<sup>83</sup> УИК № 2234.

<sup>84</sup> УИК № 27, 168, 1614, 2146 и др.

<sup>85</sup> Избирательные участки № 2283–2285. На этих участках имели право голосовать лица, содержащиеся под стражей в данных учреждениях, а также сотрудники СИЗО.

<sup>75</sup> Использование пломбирочных наклеек с эмблемой ЦИК широко распространено в странах СНГ, Восточной и Западной Европы. В Армении применяются пластиковые номерные сейф-пакеты различного размера.

<sup>76</sup> См. стр. 7–8.

<sup>77</sup> Постановление Санкт-Петербургской избирательной комиссии от 09.08.2016 № 165-6.

<sup>78</sup> Доклад Уполномоченного за 2014 год, с. 59–60.

сотрудницы данного учреждения, которой члены избирательной комиссии выдали бюллетени для голосования, несмотря на то что она в этот день не была занята на работе и не получила открепительного удостоверения по месту регистрации. Выявлен ряд нарушений по заполнению списков избирателей. Так, в избирательной комиссии отсутствовали заявления пациентов, выразивших желание проголосовать. При этом на избирательный участок было выдано 459 бюллетеня по выборам в Законодательное Собрание Санкт-Петербурга и 476 — по выборам в Государственную Думу Российской Федерации<sup>86</sup>.

Факты выдачи по открепительным удостоверениям бюллетеней для голосования избирателям, не зарегистрированным на территории соответствующих избирательных округов, отмечены также на избирательных участках № 11, 28, 973, 2212.

Особую тревогу вызывает информация об организации в Санкт-Петербурге так называемых «каруселей». В течение дня голосования 18 сентября 2017 года сообщения о «каруселях»<sup>87</sup> поступали из Кировского, Василеостровского, Красносельского и Пушкинского районов, при этом наличие «каруселей» в Кировском районе было фактически доказано.

На избирательном участке № 616 журналистом Денисом Коротковым в ходе журналистского расследования был вскрыт механизм «карусели». Как сообщил Д. Коротков, группа граждан посещала по несколько избирательных участков, на каждом из которых голосовала за определенных кандидатов. Бюллетени для голосования указанные граждане получали в УИКах по паспортам со специальными наклейками, выданными организаторами «каруселей». При этом в списке избирателей «карусельщиков» отмечали под другими фамилиями. Д. Коротков, сумевший внедриться в одну из групп «карусельщиков», после получения бюллетеней не стал голосовать и вызвал председателя УИК. Прибывший наряд полиции составил в отношении Д. Короткова протокол об административном правонарушении, предусмотренном частью 1 статьи 5.22 КоАП (незаконные выдача и получение избирательного бюллетеня). Дело об административном правонарушении по той же статье КоАП РФ было возбуждено также в отношении гражданки Украины Н. Машиной, которая, не будучи членом УИК № 616, тем не менее находилась за столом УИК и выдала бюллетень Д. Короткову.

<sup>86</sup> В соответствии с пунктом 17 статьи 17 Федерального закона от 12.06.2002 № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» (в редакции, действовавшей на 18.09.2017), списки избирателей на участках, образованных в местах временного пребывания избирателей, составляются на основе заявлений граждан, поданных не позднее чем за три дня до дня голосования. При этом количество выданных на участок бюллетеней для голосования не может более чем на 0,5% превышать количество избирателей (пункт 13 статьи 63 того же закона).

<sup>87</sup> «Каруселями» в практике проведения выборов принято называть деятельность по организации контролируемого неоднократного голосования группы граждан с целью воздействия на результат голосования.

При рассмотрении административного дела, возбужденного в отношении Д. Короткова, мировой судья судебного участка № 71 Санкт-Петербурга прекратила его в связи с отсутствием состава административного правонарушения. Допрошенная в судебном заседании свидетель Н. Машина подтвердила, что она выдала Д. Короткову бюллетени для голосования, попросив его расписаться за указанные бюллетени напротив фамилии Шутов. После получения бюллетеней Д. Коротков сразу указал ей, что у него другая фамилия и другой адрес регистрации, и попросил вызвать председателя избирательной комиссии<sup>88</sup>.

При рассмотрении дела Н. Машиной суд установил, что она является гражданкой Республики Украина, гражданства Российской Федерации не имеет. Н. Машина сообщила суду, что находилась за столом вместе с другими членами УИК № 616 по просьбе секретаря комиссии Лебедевой Н.В., которая предложила ей выдавать гражданам избирательные бюллетени. Поскольку субъектом административного правонарушения, предусмотренного ч. 1 ст. 5.22 КоАП РФ, является член участковой или иной избирательной комиссии с правом решающего голоса, суд прекратил дело в отношении Н. Машиной в связи с отсутствием состава административного правонарушения<sup>89</sup>.

В дальнейшем членами ТИКа № 3 и ОО «Наблюдатели Петербурга» были направлены жалобы и заявления в правоохранительные органы Санкт-Петербурга, предприняты иные меры для расследования обстоятельств дела о «каруселях». Однако до сих пор полноценное расследование обстоятельств данного дела правоохранительными органами не проведено, виновные не выявлены и к ответственности не привлечены<sup>90</sup>.

Не соответствующей законодательству представляется также сложившаяся практика голосования пациентов психиатрических больниц и получателей социальных услуг в психоневрологических диспансерах с помощью сопровождающих работников данных учреждений.

По данным ОО «Наблюдатели Петербурга», на избирательном участке УИК № 1692 (помещение психоневрологического интерната № 3) сотрудники учреждения вместе с голосующими проходили в кабинки для голосования и проставляли отметки в бюллетенях для голосования.

Из жалобы одного из кандидатов, рассмотренной в ТИКе № 13<sup>91</sup> и СПбИК<sup>92</sup>, следовало, что на избирательном участке № 1268, созданном в СПб ГУСО «Психоневрологический интернат № 1» (ПНИ № 1), меди-

<sup>88</sup> Дело № 5-195/2016-71, Постановление от 20.10.2016.

<sup>89</sup> Дело № 5-196/2016-71, Постановление от 27.10.2016.

<sup>90</sup> См. стр. 42–46.

<sup>91</sup> Решение территориальной избирательной комиссии № 13 от 05.10.2016 № 23-1.

<sup>92</sup> Постановление Санкт-Петербургской избирательной комиссии от 29.09.2016 № 189-6.

цинские работники сопровождали проживающих в ПНИ № 1 непосредственно из палат в помещение для голосования, а затем в кабину для голосования и фактически голосовали за них. Представителю СМИ было запрещено фиксировать данное нарушение, и после краткого конфликта он был удален с участка. Между тем на избирательном участке № 1268 на выборах депутатов Государственной Думы по одномандатному избирательному округу № 215 в список избирателей были включены 633 человека (практически все дееспособные получатели социальных услуг в ПНИ № 1).

При таких обстоятельствах имеются веские основания полагать, что при организации голосования в ПНИ № 1 были нарушены принципы добровольности, свободы и тайны голосования<sup>93</sup>.

Следует отметить, что на участках, где голосовали избиратели, проживающие в ПНИ или находящиеся на излечении в медицинских стационарах (в том числе психиатрических), отсутствовало видеонаблюдение (из-за якобы невозможности разглашения сведений, составляющих врачебную тайну), что практически сделало невозможным объективное рассмотрение жалоб на незаконность такого порядка волеизъявления. Представляется, что применительно к процессу выборов ссылки на врачебную тайну неправомерны, поскольку процедура голосования не подразумевает разглашения персональных сведений медицинского характера, а запрет контроля за голосованием может привести к нарушениям избирательных прав граждан.

На заседании Рабочей группы 20 июля 2017 года участники обсуждения отмечали, что видеонаблюдение само по себе не является фактором, способствующим разглашению факта обращения к врачу, нахождения в стационаре конкретных лиц (врачебной тайны), так как не предполагает раскрытие персональных данных пациентов. Возможным выходом из данной ситуации была бы организация на указанных избирательных участках видеонаблюдения с учетом рекомендаций ЦИК России<sup>94</sup> и особым режимом доступа к видеоматериалам, исключающим доступ к ним лиц, не поименованных в пункте 3 статьи 30 Федерального закона от 12.06.2002 № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации».

<sup>93</sup> Части 1–3 статьи 3 Федерального закона от 12.06.2002 № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации».

<sup>94</sup> Постановлением Центральной избирательной комиссии Российской Федерации от 07.04.2015 № 278/1649-6 «О методических рекомендациях по организации голосования отдельных категорий избирателей при проведении выборов на территории Российской Федерации» не исключены фото- и видеосъемка на избирательных участках, предназначенных для голосования граждан, получающих психиатрическую помощь, но обращается особое внимание на необходимость контроля соблюдения прав граждан.

Серьезные нарекания вызвала организация голосования военнослужащих на некоторых избирательных участках. В ряде случаев имела место непрозрачность формирования списков избирателей<sup>95</sup>, не была исключена возможность неоднократного голосования военнослужащих<sup>96</sup>.

Согласно законодательству Санкт-Петербурга, проживающие в общежитиях студенты вузов не имели права голосовать на выборах депутатов Законодательного Собрания города в отличие от проживающих в общежитиях курсантов военных учебных учреждений<sup>97</sup>. Признак дискриминации.

В соответствии с рекомендациями Рабочей группы Уполномоченным подготовлены предложения о внесении изменений в действующее законодательство, устраняющих дискриминацию граждан, обучающихся в гражданских вузах и уравнивающих их права с правами курсантов военных учебных учреждений.

### Определение итогов голосования

Многие наблюдатели, члены избирательных комиссий, кандидаты сообщали о значительном количестве нарушений установленного законом<sup>98</sup> порядка установления итогов голосования<sup>99</sup>: несвоевременном погашении неиспользованных бюллетеней; внесении отметок в списки избирателей уже после начала сортировки избирательных бюллетеней; непроведении сортировки бюллетеней либо сортировке бюллетеней и подсчете голосов избирателей несколькими членами УИК одновременно; неоглашении и невнесении в увеличенную форму протокола результатов подсчета количества избирателей, бюллетеней, поданных за кандидатов и списки кандидатов голосов избирателей и др.

По необъяснимым причинам подсчет голосов избирателей проводился в течение неоправданно долгого времени — до 7-8 часов утра дня, следующего за днем голосования (а в некоторых случаях и дольше). Такую продолжительность процесса подведения итогов голосования невозможно объяснить исключительно тем, что подсчет голосов проводился по четырем (на ряде избирательных участков — пяти) видам избирательных

<sup>95</sup> В большинстве случаев списки избирателей-военнослужащих наблюдателям и членам участковых комиссий с правом совещательного голоса не предъявлялись со ссылкой на военную тайну. На избирательный участок № 548 председатель ТИК № 17 привез списки военнослужащих (приблизительно на 300 человек) уже в день голосования.

<sup>96</sup> В некоторых случаях, когда наблюдателям удавалось ознакомиться с паспортами голосующих военнослужащих, было выяснено, что военнослужащие зарегистрированы по месту жительства на территориях других избирательных участков.

<sup>97</sup> Ст. 4, пункт 4 ст. 13 Закон Санкт-Петербурга от 17.02.2016 № 81-6 «О выборах депутатов Законодательного Собрания Санкт-Петербурга».

<sup>98</sup> Статья 68 Федерального закона от 12.06.2002 № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации».

<sup>99</sup> На избирательных участках № 7, 11, 27, 141, 147, 148, 167, 169, 168, 170, 157, 159, 160, 162, 164, 828, 842, 845, 846, 848, 852, 855, 856, 858, 859, 869, 872, 876, 879, 881, 885, 891, 2039, 2041, 2045, 2046, 2049, 2059, 2063, 2081, 2084, 2109, 2123, 2140, 2143, 2146, 2150, 2159, 2165.

бюллетеней. Не исключено, что затягивание процесса определения итогов голосования во многих случаях не было намеренным, а происходило из-за недостаточной квалификации членов УИК, элементарного незнания ими избирательного законодательства. В то же время многие наблюдатели сообщали об инициированных руководством УИКов необоснованно длительных перерывах в процедуре подсчета голосов.

В течение дня голосования на сайте СПБИК оперативно размещалась информация о явке избирателей на выборы в Санкт-Петербурге по состоянию на 10:00, 15:00 и 18:00. Однако сведения об итоговой явке избирателей на момент окончания голосования были оглашены с большим промедлением — лишь к вечеру следующего дня. Данный факт удовлетворительного объяснения не нашел.

Участники избирательного процесса заявляли о внесении в итоговые протоколы некоторых УИКов данных, не соответствовавших истинным результатам подсчета избирательных бюллетеней. В дальнейшем итоги голосования на части таких избирательных участков<sup>100</sup> были обжалованы кандидатами в депутаты Государственной Думы и Законодательного Собрания Санкт-Петербурга в судах. Требования административных истцов об отмене итогов голосования были отклонены судами, в том числе в некоторых случаях из-за невозможности объективно установить суть происходящего по причине отсутствия звукового сопровождения материалов видеозаписи.

Как и в предыдущие годы, в ряде случаев после подсчета голосов наблюдателям, членам УИК, иным лицам, имеющим право на получение заверенной копии протокола об итогах голосования, в реализации данного права было отказано<sup>101</sup> (часто из-за неработающего копировального оборудования) либо копия протокола составлялась и заверялась с нарушениями<sup>102</sup>. В дальнейшем эти обстоятельства не позволили заинтересованным лицам защищать нарушенные, по их мнению, избирательные права в суде<sup>103</sup>.

К Уполномоченному также поступила информация о незаконных изменениях, первоначально определенных на некоторых избирательных участках итогов голосования. По информации ОО «Наблюдатели Петербурга», анализ 1552 копий протоколов об итогах голосования, полученных на 619 избирательных участках, показал, что в 17% случаев данные, указанные в протоколах, не соответствовали данным, введенным в систему ГАС «Выборы». В основном, по мнению представителей организации, исправления можно было объяснить необходимостью свести контрольные соотношения, скрыть наличие утраченных бюллетеней,

изменить количество избирателей на избирательном участке и/или бюллетеней, полученных УИК. Но в 7% проанализированных случаев измененные данные касались числа голосов, поданных за кандидатов (избирательные объединения).

Наблюдатели сообщали, что на некоторых избирательных участках (в том числе, по информации Г., наблюдавшего за подсчетом голосов на избирательном участке № 537) полученные при подсчете голосов результаты при внесении в итоговые протоколы изменялись в пользу одного из списков кандидатов. Эти сообщения косвенно подтверждаются официальными результатами голосования на выборах депутатов Законодательного Собрания Санкт-Петербурга, например по единому избирательному округу на избирательных участках № 534–537<sup>104</sup>. Так, на участке № 534, согласно официальным данным, 98,01% избирателей предпочли одну партию, лишь 0,18% — вторую, остальные же шесть партий не получили ни одного голоса. Однако на соседнем избирательном участке № 533<sup>105</sup> максимальный полученный результат равен 40,99%, а за оставшиеся семь партий проголосовали от 1,03 до 13,9 процентов избирателей.

Проверка, проведенная Прокуратурой Санкт-Петербурга, показала, что в одномандатном избирательном округе № 217 по выборам депутатов Государственной Думы некоторыми избирательными комиссиями нарушался порядок подсчета избирательных бюллетеней, оформления протоколов об итогах голосования и их увеличенных форм, не в полной мере была обеспечена реализация права лиц, осуществлявших наблюдение за ходом голосования, на незамедлительное получение заверенных копий протоколов об итогах голосования. Не соблюдался также и установленный законом порядок определения результатов выборов в ТИК № 23 (исполнявшем полномочия ОИК по округу № 217). По результатам проверки Прокуратурой Санкт-Петербурга внесено представление председателю СПБИК об устранении выявленных нарушений, допущенных УИКАми № 2038, 2105, 2109, 2112, 2113, 2115, 2116, 2117, 2119, 2121, 2125, 2133, 2137, 2168, 2169 и ТИК № 23. Данное представление было удовлетворено СПБИК<sup>106</sup>.

Нарушения при подведении итогов голосования на избирательных участках № 828, 842, 845, 846, 848, 852, 855, 856, 858, 859, 869, 872, 876, 879, 881, 885, 891, 2039, 2041, 2045, 2046, 2049, 2059, 2063, 2081, 2084, 2109, 2140, 2143, 2150, 2159, 2165 выявлены также проверкой ЦИК России<sup>107</sup>.

<sup>104</sup> [http://www.st-petersburg.vybory.izbirkom.ru/region/region/st-petersburg?action=show&tvd=2782000678457&vrn=2782000678445&region=78&global=&sub\\_region=78&prver=0&pronetvd=0&vid=2782000678789&type=379](http://www.st-petersburg.vybory.izbirkom.ru/region/region/st-petersburg?action=show&tvd=2782000678457&vrn=2782000678445&region=78&global=&sub_region=78&prver=0&pronetvd=0&vid=2782000678789&type=379)

<sup>105</sup> Избирательные участки № 533 и 534 расположены в пределах одного микрорайона внутригородского муниципального образования Пискаревка.

<sup>106</sup> Письмо Прокуратуры Санкт-Петербурга от 22.11.2017 № 15-521.

<sup>107</sup> Постановление ЦИК России от 16.11.2016 № 65/622-7.

<sup>100</sup> В Василеостровском, Калининском, Колпинском и Фрунзенском районах. Постановления по Делама № 2а-5630/2016, № 2а-5627/2016 и др.

<sup>101</sup> УИК № 56, 133, 166, 168, 498, 1328, 2110, 1476.

<sup>102</sup> УИК № 141, 354.

<sup>103</sup> Дело № 2а-5627.

Подтверждения нарушений, имевших место в процессе определения итогов голосования на некоторых избирательных участках, содержатся в отдельных судебных решениях<sup>108</sup>. Однако во всех таких случаях суды сочли, что данные нарушения сами по себе не свидетельствуют об искажении воли избирателей и не могут служить основаниями для отмены итогов голосования на избирательных участках.

Соблюдение избирательными комиссиями установленного законом порядка подсчета голосов избирателей и составления протокола об итогах голосования имеет существенное значение не только для установления действительного волеизъявления граждан, но и для формирования их отношения к институту выборов. Особое значение в данном контексте имеет оценка и пресечение уполномоченными государственными органами нарушений, имевших место в процессе голосования и подведения его итогов. Ситуация, когда вышестоящие избирательные комиссии и суды без каких-либо обоснований признают даже доказанные нарушения избирательных процедур несущественными, не оказывающими влияния на достоверность определения волеизъявления избирателей, создает предпосылки для будущих нарушений и усугубляет недоверие граждан к институту выборов.

#### 4.5. Рассмотрение жалоб и заявлений на нарушения избирательных прав

Как показала практика, в период избирательной кампании избирательные комиссии нередко игнорировали поступившие к ним жалобы либо рассматривали их с нарушением установленного порядка, не приглашая заявителей<sup>109</sup>. ОО «Наблюдатели Петербурга» сообщили о 42 жалобах, направленных в период подготовки и проведения выборов членами организации в избирательные комиссии различных уровней. Однако 7 из 13 жалоб, направленных в ТИКи, не были рассмотрены<sup>110</sup>.

Согласно информации, размещенной на сайте СПБИК, с 18 июня по 1 сентября 2016 года в комиссию поступило 126 жалоб по вопросам подготовки и проведения избирательных кампаний 2016 года, из них

<sup>108</sup> Дела № 2а-5630/2016, 2а-5627/2016, 2а-5618/2016 и др. Анализ вынесенных по делам о защите избирательных прав судебных решений существенно затруднен из-за отсутствия текстов многих судебных актов на сайтах судов. Так, на сайте Василеостровского районного суда Санкт-Петербурга имеется информация о 76 завершённых делах о рассмотрении административных исковых заявлений о защите избирательных прав. При этом по состоянию на 25 декабря 2017 года опубликовано 6 соответствующих решений.

<sup>109</sup> Решения Санкт-Петербургской избирательной комиссии от 21.09.2016 № 185-1, от 22.09.2016 № 186-1, от 06.10.2016 № 191-10.

<sup>110</sup> Письмо от 27.11.2017 Общественной организации «Наблюдатели Санкт-Петербурга и Северо-Западного региона».

29 жалоб — из ЦИК России. Сообщается также, что обращения (заявления, жалобы) граждан, поступившие в СПБИК, рассмотрены в порядке и сроки, установленные законодательством<sup>111</sup>. При этом на сайте СПБИК размещено 23 постановления комиссии, принятых по результатам рассмотрения 26 жалоб, поступивших в указанный период. Каких-либо сведений о характере остальных 100 жалоб и причинах, по которым они не были рассмотрены на заседаниях комиссии, на сайте СПБИК не имеется<sup>112</sup>.

Также, по информации СПБИК, в день голосования в комиссию поступило 11 жалоб граждан, которые были своевременно рассмотрены<sup>113</sup>. Законом установлено, что решения по жалобам, поступившим в день голосования или в день, следующий за днем голосования, принимаются немедленно<sup>114</sup>. Однако на официальном сайте СПБИК отсутствует информация как о проведении заседаний 18 сентября 2016 года, так и какие-либо решения, принятые в этот и в следующий за ним дни.

Выборочная проверка<sup>115</sup> сайтов ТИКов № 2, 3, 7, 16, 19, 21, 23, 24, 27 и 29<sup>116</sup> показала, что решения о рассмотрении жалоб на нарушения избирательных прав, поступивших в день голосования или в день, следующий за днем голосования, опубликованы только ТИКаами № 3, 23 и 24. При этом указанные решения ТИКов № 3 и 23 не мотивированы и не содержат какой-либо информации о существовании жалоб и основаниях для принятия решений.

Особенно показательным в данном случае является решение ТИК № 23 (с полномочиями окружной избирательной комиссии (ОИК) по выборам депутатов Государственной Думы по одномандатному избирательному округу № 217) от 19.09.2016 № 21-170 «О рассмотрении жалоб, поступивших в ходе дня голосования», которым отказано в удовлетворении сразу всех жалоб без указания их количества, содержания и конкретных оснований для отказа.

<sup>111</sup> Информация о рассмотрении обращений (заявлений, жалоб), поступивших в Санкт-Петербургскую избирательную комиссию: <http://www.st-petersburg избирком.ru/etc/rassmobr2016.pdf>

<sup>112</sup> Согласно пункту 9 части 1 статьи 13 Федерального закона от 09.02.2009 № 8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» на сайтах государственных органов в сети Интернет должна размещаться информация о работе с обращениями граждан (физических лиц), организаций (юридических лиц), общественных объединений, государственных органов, органов местного самоуправления, в том числе и обзоры обращений и обобщенная информация о результатах их рассмотрения и принятых мерах.

<sup>113</sup> Сообщение от 27.12.2016 заместителя председателя СПБИК Н.Э. Лебедевой на мероприятии по обучению представителей политических партий.

<sup>114</sup> Пункт 4 статьи 78 Федерального закона от 12.06.2002 № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации».

<sup>115</sup> По состоянию на 08.12.2017.

<sup>116</sup> В ЦИК России за период после 18 сентября 2016 года поступило 41 обращение, в которых содержались сведения о допущенных, по мнению заявителей, нарушениях избирательного законодательства в ходе голосования, при подсчете голосов избирателей, установлении итогов голосования на выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации седьмого созыва, ставящие под сомнение итоги голосования на указанных в обращениях избирательных участках, а также результаты выборов. Такие обращения касались участков, подведомственных территориальным избирательным комиссиям № 2, 3, 5, 7, 16, 19, 20, 21, 23, 24, 27, 29 города Санкт-Петербурга (Постановление ЦИК России от 16.11.2016 № 65/622-7).

Учитывая безусловную важность защиты избирательных прав, одним из инструментов которой является объективное рассмотрение жалоб граждан, СПБИК и ТИКа необходимо контролировать исполнение нижестоящими комиссиями избирательного законодательства в части принятия решений по жалобам на нарушение избирательных прав. Примером такого контроля является Постановление СПБИК от 21.09.2016 № 185-1, которым, в частности, было признано незаконным нарушение порядка и сроков рассмотрения около 20 заявлений, обращений и жалоб, поступивших в ТИК № 2 в день голосования, а председатель ТИКа № 2 освобождена от занимаемой должности. Однако и после смены руководителя решения по указанным жалобам на сайте ТИК № 2 не опубликованы.

Важная роль в защите избирательных прав граждан принадлежит полиции. Однако, обладая полномочиями по пресечению противоправных деяний и осуществлению производства по делам об административных правонарушениях<sup>117</sup>, сотрудники органов внутренних дел на практике зачастую самоустраивались от применения таких полномочий. Так, несмотря на очевидность в ряде случаев совершения правонарушений, предусмотренных статьями 5.6<sup>118</sup>, 5.22<sup>119</sup> КоАП РФ, органы полиции уклонились от возбуждения административных дел в отношении нарушивших закон членов избирательных комиссий<sup>120</sup>.

По информации, представленной на заседании Рабочей группы представителем ГУ МВД России по Санкт-Петербургу и Ленинградской области, в 2016 году было составлено 28 протоколов об административных правонарушениях, предусмотренных статьями КоАП РФ, касающимися нарушений избирательных прав, в том числе 2 протокола по статье 5.22 (в обоих случаях суд прекратил административное производство)<sup>121</sup>; 8 — по ст. 5.10<sup>122</sup>; 10 — по ст. 5.12<sup>123</sup> и 2 — по ст. 5.6 КоАП (информация о рассмотрении этих дел не была предоставлена). Иначе говоря, органы полиции крайне редко и неэффективно реагируют на нарушения избирательного законодательства членами избирательных комиссий.

Весьма показательна в этом смысле история с «каруселями» в Кировском районе Санкт-Петербурга, ставшая широко известной благодаря

<sup>117</sup> В период проведения выборов 2016 года к полномочиям полиции относилось возбуждение дел о посягающих на избирательные права граждан административных правонарушениях, предусмотренных статьями 5.6, 5.11, 5.12, 5.14–5.16, 5.22, 5.47, 5.49, 5.69 КоАП РФ.

<sup>118</sup> Нарушение прав члена избирательной комиссии, комиссии референдума, наблюдателя, иностранного (международного) наблюдателя, доверенного лица или уполномоченного представителя кандидата, избирательного объединения, члена или уполномоченного представителя инициативной группы по проведению референдума, иной группы участников референдума либо представителя средства массовой информации

<sup>119</sup> Незаконные выдача и получение избирательного бюллетеня, бюллетеня для голосования на референдуме.

<sup>120</sup> В частности, в отношении членов УИК № 2119, 2212.

<sup>121</sup> Имеются в виду дела об административных правонарушениях, возбужденные в отношении Д. Короткова и Н. Машиной (см. стр. 34–35).

<sup>122</sup> Проведение предвыборной агитации по вопросам референдума вне агитационного периода и в местах, где ее проводить запрещено законодательством о выборах и референдумах.

<sup>123</sup> Изготовление, распространение или размещение агитационных материалов с нарушением требований законодательства о выборах и референдумах.

журналисту Денису Короткову, сумевшему внедриться в группу граждан, по предварительному сговору намеревавшихся голосовать на нескольких избирательных участках в пользу определенных кандидатов. Получив «незаконные» избирательные бюллетени в УИК № 616, Д. Коротков сообщил об этом полиции<sup>124</sup>. Однако, несмотря на очевидность правонарушений, совершенных в УИК № 616 при организации голосования, никаких действий, позволяющих выявить их истинных виновников, органами полиции предпринято не было.

Активистами ОО «Наблюдатели Петербурга», некоторыми членами ТИКа № 3 и волонтерами для выявления граждан, голосовавших более чем на одном избирательном участке, были проанализированы видеозаписи с 260 (из 272) избирательных участков Кировского района<sup>125</sup>. В результате было выявлено 100 таких граждан («карусельщиков»), каждый из которых голосовал на 3–9 избирательных участках (всего, по данным волонтеров, «карусельщиками» совершено 460 выходов на избирательные участки)<sup>126</sup>. Кроме того, по видеозаписям выявлены избрания более чем 40 членов УИК, каждый из которых от 2 до 15 раз выдал «карусельщикам» избирательные бюллетени, и 37 из них предварительно опознаны по фотографиям<sup>127</sup>.

Результаты расследования стали основанием для обращений в правоохранительные органы Санкт-Петербурга.

11 августа 2017 года член ТИКа № 3 В. Климшина обратилась с заявлением о совершении административных правонарушений в УМВД России по Кировскому району Санкт-Петербурга (УМВД Кировского района)<sup>128</sup>, к которому прилагались результаты анализа материалов видеонаблюдения на избирательных участках (в том числе фотографии 100 «карусельщиков» и перечень избирательных участков, на которых они незаконно голосовали). Данные материалы, по мнению заявителя, позволили бы выявить членов УИК, выдававших в день голосования 18 сентября 2016 года избирательные бюллетени «карусельщикам» и, следовательно, совершивших административное правонарушение, предусмотренное статьей 5.22 КоАП РФ. В. Климшина просила провести по представленным фактам проверку и привлечь виновных к предусмотренной законом ответственности.

Из ответа УМВД Кировского района В. Климшиной от 16.08.2017 следовало, что результатом рассмотрения ее заявления стало привлечение

<sup>124</sup> См. стр. 34–35.

<sup>125</sup> Работа проводилась в течение года.

<sup>126</sup> Волонтерами составлен «Белый альбом», в котором представлены скриншоты видеозаписей, на которых зафиксировано голосование «карусельщиков» на разных избирательных участках. Альбом представлен членом ТИК № 3 Д. Любаровым в СПБИК на заседании 16 мая 2017 года.

<sup>127</sup> Фотографии членов УИК, выдававших избирательные бюллетени «карусельщикам», составили «Черный альбом».

<sup>128</sup> КУСП 1255а от 11.08.2017.

к административной ответственности, предусмотренной ч. 1 статьи 5.22 КоАП РФ, граждан Д. Короткова и Н. Машиной (как известно, дела в их отношении были прекращены мировым судом более чем за 9 месяцев до обращения В. Климшиной). С целью проверки законности принятия УМВД Кировского района процессуального решения по заявлению В. Климшиной депутатом Законодательного Собрания Санкт-Петербурга Б. Вишневым направлено обращение в Прокуратуру Санкт-Петербурга. По состоянию на 25 января 2018 года информация об окончательных итогах проверки<sup>129</sup> не поступала.

Но не только органы полиции фактически отказались расследовать громкое дело о «каруселях». В. Климшина обращалась также в Следственный отдел по Кировскому району Главного следственного управления Следственного комитета Российской Федерации по городу Санкт-Петербургу (СК Кировского района)<sup>130</sup> с требованием провести проверку вскрывшихся при рассмотрении административных дел Д. Короткова и Н. Машиной фактов выдачи бюллетеней для голосования гражданам, не зарегистрированным на избирательном участке № 616 и, в случае их подтверждения, привлечь виновных к уголовной ответственности либо направить материалы проверки по подведомственности для возбуждения дела об административном правонарушении.

17 октября 2016 года Следственный Комитет Кировского района направил обращение В. Климшиной в СПБИК<sup>131</sup> «для рассмотрения и дачи ответа заявителю».

28 октября 2016 года СПБИК направила ответ В. Климшиной, в котором сообщалось, что в пределах полномочий, установленных избирательным законодательством, СПБИК не может возбуждать уголовные дела, но СПБИК и ТИК № 3 приняли меры по пресечению правонарушения в УИК № 616. Также сообщалось, что председатель ТИК № 3 Ю. Шепелев<sup>132</sup> во исполнение решения ТИК обратился в следственные органы для выяснения обстоятельств данного правонарушения<sup>133</sup>.

16 декабря 2016 года В. Климшина обратилась в Прокуратуру Санкт-Петербурга с просьбой признать ответ руководителя СК по Кировскому району незаконным и принять меры прокурорского реагирования.

<sup>129</sup> Из промежуточного ответа начальника Управления организации дознания ГУ МВД России по Санкт-Петербургу и Ленинградской области В.Д. Полохова от 09.11.2017 № 3/177804672792 следует, что при рассмотрении заявления В. Климшиной в 64 отделе полиции Кировского района Санкт-Петербурга были допущены нарушения. Но окончательного ответа об итогах рассмотрения заявления В. Климшиной по состоянию на 25 января 2018 года не поступало.

<sup>130</sup> Вх. от 12.10.2016 № 3925.

<sup>131</sup> Исх. от 17.10.2016 № 60р-16.

<sup>132</sup> Досрочно освобожден от занимаемой должности.

<sup>133</sup> По состоянию на 9 ноября 2017 года сведений об этом обращении получить не удалось. Возможно, имеется в виду обращение В. Климшиной в СК Кировского района.

22 декабря 2016 года прокуратура Кировского района Санкт-Петербурга направила обращение В. Климшиной в Управление процессуального контроля ГСУ СК России по Санкт-Петербургу<sup>134</sup> для рассмотрения и уведомления заявителя о результатах.

27 января 2017 года из ГСУ СК России по Санкт-Петербургу В. Климшиной направлен ответ, сутью которого являлось фактическое одобрение бездействия СК Кировского района, не рассмотревшего обращение В. Климшиной от 12.10.2016 в порядке, установленном законодательством.

23 марта 2017 года В. Климшина подала жалобу на бездействие руководителя СК Кировского района в Кировский районный суд Санкт-Петербурга. 4 мая 2017 года жалоба В. Климшиной была удовлетворена. Кировский районный суд Санкт-Петербурга вынес постановление о признании необоснованным бездействия руководителя СК Кировского района при рассмотрении заявления В. Климшиной № 3925, выразившегося в непризнании его заявлением о преступлении и непроведении проверки, и обязал руководителя СК Кировского района устранить допущенные нарушения<sup>135</sup>.

27 сентября 2017 года В. Климшина направила два обращения в СК Кировского района. Первое — с просьбой проинформировать ее об исполнении постановления суда, вступившего в законную силу. Второе содержало требование о проведении проверки вскрывшихся фактов организации «каруселей» на избирательных участках Кировского района.

В ответ на оба заявления СК Кировского района ответил одним письмом с информацией, что проверка по аналогичной жалобе гражданина К., поступившей в СК Кировского района весной 2017 года, уже проводилась, нарушения ранее выявлены не были, повторную проверку проводить нецелесообразно.

В конце декабря 2017 года В. Климшина вновь обратилась в суд с жалобой на бездействие СК Кировского района. 15 января 2018 года Кировский районный суд Санкт-Петербурга удовлетворил жалобу В. Климшиной, обязав руководителя СК Кировского района устранить допущенные нарушения<sup>136</sup>.

Таким образом, по прошествии полутора лет после обнаружения «каруселей» их организаторы и члены избирательных комиссий, способствовавшие противоправной деятельности «карусельщиков», остаются безнаказанными вследствие бездействия правоохранительных органов. Подобное отношение к нарушениям избирательного законодательства

<sup>134</sup> Исх. от 22.12.2016 № 1927ж2016.

<sup>135</sup> Дело №3/10-458/17.

<sup>136</sup> Дело № 3/10-152/18.

дискредитирует конституционный принцип, провозглашающий Российскую Федерацию правовым государством, и ставит под сомнение способность правоохранительных органов исполнять установленные законодательством обязанности по защите прав и свобод человека<sup>137</sup>.

В суды Санкт-Петербурга по итогам избирательной кампании 2016 года поступило 392 административных исковых заявления об отмене итогов голосования на выборах депутатов Государственной Думы и Законодательного Собрания Санкт-Петербурга. Производство по 229 административным делам прекращено (как правило, в связи с отказом административного истца от иска). В удовлетворении остальных административных исков судами отказано. Между тем некоторыми судебными решениями подтверждены нарушения, имевшие место при определении итогов голосования (отсутствие сортировки бюллетеней при их подсчете, одновременный подсчет бюллетеней несколькими членами УИК, ненадлежащее оформление заверенных копий протоколов об итогах голосования и др.)<sup>138</sup>.

Представляется, что избирательным комиссиям и правоохранительным органам, рассматривающим обращения о нарушениях избирательных прав граждан, необходимо учитывать правовую позицию Европейского суда по правам человека, указавшего, что реализация права граждан на свободные выборы предполагает обязанность государства не только создать условия для свободного голосования, но и тщательно и эффективно рассмотреть все жалобы на имевшие место нарушения<sup>139</sup>.

<sup>137</sup> Часть 1 статьи 1 Федерального закона от 07.02.2011 № 3-ФЗ «О полиции», часть 4 статьи 1 Федерального закона от 28.12.2010 № 403-ФЗ (ред. от 31.12.2017) «О следственном комитете Российской Федерации».

<sup>138</sup> Дела № 2а-1245/2017, № 2а-5630/2016, № 2а-5627/2016 и др.

<sup>139</sup> Постановление Европейского суда по правам человека от 30.05.2017 по жалобе № 75947/11 (Case of Davydov

## Заключение

Прошедшая в 2016 году избирательная кампания создавала возможность сделать важный шаг по восстановлению доверия общества к институту выборов, к обеспечению важнейшего конституционного права граждан — на участие в управлении делами государства. С сожалением приходится констатировать, что, несмотря на все приложенные усилия, сделать этого не удалось. Уполномоченный приходит к такому выводу, опираясь как на низкие показатели явки граждан на избирательные участки (32,5% в 2016 году против 54,5% в 2011 году), так и на последующие отклики избирателей, наблюдателей, правозащитников, журналистов в СМИ и социальных сетях.

В числе причин сохраняющегося недоверия к институту выборов необходимо отметить:

- отсутствие в период между выборами реальной политической конкуренции в СМИ, прежде всего на центральных каналах ТВ;
- нестабильность избирательного законодательства;
- использование «административного ресурса» для целенаправленного воздействия на волеизъявление избирателей.

Представляется, что особое значение в этом ряду принадлежит фактору «административного ресурса», злоупотребление которым, безусловно, приводит к нарушениям избирательных прав граждан.

Применение «административного ресурса» для создания преимущества кандидатам, близким к действующим органам власти, происходило в ходе выборов в различных формах. Это и использование так называемого «информирования о своей деятельности» за счет средств государственного или муниципального бюджета, которое не рассматривается как предвыборная агитация<sup>140</sup>, и размещение агитационных материалов в помещениях бюджетных учреждений и других зависимых от городской администрации организаций<sup>141</sup>, и получение преимуществ при проведении публичных агитационных мероприятий<sup>142</sup>.

and others v. Russia).

<sup>140</sup> Например, информация о деятельности одного из кандидатов в депутаты Законодательного Собрания Санкт-Петербурга в течение всего периода избирательной кампании публиковалась в газетах всех муниципальных образований Центрального района Санкт-Петербурга и в районной газете «Новости Центра»; агитационные выступления кандидата на организованных администрацией района мероприятиях (праздниках, концертах) в некоторых случаях сопровождалась раздачей подарков. Все жалобы других кандидатов на нарушения законодательства о выборах избирательными комиссиями и Куйбышевским районным судом Санкт-Петербурга оставлены без удовлетворения.

<sup>141</sup> Агитационные материалы кандидата в депутаты Законодательного Собрания Санкт-Петербурга, состоявшего в близком родстве с высокопоставленным работником администрации одного из районов Санкт-Петербурга, были размещены в нескольких поликлиниках Приморского района. В поликлиниках Центрального района размещались плакаты и распространялись листовки в пользу только одного из кандидатов — главы администрации района.

<sup>142</sup> См. стр. 24.



Особенно негативную роль «административный ресурс» играет на уровне низовых (территориальных и участковых) избирательных комиссий, в значительной степени находящихся под контролем исполнительных органов власти, прежде всего районных администраций, оказывающих влияние на ход и исход избирательной кампании. Так, например, при рассмотрении в Калининском районном суде Санкт-Петербурга административных исковых заявлений о нарушениях избирательных прав граждан позицию УИКов и ТИК № 17 представляла заведующая юридическим отделом районной администрации С.Г. Книзель.

В условиях, когда большинство членов УИК и ТИК составляют сотрудники бюджетных организаций или организаций, находящихся в существенной зависимости от органов исполнительной власти, влияние связей УИК — ТИК — администрация оказывается порою сильнее, чем требования закона. Декларированная независимость УИК превращается зачастую в их ручную управляемость. Этому способствуют, в частности, недостаточность правовой грамотности многих членов УИК, непрозрачность процедуры формирования резерва УИК и замены выбывших членов комиссий, непрозрачность процедуры формирования УИК на избирательных участках в местах временного пребывания граждан.

Решение проблемы противодействия «административному ресурсу» — это комплексная задача, требующая политической воли, консолидации усилий государства и общества, целенаправленных действий по различным направлениям:

- упрощение порядка выдвижения и регистрации кандидатов, в том числе отказ от обязательного сбора подписей в поддержку выдвижения кандидатов (с заменой его на возможность внесения избирательного залога);

- эффективное обучение организаторов выборов;

- технологическая модернизация процессов голосования и определения результатов выборов; оснащение избирательных участков компьютерами со специальным программным обеспечением, КОИБами, копировальной техникой для изготовления копий протоколов об итогах голосования; обеспечение качественного видеонаблюдения со звуковым сопровождением;

- повышение роли полиции при исполнении возложенных на нее обязанностей по контролю за избирательным процессом и защите избирательных прав граждан;

- неотвратимость наступления ответственности за нарушения для всех субъектов избирательного процесса.

Опыт Уполномоченного по мониторингу соблюдения избиратель-

ных прав граждан в Санкт-Петербурге позволяет с уверенностью утверждать, что в настоящее время существуют правовые и организационные возможности для проведения выборов в строгом соответствии с действующим законодательством. Ответственность за проведение честных выборов лежит не только на избирательных комиссиях, но и на органах государственной власти.

## Приложение

### Предложения Уполномоченного по совершенствованию законодательства о выборах и практики его применения

Учитывая опыт работы по мониторингу соблюдения избирательных прав граждан в Санкт-Петербурге на выборах 2016 года и итоги обсуждения на заседаниях Рабочей группы<sup>143</sup>, Уполномоченный **в целях совершенствования законодательства** о выборах предлагает:

1. Федеральному Собранию Российской Федерации — рассмотреть вопрос о внесении изменений в действующее законодательство об организации и проведении выборов для устранения запретов на использование в агитационных печатных материалах изображений физических лиц.

2. Центральной избирательной комиссии — рассмотреть вопросы об издании методических рекомендаций:

– для определения механизма контроля за голосованием (в том числе видеонаблюдения), учитывающего особенности правового статуса отдельных категорий избирателей (военнослужащих, лиц, содержащихся в учреждениях уголовно-исполнительной системы, пациентов психиатрических больниц, получателей социальных услуг в психоневрологических интернатах и др.);

– для установления единого стандарта хранения избирательной документации, в том числе при проведении досрочного голосования (включая требования к упаковке избирательной документации, опечатыванию сейфов, шкафов, помещений и прочих мест хранения избирательной документации, допуску лиц, указанных в пункте 3 статьи 30 Федерального закона от 12.06.2002 № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» к наблюдению за соблюдением порядка хранения избирательной документации);

– с целью определения механизма проверки соблюдения требований к хранению избирательной документации, а также процедуры обеспечения сохранности избирательной документации при необходимости ее изъятия из места хранения (в связи с принятым вышестоящей избирательной комиссией, судом решением о пересчете голосов);

– для установления порядка деятельности избирательных комиссий по доведению до сведения избирателей информации о проведении избирательной кампании (в том числе о дате, времени и месте проведения голосования).

3. Законодательному Собранию Санкт-Петербурга — рассмотреть вопрос о внесении изменений в Закон Санкт-Петербурга от 17.02.2016 № 81-6 «О выборах депутатов Законодательного Собрания Санкт-Петербурга», устраняющих дискриминацию студентов гражданских вузов и уравнивающих их право на участие в голосовании на выборах депутатов Законодательного Собрания Санкт-Петербурга с правом курсантов военных учебных учреждений.

Также Уполномоченный **в целях совершенствования правоприменительной практики при организации и проведении выборов** предлагает:

1. Центральной избирательной комиссии, Санкт-Петербургской избирательной комиссии — организовать изготовление и использование для хранения избирательной документации номерных сейф-пакетов и номерных пломбировочных наклеек.

2. Санкт-Петербургской избирательной комиссии:

– регламентировать порядок контроля за обеспечением доступа к информации о деятельности территориальных избирательных комиссий Санкт-Петербурга;

– обеспечить опубликование в сети Интернет решений избирательных комиссий всех уровней и сведений об их составе, местах их расположения и режиме работы;

– усилить контроль за эффективностью обучения организаторов выборов;

– обеспечить готовность комплексов обработки избирательных бюллетеней и иного оборудования избирательных участков к голосованию и своевременное, до начала голосования, устранение неисправностей, в том числе контроль за надлежащей (с соответствующим углом обзора) установкой на избирательных участках видеокамер наблюдения с возможностью аудиофиксации происходящего.

3. Уполномоченным органам исполнительной власти Санкт-Петербурга:

– при согласовании места и (или) времени публичных мероприятий учитывать правовую позицию Конституционного Суда Российской Федерации, сформулированную в Постановлении от 14.02.2013 № 4-П, согласно которой при согласовании публичного мероприятия уполномоченные представители публичной власти должны привести веские доводы в обоснование того, что проведение публичного мероприятия в заявленном месте и (или) в заявленное время не просто нежелательно, а невозможно в связи с необходимостью защиты конституционно

признаваемых ценностей, и предложить организаторам публичного мероприятия такой вариант, который позволял бы реализовать его цели;

– рассмотреть вопрос о необходимости установления специально отведенных мест для проведения агитационных публичных мероприятий в административных районах Санкт-Петербурга либо определения очередности (графика) осуществления агитационной деятельности в тех местах, которые востребованы несколькими кандидатами и/или избирательными объединениями.

4. Комитету по вопросам законности, правопорядка и безопасности, администрациям районов Санкт-Петербурга, органам внутренних дел в периоды проведения избирательных кампаний обеспечить разграничение агитационных публичных мероприятий, требующих согласования, и такой формы агитационной деятельности, как распространение печатной продукции и других агитационных материалов.

5. Правоохранительным органам, избирательным комиссиям — обеспечить неотвратимость наступления ответственности за правонарушения и преступления, влекущие нарушения избирательных прав граждан, в том числе безотлагательное возбуждение дел об административных правонарушениях, посягающих на избирательные права граждан.

