

2021-09-26 Особое мнение члена Центризбиркома от КПРФ Е.И. Колюшина по итогам прошедших выборов

Особое мнение члена Центральной избирательной комиссии Российской Федерации Е.И. Колюшина о Протоколе Центральной избирательной комиссии Российской Федерации о результатах выборов депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации восьмого созыва по федеральному избирательному округу (подписан 24 сентября 2021г., к Протоколу прилагается Сводная таблица ЦИК РФ о результатах выборов депутатов Государственной Думы по федеральному избирательному округу).

Центральная избирательная комиссия РФ 24 сентября 2021 г. признала выборы депутатов Государственной Думы по федеральному избирательному округу состоявшимися и действительными. Ч.13 статьи 88 Федерального закона от 22 февраля 2014г. №20-ФЗ "О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации" обязывает меня поставить свою подпись в Протоколе ЦИК РФ о результатах выборов депутатов по федеральному избирательному округу, к которому прилагается Сводная таблица всех протоколов окружных избирательных комиссий об итогах голосования по федеральному избирательному округу. В силу ч.14 названной статьи член ЦИК РФ, несогласный с протоколом в целом или с отдельными его положениями, вправе приложить к протоколу особое мнение, о чем в протоколе делается соответствующая запись.

Мое несогласие с Протоколом и приложенной к нему Сводной таблицей выражается в том, что зафиксированные в арифметическом виде сведения на выборах депутатов Государственной Думы восьмого созыва в июне-сентябре 2021г. получены, в том числе и за счет нарушения принципов свободных выборов и равного избирательного права.

1. Конституция Российской Федерации в статье 3 указала на свободные выборы как высшее непосредственное выражение власти народа. Федеральный закон от 12 июня

2002 г. «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» провозглашает принципы свободных выборов (ст.3) и равного избирательного права (ст.5). Федеральным законом от 22 февраля 2014 г. «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» предусмотрено, что участие гражданина РФ в выборах является свободным и добровольным, никто не вправе принуждать гражданина РФ к участию или неучастию в выборах, а также препятствовать его свободному волеизъявлению (ст.1).

Названные принципы должны действовать на всех стадиях выборов с учетом и международных обязательств России. Принцип свободных выборов установлен в статье 3 Протокола №1 от 20 марта 1952 г. к Конвенции о защите прав человека и основных свобод (ETS №5) 1950 г. Европейский Суд по правам человека, толкуя в своих решениях положения о свободных выборах статьи 3 Протокола №1, подчеркивает, что ничто не должно препятствовать свободному формированию и выражению воли избирателей, что свободные выборы возможны только в условиях беспристрастности со стороны государства и его органов, а беспристрастность в первую очередь касается использования средств массовой информации, средств наглядной агитации, права на проведение демонстраций в общественных местах и финансирования партий и кандидатов, что государство обязано пресекать любые нарушения в ходе выборов.

2. Важную роль в формировании воли избирателей играют СМИ, которые как информируют о выборах, так и используются политическими партиями, кандидатами для ведения предвыборной агитации. Предусмотренные законодательством для информационных телепрограмм равное по времени освещение предвыборной деятельности, запрет предпочтения какому-либо кандидату, избирательному объединению на телевидении с государственным участием, не соблюдались. Партия «Единая Россия» находилась в привилегированном положении по сравнению с другими партиями, участвовавшими в парламентских выборах. Каждому входящему в общедоверительную часть списка кандидатов только этой партии посвящались пространственные информационные телесюжеты. За период с 1 августа по 16 сентября 2021 г. в новостных выпусках пяти федеральных телеканалов четырем парламентским партиям было предоставлено 26 часов 18 минут эфирного времени, в том числе «Единой России» – 57086 секунд, или 60.3%, а кандидаты от трех других, входящих в федеральный парламент седьмого созыва политических партий, вместе взятые получили менее 40% эфирного времени.

Конституционный Суд РФ в постановлении от 30 октября 2003 г. констатировал, что информирование любого характера может как и агитация побудить избирателей сделать тот или иной выбор. Поэтому само по себе ранжирование эфирного времени

информирования о партиях, участвующих в выборах с многократным увеличением его в пользу одной из них, является способом воздействия на формирование воли избирателей.

3. По закону от имени государства организацией и проведением выборов должны заниматься самостоятельные и беспристрастные избирательные комиссии. Однако фактически такой статус многих комиссий не обеспечен. Избирательная кампания показала, что объективно мощный общественный потенциал комиссий используется далеко не всегда в интересах свободных выборов. Большинство избирательных комиссий руководят члены или представители правящей партии, выдвинутые в состав комиссий не только самой партией, но и многочисленными собраниями избирателей по месту работы, службы, жительства, порядок проведения которых законом не регламентирован. Представители других политических партий независимо от их квалификации и деловых качеств допускаются к руководству комиссиями в порядке исключения из общей практики. Они имеют значительно меньше возможностей в получении информации и документов комиссий. Вмешательство в деятельность избирательных комиссий со стороны органов и должностных лиц исполнительной власти нередко носит латентный характер, а в случаях его выявления - не наказывается.

4. Широко разрекламированное дистанционное электронное голосование не нашло регулирования в федеральных законах, а существенно измененный избирательный процесс не обогатился ни новыми правами участников, ни обеспечивающими их гарантиями и обязанностями организаторов выборов. Избиратели не имеют правовых гарантий тайны голосования, права на доступ к гарантиям верификации, права на корректность учета и обработки волеизъявления системой (право на индивидуальную верификацию), гарантий запрета обработки и использования персональной информации в иных, кроме участия в выборах, целях.

Далеко не все предусмотренные избирательным законодательством права граждан и гарантии этих прав в режиме подготовки и проведения дистанционного электронного голосования могут быть реализованы. Так, участие избирателя в голосовании было ограничено практикой составления списков, которая исходила из наличия регистрации не только в регистре избирателей, но и дополнительных регистраций на едином портале государственных услуг и/или московском портале. Вследствие этого регистраторы по своему усмотрению могли не включать обладающего активным избирательным правом гражданина в список избирателей. Основания отказа избирателю неизвестны, и он не может эти действия обжаловать в суд как нарушающие его избирательные права.

Избирательные законы регулируют избирательные действия в русле традиционной парадигмы выборов, а используемые для организации и проведения дистанционного электронного голосования специальные программные продукты выстраивают цепочки транзакций, в том числе и транзакций по передаче информации от оцифрованного избирателя из одной информационной системы в другую. Каких-либо законных критериев и правил перевода избирательных действий в транзакции не существует. Федеральная и московская системы дистанционного электронного голосования по разному переводят избирательные действия в транзакции. В целом многозвенная логистическая схема маршрута транзакций неизвестна избирательным законам, а сбои в ней не имеют правового значения.

Электронный бюллетень является лишь образом реального бюллетеня, так как комиссия утверждает текст бюллетеня в бумажном виде, а затем – его преобразуют в электронный. Что касается электронного протокола об итогах голосования, то в настоящее время он не имеет обязательной юридической силы. Юридическая сила признается за утвержденной на заседании и подписанной членами комиссии бумажной распечаткой, т.е. фактически копией электронного протокола. При этом члены ни участковой избирательной комиссии, ни выполняющей ее функции территориальной по названию, но экстерриториальной по существу избирательной комиссии дистанционного электронного голосования не производят предусмотренные законом действия, включая подсчет голосов. Их функции выполняет специальное программное обеспечение. Предусмотренные статьей 68 Федерального закона об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан РФ права членов участковых избирательных комиссий во время работы со списком избирателей, подсчета поданных голосов избирателей нуллифицированы применяемыми протоколами работы, которые игнорируют установленные законом процедуры определения итогов голосования на избирательном участке. В определении итогов голосования задействована только одна участковая избирательная комиссия в Москве, в шести других субъектах РФ участковые избирательные комиссии исключены из избирательного процесса на этой стадии.

Поскольку существует установленный федеральным законом запрет передачи информации в систему ГАС-Выборы из сети “Интернет”, постольку коммуникации с этой сетью будут либо очевидно нарушать его, либо предполагают установку фильтров, съемных накопителей информации и т.п. устройств, повышающих гарантии исключения вирусного заражения и искажения информации внешними силами. Применявшийся на выборах вариант передачи информации обусловил необходимость неоднократного разрыва логистической цепи движения информации для использования на следующем (следующих) этапе (этапах) ее продвижения, что в свою очередь может порождать сомнения в ее идентичности.

В бюджетных расходах на организацию и проведение федеральных выборов финансирование такого голосования предусматривается в весьма символическом объеме как расходы на содержание во время выборов нескольких избирательных комиссий. Между тем подавляющая часть реальных расходов приходится на создание и обслуживание функционирования инфраструктуры голосования в виде цифровых платформ, центров обработки данных, программно-технических комплексов, специального программного обеспечения, каналов передачи информации, обеспечения безопасности, в том числе средствами криптографии, кодирования. Все эти работы и услуги осуществляют не избирательные комиссии, и не по заказу комиссий, а специалисты органов исполнительной власти в лице министерства информации, связи и цифрового развития РФ, правительства города Москвы, а также - коммерческих организаций-подрядчиков по осуществлению государственных закупок техники, софта и услуг, включая связь. Потому в отличие от традиционного голосования, которое по закону организуют и проводят избирательные комиссии, последние в данном случае играют далеко не главную роль, которая сводится к оформлению итогов голосования.

Использование портала государственных и муниципальных услуг, многофункциональных центров таких услуг, других государственных информационно-коммуникационных систем порождают ошибочные и противоречащие существу выборов представления о дистанционном электронном голосовании как об очередной государственной услуге для граждан. Однако не следует забывать, что голосование – одна из стадий выборов, которые в свою очередь являются главной формой прямого народовластия. Участие в голосовании – проявление народовластия. Если все-таки пользоваться модным ныне понятием, то и в этом формате при голосовании не государство предоставляет услугу избирателю, а избиратель предоставляет государству свою услугу в деле создания механизма публичной власти.

5. Не имеющее определенного содержания, но применявшееся на выборах только к голосованию, положение о создании “максимальных удобств” для реализации избирательных прав граждан, защиты их здоровья остановило тенденцию к снижению явки избирателей на выборы, но не сопровождалось адекватным укреплением гарантий тайны голосования и свободы волеизъявления.

Нормам п.16 статьи 65 и п.18 статьи 66 Федерального закона об основных гарантиях избирательных прав, ч.13 статьи 82 и ч. 18 статьи 83 Федерального закона о выборах депутатов Государственной Думы о досрочном голосовании и голосовании вне помещения для голосования на выборах необоснованно придано приоритетное значение по сравнению с другими нормами этих же статей, которые исходят из презумпции наличия больших рисков нарушения свободы выбора, тайны голосования при таком голосовании по сравнению с голосованием на избирательном участке в день

голосования, стремясь создать дополнительные гарантии минимизации подобных рисков (в частности, предусматривают для досрочного голосования необходимость наличия заявления от избирателя, помещение заполненного избирательного бюллетеня в непрозрачный конверт, нормируют допустимое для участковой избирательной комиссии количество переносных ящиков для голосования с учетом разного числа избирателей на участке и исключают тем самым приравливание сейф-пакетов к переносным ящикам для голосования, а работу с бюллетенями проголосовавших избирателей разрешают только после истечения периода голосования). Избирательным законам неизвестны процедуры перекладывания избирательных бюллетеней с отметками избирателей в полиэтиленовые сейф-пакеты и из сейф-пакетов, приклеивания на ящики для голосования индикаторных пломб.

Переход к трехдневному голосованию лишает голосование в течение первого и второго дней статуса досрочного. Вследствие этого многие относящиеся ко дню голосования действующие положения избирательных законов не могут применяться в первые два дня. Речь, в частности идет о непрерывности голосования в день голосования, т.к. неизбежен перерыв не менее 24 часов на две ночи, об обязанности УИК приступить к работе с бюллетенями и определению итогов голосования без перерыва только после окончания голосования. При этом определенная самими комиссиями обязанность перекладывания несколько раз заполненных бюллетеней не обеспечена законодательно установленными гарантиями и мерами ответственности за ее нарушение.

Проникнутый чувством исторического оптимизма делаю в Протоколе о результатах выборов запись о приложении к нему моего Особого мнения и прошу его опубликовать.

Член ЦИК РФ,

доктор юридических наук, профессор,

заслуженный юрист РФ

Е.И. Колюшин.