



# УПОЛНОМОЧЕННЫЙ ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА В ПСКОВСКОЙ ОБЛАСТИ

180001, РОССИЯ, г. Псков, ул. Некрасова, д.23 [pskovombudsman@yandex.ru](mailto:pskovombudsman@yandex.ru)

09 октября 2015 № 88/1 - ДШ

на № \_\_\_\_\_ от \_\_\_\_\_

Председателю  
Избирательной комиссии  
Псковской области  
Н.Ю. Цветкову

Уважаемый Николай Юрьевич!

9 сентября Уполномоченный по правам человека в России Э.А. Памфилова приняла участие в заседании ЦИК России под председательством В.Е. Чурова. В ходе заседания в режиме видеоконференции с избирательными комиссиями субъектов РФ и региональными уполномоченными обсуждался вопрос о готовности избирательных комиссий к проведению единого дня голосования 13 сентября 2015 года. Уполномоченный по правам человека в России подчеркнула, что опыт текущей кампании должен лечь в основу превентивных мер при подготовке к выборам в Государственную Думу 2016 года.

В выступлении Уполномоченный по правам человека в России Э.А. Памфилова обратила внимание на поступившую информацию о нарушениях в ходе досрочного голосования в ряде регионов, в том числе в Нижегородской, Псковской, Самарской областях, Красноярском крае и Приморском крае, также о нарушениях избирательного процесса в других регионах. Председатель ЦИК России В.Е. Чуров отметил на видеоконференции, что это обращение считается официальным.

В связи с вышеизложенным, руководствуясь общепризнанными принципами и нормами международного права, федеральным законодательством и статьей 16 закона области «Об Уполномоченном по правам человека в Псковской области», принимая во внимание, что озвученные факты имеют особое общественное значение, мною было принято решение о проведении проверки соблюдения прав граждан избирать и быть избранными при организации и проведении досрочного голосования Территориальной избирательной комиссией Невельского района на выборах в органы местного самоуправления в период с 2 по 8 сентября 2015 года.

По итогам проверки мною утверждено прилагаемое Заключение, которое предлагаю рассмотреть на заседании Избирательной комиссии Псковской области с приглашением председателя Территориальной избирательной комиссии Невельского района.

Д.В.Шахов



# ЗАКЛЮЧЕНИЕ УПОЛНОМОЧЕННОГО ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА В ПСКОВСКОЙ ОБЛАСТИ

---

Утверждаю:

Д.В.Шахов

**08 октября 2015 № 1 - 3/ДШ**

В соответствии с обращением, в ходе заседания Центральной избирательной комиссии Российской Федерации от 09.09.2015, Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации Э.А. Памфиловой, акцентировавшей внимание присутствовавших на имевшие место нарушения избирательного законодательства при проведении досрочного голосования в ряде субъектов Российской Федерации, в том числе и Псковской области, руководствуясь общепризнанными принципами и нормами международного права, федеральным законодательством, статьей 16 Закона Псковской области от 05.11.2009 №912-ОЗ «Об Уполномоченном по правам человека в Псковской области», а также принимая во внимание то обстоятельство, что произошедшие в ходе избирательных кампаний нарушения получили широкий общественный резонанс, мною принято решение о проведении проверки соблюдения избирательных прав граждан при организации и проведении досрочного голосования Территориальной избирательной комиссией Невельского района на выборах в органы местного самоуправления в период с 02 по 08 сентября 2015.

По смыслу Конституции Российской Федерации и постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 15.04.2014 №11-П ни досрочное, ни иные субсидиарные виды голосования не должны подменять собой голосование в день выборов. Они могут рассматриваться только как дополнительные гарантии реализации всеобщего и равного избирательного права и подлежат применению только в случаях, предусмотренных в законе.

Цель введения таких дополнительных организационно-правовых механизмов - в максимальной степени обеспечить избирателям возможность отдать свои голоса на выборах согласно собственным предпочтениям, не допуская несоразмерных обременений, не создавая непреодолимых препятствий и имея при этом в виду, что для выявления подлинного волеизъявления избирателей при установлении итогов голосования и определения результатов выборов ни один из поданных голосов не должен остаться неучтенным, - в полной мере согласуется со статьями 2, 3 (часть 3), 18, 19 (части 1 и 2) и 32 (части 1 и 2) Конституции Российской Федерации.

Следует отметить, что в мире мало стран, которые используют институт досрочного голосования. Помимо ряда постсоветских государств различные формы досрочного голосования существует в Португалии, Испании, Швейцарии, Норвегии, Финляндии и Швеции, Канаде и некоторых штатах США. В то же время национальное избирательное законодательство Азербайджана, Армении, Бельгии, Бразилии, Франции, Италии, Казахстана и Молдовы не допускает не только возможность досрочного голосования, но и каких-либо иных альтернативных форм дистанционного голосования (по почте, по доверенности и пр.).

Поскольку права граждан Российской Федерации на свободу передвижения, на труд, отдых, охрану здоровья, образование (статья 27; статья 37, части 1 и 2; статья 41, часть 1; статья 43, часть 1, Конституции Российской Федерации) являются такими же конституционно признаваемыми и защищаемыми ценностями, как и избирательные права, принцип соблюдения баланса конституционно значимых ценностей требует обеспечения каждой из них без несоразмерного ущерба.

Кроме того, отказ в праве на досрочное голосование избирателям, которые в день голосования по уважительным причинам, таким как отпуск, командировка, режим трудовой и учебной деятельности, выполнение государственных и общественных обязанностей, состояние здоровья, будут отсутствовать по месту своего жительства и не смогут прибыть на избирательный участок, на котором они включены в список избирателей, ставит их в неравное положение по сравнению с другими гражданами, которые такую возможность имеют.

Реализация права избирать как одного из важнейших элементов правового статуса гражданина в демократическом обществе - в силу закрепляющих принцип свободных выборов положений Конституции Российской Федерации и международных правовых актов, исходя из правовых позиций Конституционного Суда Российской Федерации (постановления от 22 января 2002 года N 2-П, от 29 ноября 2004 года N 17-П, от 11 марта 2008 года N 4-П, от 7 июля 2011 года N 15-П, от 22 апреля 2013 года N 8-П, от 10 октября 2013 года N 20-П и от 19 декабря 2013 года N 28-П), - означает необходимость соблюдения при организации голосования требований, вытекающих из конституционного принципа равенства, и установления процедур, которые позволят обеспечивать их честность, прозрачность, безопасность и предотвращать возможные злоупотребления, не допуская в отношении граждан, обладающих активным избирательным правом, необоснованных ограничений, равно как и чрезмерных, вынуждающих к отказу от участия в голосовании обременений.

Актуальность досрочного голосования на современном этапе в политической жизни страны - как организационно-правового элемента выборов - определяется тем, что оно позволяет в максимальной степени обеспечить избирателям возможность отдать свои голоса на выборах, поскольку установленный федеральным законодателем день выборов 13 сентября приходится на период, когда многие граждане находятся в отпусках, на своих приусадебных участках и т.п. Тем самым они не должны при реализации одних своих конституционных прав, отказываться от реализации других конституционных прав. Тем более согласно статье 18 Конституции России права и свободы человека и гражданина определяют смысл, содержание и применение законов, деятельность законодательной и исполнительной власти, местного самоуправления и обеспечиваются правосудием.

Честность, прозрачность и предотвращение возможных злоупотреблений в период проведения выборов достигается, в том числе и порядком формирования избирательных комиссий, в которые должны быть включены представители

различных политических партий. В реализации гражданами Российской Федерации права, закрепленного статьей 32 (часть 2) Конституции Российской Федерации, политические партии играют существенную роль. С одной стороны, они включены в процесс властных отношений, а с другой, будучи добровольными объединениями в рамках гражданского общества, выступают в качестве необходимого института представительной демократии, обеспечивающего участие граждан в политической жизни, политическое взаимодействие гражданского общества и государства, целостность и устойчивость политической системы, контроль за соблюдением избирательных процедур.

Именно деятельностью политических партий, как основных коллективных участников избирательного процесса, опосредовано осуществление избирательных прав граждан и права народа на свободные выборы. Такой вывод следует из содержания статьи 13 (части 1, 3 и 4) Конституции Российской Федерации во взаимосвязи со статьями 30 и 32 и согласуется со статьей 9 Конвенции о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах – участниках Содружества Независимых Государств от 07.10.2002, признающей подлинными только те выборы, которые проводятся в условиях реального политического плюрализма, идеологического многообразия и многопартийности, что предполагает функционирование политических партий.

В соответствии с решением о формировании Территориальной избирательной комиссии (ТИК) Невельского района в ее состав входят 9 членов, в том числе 5 представителей ведущих политических партий, имеющих свои фракции в высшем законодательном органе власти Псковской области: от «Яблоко» - Борисенко Т.В.; от КПРФ – Подмазкин Б.М.; от ЛДПР- Гусаров А.А.; от «Справедливой России» - Пустовая А.Г.; от «Единой России» - Богданова Г.З.. Остальные четыре члена ТИК выдвинуты: собранием избирателей – два; ТИК предыдущего состава – один и Собранием депутатов Невельского района – один.

Таким образом, политическим партиям, как основным коллективным участникам выборов, обеспечено право через своих представителей на осуществление контроля на всех этапах избирательного процесса, в том числе и в ходе проведения досрочного голосования в ТИК Невельского района.

В соответствии с действующим федеральным и областным законодательством на выборах в органы местного самоуправления досрочное голосование граждан, обладающих активным избирательным правом, было организовано с 02.09.2015 по 08.09.2015 в помещении ТИК Невельского района.

В целях обеспечения избирательных прав граждан на досрочное голосование в средствах массовой информации, на официальном сайте и в помещении ТИК Невельского района был размещён графики дежурства членов ТИК с правом решающего голоса. В целях обеспечения проведения досрочного голосования дежурство осуществлялось двумя членами ТИК с правом решающего голоса ежедневно с 09.00 до 13.00 и с 16.00 до 20.00 по местному времени. По информации, полученной от председателя ТИК Невельского района Вуйман В.А., дежурство в конкретные дни каждым членом ТИК с правом решающего голоса определялось самостоятельно с согласия остальных членов комиссии, окончательное решение принималось на основании консенсуса. График дежурств членов ТИК Невельского района с правом решающего голоса утверждён постановлением ТИК Невельского района №144/756 от 28.08.2015 при отсутствии возражений со стороны членов комиссии.

Количество граждан, обладающих активным избирательным правом и внесенных в список на момент окончания голосования по выборам депутатов Собрания депутатов Невельского района – 21567 человек. Число бюллетеней, выданных избирателям, проголосовавшим досрочно в помещении ТИК - 342, что составляет 1,6% от общего числа избирателей. По итогам голосования количество граждан, проголосовавших досрочно в ТИК от общего числа проголосовавших избирателей (7021), составляет 4,8%. Информация о количестве избирателей, проголосовавших досрочно в ТИК Невельского района представлена в следующей таблице:

Дата/ день недели	Количество,	Члены ТИК, дежурившие в это время
02.09.2015 среда	65	Гусаров (ЛДПР), Васильев ( от собрания избирателей) Снеткова( от собрания избирателей)
03.09.2015 четверг	98	Гусаров (ЛДПР), Васильев ( от собрания избирателей) Борисенко (Яблоко)
04.09.2015 пятница	85	Борисенко (Яблоко) Гусаров (ЛДПР), Ладырев( от собрания избирателей)
05.09.2015 суббота	39	Вуйман (Собрание депутатов Невельского района), Богданова (Единая Россия)
06.09.2015 воскресенье	5	Вуйман (Собрание депутатов Невельского района), Богданова (Единая Россия)
07.09.2015 понедельник	29	Пустовая (Справедливая Россия), Ладырев (от собрания избирателей), Подмазкин (КПРФ)
08.09.2015 вторник	21	Пустовая (Справедливая Россия), Ладырев (от собрания избирателей), Подмазкин (КПРФ)

Анализ, представленных в таблице данных свидетельствует о том, что наибольшее количество граждан проголосовало досрочно в дни, когда дежурство осуществлялось представителями партий ЛДПР и РОДП «ЯБЛОКО». Указанные партии, согласно официальной позиции, заявленной их руководителями, являются оппозиционными, и, следовательно, не имеют, по их заявлениям, возможности для использования т. н. «административного ресурса», но способны, имея своих представителей в ТИК, обеспечить прозрачность голосования и выявить нарушения избирательных прав граждан, в том числе и таких, как нарушения тайны голосования, свободы волеизъявления граждан.

В ходе проверки установлено, что помещение ТИК Невельского района было оборудовано и оснащено в соответствии с требованиями действующего законодательства (пункт 2 статьи 61 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»), были размещены сведения о кандидатах, установлена кабина для тайного голосования, что обеспечивало создание условий для осуществления

гражданами свободного волеизъявления при тайном голосовании. Сведений о посторонних лицах, присутствовавших при досрочном голосовании граждан в помещении ТИК, нет.

Жалоб и заявлений, в том числе по этому вопросу, в ТИК Невельского района, как в период досрочного голосования, так и после него не поступало. Жалоб от представителей кандидатов или членов ТИК Невельского района с правом совещательного голоса о создании каких-либо препятствий их присутствию при проведении досрочного голосования не было. Не поступало таких жалоб и в органы прокуратуры.

Заявления о причинах досрочного голосования гражданами заполнялись лично только в помещении ТИК Невельского района. Основными обстоятельствами, которые указывали граждане, были: режим работы – 311 заявлений (90,93%); командировка – 2 (0,58%); отпуск – 5 (1,46%); выезд за пределы района – 11 (3,22%); состояние здоровья – 6 (1,75%); работа в УИК – 2 (0,58); выполнение общественных обязанностей – 4 (1,17%); учёба – 1 (0,29%).

Уважительные причины	Количество заявлений, поданных на досрочное голосование в ТИК	% от общего числа, поданных заявлений на досрочное голосование в ТИК
режим работы	311	90,93%
командировка	2	0,58%
отпуск	5	1,46%,
выезд за пределы района	11	3,22%,
состояние здоровья	6	1,75%,
работа в УИК	2	0,58%
выполнение общественных обязанностей	4	1,17%,
учёба	1	0,29%.

Почти все обстоятельства, указанные гражданами, соответствуют тем, что содержит Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», за исключением такого основания (причины), как «выезд за пределы района».

Данное обстоятельство (причина) членами ТИК, дежурившими в этот период времени, было классифицировано как иная уважительная причина, что не противоречит пункту 2 статьи 65 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации».

Вместе с тем, содержание пунктов 12, 13 статьи 20 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», исходя из конституционно-правового статуса избирательных комиссий, позволяет сделать вывод о том, что решения по вопросам, входящим в компетенцию избирательной комиссии, принимаются на её заседаниях.

Представляется, что вопросы обоснованности обстоятельств, которые законодательно не урегулированы как уважительные, определяются на заседании комиссии. Подобная позиция содержится в Методических рекомендациях о порядке

проведения досрочного голосования в помещениях комиссий на выборах в органы государственной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления, референдуме субъекта Российской Федерации, местном референдуме, одобренных постановлением Центральной избирательной комиссии Российской Федерации от 04.06.2014 N233/1480-6. В соответствии с пунктом 3.2. Методических рекомендаций «Председатель избирательной комиссии **должен обеспечить возможность проведения заседания комиссии для принятия решения в любой из дней проведения досрочного голосования в течение суток**, а в день, предшествующий дню голосования, - не позднее времени окончания досрочного голосования».

В соответствии с пунктом 4.2. «Члены избирательной комиссии с правом решающего голоса рассматривают заявление, сверяют причину, указанную избирателем в заявлении, с перечнем уважительных причин, перечисленных в пункте 2 статьи 65 Федерального закона, при наличии которых избирателю должна быть предоставлена возможность досрочного голосования. **Если причина, указанная избирателем в заявлении, не соответствует пункту 2 статьи 65 Федерального закона, то члены избирательной комиссии, принявшие заявление, обязаны проинформировать избирателя о том, что его заявление подлежит рассмотрению на заседании комиссии.** Избирательная комиссия в течение суток с момента поступления данного заявления избирателя, а в день, предшествующий дню голосования, не позднее времени окончания досрочного голосования, обязана рассмотреть на заседании комиссии поступившее заявление, незамедлительно оформить в письменном виде свое решение и довести его до сведения заявителя. В случае признания причины заявителя уважительной избирательная комиссия принимает соответствующие организационные меры по участию заявителя в досрочном голосовании».

В период избирательной кампании действия дежуривших членов ТИК Невельского района с правом решающего голоса, о признании несоответствующей пункту 2 статьи 65 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» причины уважительной без проведения заседания комиссии, не обжаловались. Указанные действия членов ТИК Невельского района с правом решающего голоса, были направлены на обеспечения избирательных прав граждан и не могут рассматриваться, как нарушающие эти права. Подтверждением сделанного вывода может быть и то обстоятельство, что аналогичные решения принимались и другими, дежурившими членами ТИК с правом решающего голоса, представлявшими различные политические партии.

Никакой иной трактовки такого обстоятельства «как выезд за пределы района» членами ТИК с правом решающего голоса, не давалось, и никто из них не воспользовался своим правом, в случае сомнения в правильности его оценки как «уважительной причины», рассмотреть данный вопрос на заседании ТИК Невельского района (пункт 12 статьи 28 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»).

Большой процент граждан, проголосовавших досрочно по причине «режим работы» может быть обусловлен спецификой режима работы отдельных организаций, находящихся на территории района. Так, например, 1 сентября 2015 года в адрес Избирательной комиссии Псковской области поступило письмо от

Генерального директора ООО «Великолукский свиноводческий комплекс» В.А. Подвального, в котором он извещает избирательную комиссию о том, что в связи с непрерывным циклом работы предприятия часть работников, не имеющих возможность проголосовать 13 сентября 2015 года, изъявило желание проголосовать досрочно в помещении ТИК Невельского района с 2 по 8 сентября 2015 года. При этом, как уже отмечалось ранее, никто из граждан, голосовавших досрочно, не высказывал членам ТИК, кандидатам, включённым в бюллетени для голосования, наблюдателям и т. п. какие-либо претензии о фактах понуждении со стороны администрации предприятия к досрочному голосованию за конкретных кандидатов или определённые политические партии.

**Обеспечение тайны голосования в ТИК Невельского района позволило гражданам, голосовавшим досрочно, проголосовать в соответствии с их политическими предпочтениями без какого либо постороннего вмешательства.** Процедура, установленная законом, членами ТИК Невельского района, как ранее указывалось представляющие различные политические партии, соблюдалась, поэтому определить волеизъявление конкретного гражданина, голосующего досрочно, возможности не представлялось.

Анализ итогов голосования и влияния на него досрочного голосования также не свидетельствует о нарушении избирательных прав граждан. Распространенная же отдельными участниками избирательного процесса информация, о существенном влиянии досрочного голосования на выбор в пользу «правлящей партии», не подтверждается анализом количества проголосовавших за ту или иную политическую партию или кандидата. Так, анализ, оформленных ТИК Невельского района в период досрочного голосования, документов не позволяет сделать вывод о ненадлежащем обеспечении тайны голосования, сохранности бюллетеней, установлении итогов голосования. Таким образом, исключалась возможность искажения волеизъявления избирателей. Все процедуры связанные с хранением бюллетеней досрочно проголосовавших, оформлялись с соблюдением избирательных процедур в строгом соответствии со статьей 65 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации».

## **ВЫВОДЫ.**

1. Нарушений избирательных прав граждан Российской Федерации, установленных Конституцией РФ, общепризнанными принципами и нормами международного права, федеральным и областным законодательством при организации и проведении досрочного голосования в Территориальной избирательной комиссии Невельского района не выявлено.

2. В то же время ТИК Невельского района не проводились заседания комиссии для принятия в коллегиальном порядке решения о признании причины «выезд за пределы района» уважительной. Поскольку граждан, проголосовавших досрочно по этой причине всего 11 человек, что составляет 0,05%, а от числа проголосовавших - 0,15%, то какого либо существенного влияния на итоги голосования данное обстоятельство не оказало.

3. Ни один из членов ТИК Невельского района, включая представителей политических партий, не выразил сомнений в уважительности причины «выезд за пределы района» и не инициировал проведения заседания комиссии, как указано в



законе и в пункте 4.2 Методических рекомендаций о порядке проведения досрочного голосования в помещениях комиссий на выборах в органы государственной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления, референдуме субъекта Российской Федерации, местном референдуме, одобренных постановлением Центральной избирательной комиссии Российской Федерации от 04.06.2014 N233/1480-6.

Вместе с тем, следует признать, что действия членов ТИК Невельского района, независимо от политических предпочтений, единообразно трактовавших причину «выезд за пределы района», как уважительную были направлены на обеспечение реализации избирательных прав граждан.

## **РЕКОМЕНДАЦИИ.**

1. Неоднозначность толкования действующего федерального и областного законодательства, свидетельствует о необходимости получения соответствующих разъяснений Центральной избирательной комиссии о статусе, одобряемых её постановлениями Методических рекомендаций в целом и Методических рекомендаций о порядке проведения досрочного голосования в помещениях комиссий на выборах в органы государственной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления, референдуме субъекта Российской Федерации, местном референдуме, одобренных постановлением Центральной избирательной комиссии Российской Федерации от 04.06.2014 N233/1480-6, в частности.

2. Принимая во внимание конституционно-правовой статус территориальной избирательной комиссии как государственного органа, принимающего свои решения на заседаниях в коллегиальном порядке, представляется целесообразным устанавливать иные уважительные причины только на заседаниях избирательной комиссии. Для реализации данной правовой позиции в целях единообразного применения законодательства необходимо внести соответствующие дополнения в законодательство Псковской области, регламентирующее полномочия избирательных комиссий.

3. Поскольку в ходе проверки были выявлены проблемы с неоднозначным толкованием действующего федерального и областного законодательства, то для их устранения необходимо Избирательной комиссии Псковской области обратить на эти вопросы более пристальное внимание при проведении семинаров с членами территориальных и участковых комиссий, а также провести в средствах массовой информации дополнительную разъяснительную работу.