

## ПРЕЗИДЕНТСКИЕ ВЫБОРЫ 2018 года: ТЕХНОЛОГИИ ОТКРЫТОСТИ И ПОЛИТИЧЕСКОЙ КОНКУРЕНТНОСТИ

### Аннотация

В статье предметно анализируются правовые новеллы, организационные и информационные технологии, применявшиеся в ходе подготовки и проведения выборов президента Российской Федерации, оценивается их эффективность и действенность для обеспечения открытости и политической конкурентности избирательной кампании.

**Ключевые слова:** выборы президента Российской Федерации, политическая конкуренция, голосование по месту нахождения, ГАС «Выборы», портал-агрегатор NOM24.ru.

### Автор

#### Заславский Сергей Евгеньевич

Научный руководитель  
Автономной некоммерческой организации  
«Центр общественно-политических проектов  
и коммуникаций»,  
доктор юридических наук  
(Москва, Россия)



Одним из важнейших вопросов избирательной кампании президента Российской Федерации 2018 г. стало обеспечение максимально полного участия избирателей в выборах, создание условий, обеспечивающих их открытый и конкурентный характер. Решение этой задачи требовало реализации целого комплекса правовых, организационных, технико-технологических мероприятий, среди которых особо следует выделить:

- обеспечение правовыми методами условий для стимулирования политической конкуренции и возможности представления на выборах широкого спектра общественно-политических сил;
- обеспечение возможности широкого политического участия и явки избирателей, стимулирование электоральной активности;
- повышение прозрачности избирательных процедур и формирование новых институциональных возможностей и организационных меха-

низмов общественного контроля на президентских выборах.

Значительно большие возможности для политического участия партий и кандидатов во многом были предопределены изменениями, внесенными в 2012 г. в законодательство о выборах и политических партиях. Изменениями, внесенными в Федеральный закон «О политических партиях», были радикально либерализованы требования, предъявляемые к численности политических партий (их минимально допустимая численность была снижена с 40 тыс. до 500 членов). Федеральным законом от 02.05.2012 № 41-ФЗ были внесены изменения в закон «О выборах Президента Российской Федерации» — снижено количество подписей, необходимых для поддержки выдвижения для кандидатов-самовыдвиженцев и представителей непарламентских партий: вместо ранее установленных 2 млн для регистрации стало достаточным набрать 300 тыс. для самовыдвиженцев и 100 тыс. для кандидатов

от непарламентских партий. В совокупности эти нововведения привели к значительному увеличению числа политических партий как потенциальных коллективных участников избирательного процесса. К моменту начала избирательной кампании в России насчитывалось 67 политических партий, имеющих право участия в выборах (в 2007 г. таких партий было только 7).

Показательно, что в условиях снижения пороговых требований к численности политических партий в избирательном законодательстве был сохранен тренд на создание преимуществ для кандидатов, выдвинутых политическими партиями. Это различие проявлялось не только в дифференциации требований к необходимому числу подписей, но и к объему эфирного времени на каналах теле- и радиовещания, отводимого для размещения кандидатами собственных агитационных материалов. Кроме того, значительных усилий требовало создание и регистрация инициативной группы в поддержку кандидата. По факту на выборах 2018 г. у кандидата, выдвинутого в порядке самовыдвижения, в четыре раза меньше, чем у кандидата, выдвинутого политической партией<sup>1</sup>. Во многом это предопределяло как объективно большие возможности партийным кандидатом, так и желание большинства кандидатов, располагающих достаточной для активного участия ресурсной базой, выдвигаться от политических партий, а не в порядке самовыдвижения.

Всего в ходе предвыборной кампании в ЦИК РФ поступили уведомления о выдвижении 70 кандидатов — 24 от политических партий (из них документы в ЦИК поступили от 22, в том числе от 20 непарламентских) и 46 — от граждан (из них документы в ЦИК поступили от 15)<sup>2</sup>. По итогам выдвижения

и регистрации кандидатов были зарегистрированы восемь кандидатов, один из которых был самовыдвиженцем, а семь являлись представителями политических партий: «Гражданской инициативы» (К.А. Собчак), Демократической партии «Яблоко» (Г.А. Явлинский), Коммунистической партии Российской Федерации (П.Н. Грудинин), «Коммунистов России» (М.А. Сурайкин), Либерально-демократической партии России (В.В. Жириновский), «Партии Роста» (Б.Ю. Титов), «Российского общенародного союза» (С.Н. Бабурин).

Качественный анализ состава кандидатов выявляет достаточно высокий уровень политической конкуренции и обновления состава претендентов по сравнению с предыдущими электоральными циклами. Состав участвующих в выборах избирательных объединений и партий, поддерживавших кандидатов, отражает все оттенки партийно-политического спектра. Из семи политических партий пять являлись непарламентскими, а пять кандидатов из восьми являлись дебютантами на президентских выборах, причем два из них на момент выборов были моложе 40 лет. Впервые после долгого перерыва в выборах участвовала кандидат женщина, ставшая к тому же самым молодым кандидатом за всю историю президентских выборов.

Наиболее важной правовой новеллой в организации избирательной кампании стали поистине революционные изменения в системе регистрации и составления списков избирателей, предусматривающие отмену открепительных удостоверений (вызывавших значительное число нареканий по итогам выборов последних лет) и вводимая вместо них возможность голосования избирателей по месту их фактического нахождения. Отмена пресловутого «крепостного права» избирателей и обеспечение возможности голосования вне территории своего избирательного

<sup>1</sup> Путин получит в четыре раза меньше времени на агитацию на ТВ, чем другие кандидаты ТАСС // <http://tass.ru/politika/4954534>.

<sup>2</sup> Завершился прием документов от кандидатов, выдвинутых политическими партиями на

должность Президента Российской Федерации // <http://cikrf.ru/news/cec/31292/>.

участка потребовали внедрения новых организационно-технологических механизмов. Впервые опробованные на региональных выборах в двадцати субъектах Российской Федерации в Единый день голосования в сентябре 2017 г., они были модернизированы и применены на выборах федерального уровня.

Механизм «Мобильный избиратель» предусматривал возможность обратиться с 31 января по 12 марта 2018 г. в территориальную избирательную комиссию по месту своего фактического нахождения или многофункциональный центр предоставления государственных и муниципальных услуг, а с 25 февраля по 12 марта 2018 г. — в любую участковую избирательную комиссию. В указанных пунктах приема заявлений необходимо было подать заявление о включении в список избирателей по месту нахождения, указав избирательный участок, где избиратель планирует проголосовать. Также была предусмотрена и подача заявления в режиме онлайн через Единый портал государственных услуг.

По подведенным 15 марта итогам функционирования механизма «Мобильный избиратель» всего имелось 5 676 829 обработанных заявлений, из них: в территориальные и участковые избирательные комиссии было подано 3 119 085 заявлений, через многофункциональные центры — 935 308 заявлений, а 1 622 436 заявлений подано через Единый портал государственных услуг.

В целях защиты от попыток использования механизма в целях неправомерного многократного голосования одного избирателя на различных участках предусматривалось, что если выявлен факт подачи одним и тем же избирателем более одного заявления, то действительным считается заявление, поданное первым (согласно дате и времени подачи заявления). Остальные заявления системой ГАС «Выборы» классифицировались как неучтенные и не являлись основанием для включе-

ния избирателя в список избирателей по месту нахождения.

На момент подведения итогов организаторами выборов было выявлено 37 910 случаев дублирования заявлений. Как правило, в основе такого дублирования лежала ошибка избирателя при подаче заявления (в т.ч. — через портал госуслуг), изменение избирателем своих планов по участию в выборах, а также намеренные действия отдельных участников выборов, совершенные в провокационных целях.

Избиратель, не успевший подать заявление до 12 марта, также имел возможность проголосовать по месту нахождения, подав заявление в избирательную комиссию, где он включен (или должен быть включен) в списки избирателей не ранее чем за четыре дня до дня голосования (вторник) и не позднее 14 часов 17 марта, с указанием, на каком конкретно избирательном участке он планирует голосовать. После наклеивания на заявление специальной защитной марки и исключения из списков избирателей по месту регистрации заявление, предварительно заклеенное в конверт, передавалось избирателем в конкретную избирательную комиссию, в которой он планировал проголосовать и которую он указал в заявлении.

По высказанным экспертным оценкам, положительный эффект от внедрения новых возможностей голосования оценивается в 4 млн избирателей: примерно столько составляет разница с числом избирателей, голосовавших по открепительным удостоверениям на прошлых президентских выборах<sup>1</sup>.

В отличие от прошлых федеральных избирательных кампаний президентские выборы 18 марта не совмещались с выборами регионального и местного

<sup>1</sup> Голоса в процентах: Официально утверждены итоги голосования на выборах Президента России // Российская газета — Федеральный выпуск. — 2018. — 24 марта. — № 75241 (61).

уровня, оставаясь не только главными, но и единственными выборами в стране. Тем самым ключевой вопрос политической повестки не размывался параллельными предвыборными партийно-политическими перегруппировками, создаваемыми очередными, досрочными, дополнительными и повторными выборами и, что важно, неизбежно сопровождающими их избирательными спорами и конфликтами, казалось бы, не связанными с легитимностью федеральной избирательной кампании, но, как показывает практика (в том числе выборов 2012 г.), негативно сказывающихся на доверии к институту выборов. Уместно вспомнить, что значительная часть избирательных споров выборов 2012 г., создававших шлейф поствыборных скандалов, была связана именно с местными выборами (например, голодовка О. Шеина, проигравшего выборы мэра Астрахани), однако негативная оценка действий организаторов выборов и победивших кандидатов неизбежно проецировалась на все уровни выборов.

Определенное разнообразие в картину федеральных выборов в Волгоградской области вносил областной референдум о необходимости внесения Волгоградской областной Думой в Государственную Думу проекта федерального закона, предусматривающего переход Волгоградской области из 2-й часовой зоны в 3-ю часовую зону («за» высказалось 58,82% участников референдума); а также более 100 референдумов в городских и сельских поселениях Кировской области по введению самообложения жителей муниципальных образований на решение вопросов местного значения.

Попытки инициирования референдумов регионального и местного уровня, приуроченных к 18 марта, были предприняты и в иных субъектах Российской Федерации: Республике Коми, Владимирской, Московской областях. Например, в Коми осенью 2017 г. была создана инициативная группа по прове-

дению референдума о переносе столицы республики из Сыктывкара в Ухту, в ноябре 2017 г. ходатайство о создании инициативной группы было принято республиканским избиркомом, 23 ноября депутаты Госсовета Коми признали формулировку вопроса о референдуме соответствующей законодательству, зарегистрировав инициативную группу по проведению референдума<sup>1</sup>, которая собрала в поддержку 15 тыс. подписей, однако 26 декабря 2017 г. республиканский избирком, выявив более 10% брака в подписных листах, отказал в проведении референдума<sup>2</sup>.

Значительное распространение получила практика проведения различных квазиэлекторальных мероприятий, направленных на привлечение внимания к теме выборов, правовая легитимность и целесообразность проведения которых в контексте проведения федеральных выборов, однако, вызвала сомнения. Так, 18 марта 2018 г. в Московской области планировалось проведение т.н. «школьного референдума» — деловой игры, которая должна была состояться во всех общеобразовательных учреждениях с использованием онлайн-голосования. Соответствующее постановление 1 февраля 2018 г. о проведении деловой игры было принято Мособлизбиркомом, однако позднее было отменено ЦИК России.

В отличие от Московской области в Москве «школьные референдумы» не представляли собой единого централизованного мероприятия, а проводились отдельно в каждой образовательной организации, в которых участвовали учащиеся, их родители и педагоги школы, а также жители близлежащих микрорайонов (при этом для различных категорий предусматрива-

<sup>1</sup> Сайт Избирательной комиссии Республики Коми: <http://www.komi.izbirkom.ru/news/9297/>.

<sup>2</sup> Постановление Избирательной комиссии Республики Коми от 26 декабря 2017 г. № 31/160-6 «Об отказе в проведении референдума Республики Коми».

лись различные формы бюллетеней). Школьные референдумы проводились в тех же зданиях, что и выборы, но в иных помещениях, подведение итогов голосования осуществляли специально созданные счетные комиссии<sup>1</sup>. Организация проведения референдумов возлагалась на специально созданные счетные комиссии. На локальные школьные референдумы выносилось не более четырех вопросов школьной жизни.

Реакция ЦИК России на подобные мероприятия была настороженной, а подчас и жесткой. Так, Председатель ЦИК России Э. Памфилова высказалась категорически против практики использования муниципальными органами и организациями символики и иной продукции, являющейся объектом исключительного права ЦИК России, в целях информирования о проведении своих «местечковых» мероприятий, обвинив их организаторов в стремлении «проехаться на авторитете президентских выборов» и призвав отделить все мероприятия, которые не относятся к выборам, непосредственно к избирательному процессу и непосредственно к голосованию<sup>2</sup>.

Технологический эффект повышения явки на президентских выборах за счет проведения мероприятий также не был очевиден, что признавалось и руководством регионов. «Что касается школьных референдумов, мне кажется, это не для явки, это скорее, наоборот, школьные активисты воспользовались явкой на президентских выборах, потому что на их референдумы никто никогда не ходит»<sup>3</sup>. В целом прове-

дение в день голосования массовых опросов, общественных голосований и публичных слушаний по вопросам местного значения имело двойной эффект: с одной стороны, подобные мероприятия неизбежно создавали организационно-технические сложности (особенно при проведении голосования в смежных помещениях), а с другой — объективно актуализировали предвыборную общероссийскую общественно-политическую проблематику, придавая ей и местное измерение, способствуя участию населения в решении каждодневных проблем.

В ходе проведения выборов в ряде регионов использовалась практика организации и проведения на избирательных участках мероприятий и акций, направленных на привлечение избирателей на участки для голосования, в частности проведение в непосредственной близости от участков зрелищных мероприятий, ярмарок и распродаж товаров по доступным ценам, проведение выставок, организация консультаций специалистов и т.д. В тех регионах, где имелась проблема транспортной доступности избирателей к избирательным участкам для голосования, усилиями местных властей организовывались дополнительные маршруты общественного транспорта для подвоза избирателей на участки для голосования. Часть используемых технологий по повышению явки однако находилась в зоне риска: это, прежде всего, организация лотерей, вручение призов и подарков голосующим избирателям, бесплатное оказание избирателям услуг, что требовало тщательной правовой выверенности формата их проведения, дабы исключить признаки подкупа избирателей, связанности с достижением какого-либо иного результата на выборах, кроме повышения электоральной активности избирателей.

По данным ЦИК России, число избирателей, принявших участие в

<sup>1</sup> Что скажут родители? Школьный референдум не помешает выборам // Российская газета. 2018. — 31 янв. — № 7483.

<sup>2</sup> Памфилова потребовала не называть «местечковые мероприятия» референдумами // РИА Новости. — 2018. — 8 февр. <https://ria.ru/society/20180208/1514215042.html>.

<sup>3</sup> Школьные референдумы проводят не ради явки на выборах, заявил Собянин // [https://ria.ru/election2018\\_news/20180122/1513086374.html](https://ria.ru/election2018_news/20180122/1513086374.html).

выборах, составило 73 629 581 избиратель (67,54% от общего количества избирателей, включенных в списки избирателей)<sup>1</sup>.

Накануне начала выборов в Федеральный закон «О выборах Президента Российской Федерации» были внесены изменения и дополнения, предоставляющие возможность назначения наблюдателей не только участвующим в выборах политическим партиям, но и субъектам общественного контроля: Общественной палате Российской Федерации и общественным палатам субъектов Российской Федерации. Закрепляя правовой институт независимого от партийно-политических пристрастий общественного наблюдения, законодатель в то же время не прописал подробной процедуры отбора и направления кандидатов для наблюдения в участковых избирательных комиссиях. Эти вопросы были урегулированы Постановлением Центральной избирательной комиссии РФ от 30 января 2018 г. № 134/1110-9 «О Разъяснениях порядка назначения наблюдателей субъектами общественного контроля при проведении выборов Президента Российской Федерации».

Согласно полученным разъяснениям, наблюдателями от субъектов общественного контроля могут быть назначены представители общественных объединений, профессиональных и творческих союзов, объединений работодателей и их ассоциаций, профессиональных объединений, а также иных некоммерческих организаций, созданных для представления и защиты интересов профессиональных и социальных групп, общественных палат и советов муниципальных образований и иных объединений граждан Российской Федерации. Кроме того, наблюдателем в избирательные ко-

миссии от субъектов общественного контроля может быть назначен любой гражданин Российской Федерации, обладающий активным избирательным правом.

Решение о назначении наблюдателей от Общественной палаты Российской Федерации принимал совет Общественной палаты Российской Федерации или секретарь Общественной палаты Российской Федерации, а наблюдателей от общественных палат субъектов Российской Федерации — советы общественной палаты субъекта Российской Федерации или председатель общественной палаты субъекта Российской Федерации. Процедура отбора кандидатов и принятия решений устанавливалась в регламентах палат, в необходимых случаях дополняясь подрегламентными актами их руководящих органов, в них же уточнялись вопросы, связанные с кругом лиц, имеющих право вносить представления о назначении наблюдателем в избирательные комиссии. Так, утвержденным 2 марта 2017 г. положением Общественной палаты Российской Федерации было предусмотрено, что предложения о назначении наблюдателем от ОП РФ не вправе вносить политические партии, религиозные организации, организации, которым вынесено предупреждение об экстремистской деятельности, а также деятельность которых приостановлена по тому же основанию<sup>2</sup>.

Всего на президентских выборах, по данным ЦИК, «непосредственно на избирательных участках присутствовало 356 тыс. наблюдателей, из них от общественных палат более 150 тыс., 105 тыс. членов комиссий с правом совещательного голоса и почти 15 тысяч

---

<sup>1</sup> Голоса в процентах: Официально утверждены итоги голосования на выборах Президента России // Российская газета — Федеральный выпуск. — 2018. — 24 марта. — № 75241 (61).

<sup>2</sup> Положение о порядке назначения наблюдателей от Общественной палаты Российской Федерации на выборах Президента Российской Федерации, утв. Советом Общественной палаты от 2 марта 2018 г. № 19-С // Сайт Общественной палаты Российской Федерации.

аккредитованных представителей средств массовой информации<sup>1</sup>. Наряду с традиционными формами в виде непосредственного наблюдения использовались и дистанционные формы общественного контроля, в том числе с использованием возможностей видеотрансляций и мобильных приложений. В наиболее эффективной форме новые информационно-коммуникативные технологии были использованы в работе портала-агрегатора NOM24.ru,

технические возможности которого позволяли не только незамедлительно отобразить всю информацию на интерактивной карте, но и осуществить проверку их достоверности в режиме реального времени.

В целом президентская избирательная кампания продемонстрировала возможность применения новых правовых, организационных и информационных технологий, обеспечивающих реальную состязательность в избирательном процессе различных политических сил, прозрачность и открытость выборов, эффективный и действенный контроль за соответствием результатов выборов волеизъявлению избирателей.

---

<sup>1</sup> Голоса в процентах: Официально утверждены итоги голосования на выборах президента России // Российская газета — Федеральный выпуск. — 2018. — 24 марта. — № 75241 (61).