

//экспресс-доклад, 14 Март 2011

Выборы депутатов законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации и депутатов представительных органов муниципальных образований административных центров (столиц) субъектов Российской Федерации

13 марта 2011 года

ПРЕДВАРИТЕЛЬНЫЕ ИТОГИ РАБОТЫ ОБЩЕСТВЕННОЙ «ГОРЯЧЕЙ ЛИНИИ» СВЯЗИ С ИЗБИРАТЕЛЯМИ В СУБЪЕКТАХ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ НА ВЫБОРАХ В МАРТЕ 2011 ГОДА

(экспресс-доклад, 10.00 – 14 марта 2011 года)

В марте 2011 года в большинстве субъектов Российской Федерации прошли выборы в органы государственной власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления. В связи с масштабностью выборов в регионах страны, по инициативе Российского фонда свободных выборов (РФСВ), при поддержке Общественной палаты Российской Федерации, в соответствии с решением Координационного совета по защите избирательных прав граждан с 14 февраля 2011 года по 14 марта 2011 года была развернута общественная «Горячая линия» связи с избирателями.

При организации «Горячей линии» был учтен опыт работы по защите избирательных прав граждан и обеспечению реального общественного контроля за ходом избирательных кампаний по выборам депутатов Государственной Думы Федерального

Собрания Российской Федерации пятого созыва в сентябре-декабре 2007 года, выборам Президента Российской Федерации в январе-марте 2008 года и выборам в органы государственной власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления в 2008-2010 годах. В целом, за весь предшествующий период работы общественной «Горячей линии» было открыто **78** региональных пунктов, на которые поступило около **67** тысячи обращений граждан.

Практика функционирования общественной «Горячей линии» связи с избирателями в федеральных избирательных кампаниях показала, что её работа способствует повышению доверия граждан к институту выборов, как инструменту формирования эффективной власти, предупреждению и пресечению возможных нарушений избирательного законодательства и выборных процедур, дальнейшему взаимодействию институтов власти и структур гражданского общества. Данная социальная технология развития института общественного контроля за соблюдением прав граждан оказалась востребованной на региональных и муниципальных выборах, что стало основной побудительной причиной для ее развертывания в феврале-марте 2011 года. По своему потенциалу она имеет реальную перспективу стать важнейшим инструментом обеспечения избирательных прав граждан, средством объединения усилий гражданского общества в деле защиты интересов избирателей.

1. Основные цели, задачи и принципы организации общественной «Горячей линии»

Формирование сети общественных пунктов «Горячей линии» связи с избирателями направлено на содействие проведению свободных, справедливых и прозрачных выборов, в соответствии с нормами закона и при наличии реального механизма защиты избирательных прав граждан. Для решения поставленной цели, организаторы общественной «Горячей линии», во взаимодействии с Общественной палатой Российской Федерации, Координационным советом по защите избирательных прав граждан, Институтом социально-политических исследований РАН, Общественными палатами (советами) субъектов Российской Федерации и другими неправительственными организациями, по согласованию с ЦИК России и избирательными комиссиями субъектов Российской Федерации разработали единую методику получения, регистрации и обработки обращений граждан, а также механизм реагирования на них. Для повышения эффективности нормативно-правовой и экспертно-консультативной практики пунктов общественной «Горячей линии» к работе на них были привлечены опытные специалисты в области избирательного права и выборных технологий, эксперты Координационного совета по социальным вопросам, а в качестве дежурных операторов: на Центральном пункте – студенты Московской государственной юридической академии, в регионах – студенты юридического профиля

ведущих ВУЗов страны, представители молодежных, женских, профсоюзных, ветеранских и иных общественных организаций, журналисты.

При открытии сети пунктов общественной «Горячей линии», прежде всего, учитывалось неангажированность и равноудаленность тех или иных организаций от политических структур, их неаффилированность с какой-либо политической партией или подконтрольной ей структурой, авторитетность в глазах общественности, относительная их самостоятельность в отношениях с органами государственной власти и местного самоуправления, отсутствие к организациям претензий со стороны правоохранительных и налоговых органов.

Именно благодаря неукоснительному соблюдению указанных принципов «Горячая линия» смогла выполнить роль независимого центра общественного мониторинга соблюдения законных прав и интересов избирателей.

Информационную поддержку федеральной общественной «Горячей линии» связи с избирателями оказывают федеральные и региональные телеканалы, периодические печатные издания, информация о координатах и ее работе размещалась на сайтах Общественной палаты Российской Федерации и ЦИК России, Общественных палат (советов) и избирательных комиссий ряда субъектов Российской Федерации, многочисленных общественных организаций.

2. Система пунктов общественной «Горячей линии»

В 19 субъектов Российской Федерации, для размещения на избирательных участках, был направлен информационный листок с указанием телефонов Центрального и региональных пунктов общественной «Горячей линии». В 18 субъектах были открыты региональные пункты общественной «Горячей линии», а с 1 марта 2011 года в здании ЦИК России открылся Центральный пункт общественной «Горячей линии». Развёрнутая система общественных пунктов «Горячей линии» обеспечила пространственный охват значимых по уровню выборов субъектов посредством федерального многоканального бесплатного для избирателей телефонного номера **8-800-505-4721** и телефонов «Горячей линии» региональных пунктов.

Сфера территориального действия «Горячей линии» в регионах охватывала 4 республики

(Адыгея, Дагестан, Карелия и Коми)

,
2

края (

Пермский и Ставропольский

),

11

областей (

Владимирская, Калининградская, Кемеровская, Кировская, Курская

, Нижегородская, Оренбургская, Орловская, Саратовская, Тамбовская, Тверская

) и

1

автономный округ (

Чукотский

) при наличии Центрального пункта в городе

Москве

.

Активную поддержку при развертывании региональных пунктов «Горячей линии» оказывали Общественные палаты Республик Адыгеи, Дагестана, Коми, Пермского края, Калининградской, Кемеровской, Кировской, Нижегородской, Оренбургской, Орловской, Тамбовской и Тверской областей, а так же такие общественные организации, как Дагестанская общественная организация «Экоюрист», Нижегородская областная организация Российского союза молодежи, Карельская региональная общественная организация «Карелинформ», Ставропольская городская молодёжная палата, Молодёжный союз юристов Российской Федерации во Владимире, Кузбасский центр «Инициатива», Нижегородская областная организация Российского Союза Молодёжи, Общественная организация ветеранов «Боевое братство» Саратова, Тверское региональное отделение «Ассоциации юристов России», Общественная организация «Красный крест» в Анадьре. В некоторых субъектах работа региональных пунктов проходила на базе государственных учреждений и вузов: Государственная аттестационная служба системы образования Республики Адыгея, Курский государственный университет, Орловский государственный институт экономики и торговли, Тверской государственный университет.

Пункты «Горячей линии» размещались в отдельных помещениях, оснащенных средствами связи, компьютерной и множительной техникой, обеспечивались правовой, справочной и методической литературой, плакатами и наглядными материалами. На Центральном пункте «Горячей линии» в период его функционирования в течение суток

единовременно работали по три-четыре дежурных оператора, специалист по вопросам оперативного реагирования, эксперт-консультант по вопросам избирательного права, эксперт Координационного совета по социальным вопросам, специалист по обработке социальной информации, специалист группы выпуска экспресс-информаций, оператор средств связи и компьютерной обработки информации. Из Центрального пункта постоянно организовывались сеансы Интернет селекторной видеосвязи с рядом региональных пунктов «Горячей линии», с его площадки передавались репортажи и видеосюжеты. Организация Интернет-видеосвязи стала возможной благодаря безвозмездно предоставленным компанией «ВидеоПорт», входящей в группу компаний «Оптима», техническим средствам и программному обеспечению. Осуществление интерактивного взаимодействия представителей институтов гражданского общества с организаторами выборов продемонстрировало возможности использования передовых компьютерных технологий в работе общественной «Горячей линии».

Таким образом, инфраструктура общественной «Горячей линии» позволила обеспечить оперативность информационных потоков, получать большой объем и широкий спектр информации из различных регионов страны, что способствовало своевременному принятию мер реагирования на обращения избирателей.

3. Обращения граждан на пункты общественной «Горячей линии»

Работа с обращениями граждан. Операторы «Горячей линии» фиксировали обращения граждан в специальных листах учета, давали разъяснения; эксперты-консультанты при необходимости информировали избирательные комиссии, органы власти субъектов Российской Федерации и местного самоуправления, штабы политических партий и кандидатов, правоохранительные органы для проверки поступающих сведений. Обобщенная информация ежедневно, а 13 марта три раза в день направлялась на Центральный пункт «Горячей линии», где она анализировалась, обобщалась в виде соответствующих информационных экспресс-сводок, экспресс-статистик и экспресс-дайджестов, доводилась до организаторов выборов и широкой общественности. За весь период работы было подготовлено

6

информационных экспресс-дайджестов,

14

экспресс-сводок и экспресс-статистик, в том числе по

3

в день голосования и при подсчете голосов на избирательных участках.

Количество обращений. За весь период работы общественной «Горячей линии» с 14 февраля по 14 марта 2011 года по всем каналам связи поступило

1441

обращения избирателей из

28

субъектов Российской Федерации. До «дня тишины» поступило

844

(58,6 %) обращения

;

накануне дня голосования – 140 (9,7 %); в ночь перед голосованием –

42

(2,9 %); в день голосования –

369

(25,6 %); при подсчете голосов на избирательных участках –

46

(3,2 %).

Из общего числа обращений, поступавших на пункты общественной «Горячей линии» связи с избирателями, наибольшее количество обращений получено из Курской области – **310** (21,5 %), Тамбовской области – **145** (10,0%), Кемеровской области – **146** (10,1%).

Структура обращений избирателей. По направленности обращения граждан на общественную «Горячую линию» связи с избирателями в феврале-марте 2011 года, по сравнению с предшествующими периодами работы «Горячей линии», характеризуется следующими показателями:

Характер обращений избирателей

14 марта 2010 года

10 октября 2010 года

13 марта 2011 года

количество

процент

количество

процент

количество

процент

вопросы избирателей

630

40,3 %

732

41,3 %

694

48,2

организация избирательного процесса

122

7,8 %

172

9,7 %

142

9,8

предвыборная (незаконная) агитации

125

8,0 %

110

6,2 %

94

6,5

списки избирателей

34

2,2 %

55

3,1 %

43

3,0

открепительные удостоверения

25

1,6 %

50

2,8 %

53

3,7

досрочное голосование

55

3,5 %

11

0,6 %

-

-

голосование с использованием технических средств

-

-

-

-

7

0,5

организация голосования избирателей

53

3,4 %

37

2,1 %

37

2,6

правонарушающие технологии

35

2,2 %

36

2,0 %

31

2,1

права граждан, в т.ч. с ограниченными возможностями

44

2,8 %

12

0,7 %

14

1,0

права наблюдателей и журналистов

23

1,5 %

13

0,7 %

17

1,2

действия (бездействие) избирательных комиссий

48

3,1 %

46

2,6 %

34

2,4

«административный ресурс»

5

0,3 %

20

1,1%

8

0,6

обеспечение правопорядка на выборах

4

0,3 %

7

0,4%

6

0,4

вопросы социально-бытового характера

294

18,8 %

359

20,3 %

183

12,7

совершенствование законодательства

10

0,6 %

4

0,2 %

7

0,5

иные вопросы

57

3,6 %

107

6,0 %

71

4,9

Анализ обращений свидетельствует о: наличии целого ряда нерешенных вопросов в избирательной сфере (**31,9 %**), стремлении избирателей решить имеющиеся социально-бытовые проблемы, используя для этого предвыборную конъюнктуру (**12,7 %**

),
небезразличном отношении граждан к соблюдению их избирательных прав (**2,2 %**

). Как и на предыдущих выборах, они обращались с вопросами и за разъяснениями норм избирательного законодательства, отдельных избирательных процедур (**48,2 %**

), высказывали различные предложения по совершенствованию существующего законодательства и решению иных проблем (**5,4 %**

), остро реагировали на любые, даже самые незначительные признаки ущемления их прав со стороны органов власти и местного самоуправления (**0,6 %**

).

Динамика обращений. С момента начала работы «Горячей линии», по мере прохождения мероприятий официального открытия её региональных – в субъектах Российской Федерации и Центрального – в Москве, пунктов «Горячей линии», наблюдалось увеличение обращений граждан, что связано, прежде всего, с повышением их информированности об открытии «Горячей линии» и широким освещением этого на телевидении и в печатных средствах массовой информации. Традиционно, как и на предшествующих выборах, увеличивается поток обращений накануне и в день голосования. При этом акцент в обращениях граждан постепенно перемещается от вопросов информационно-справочного характера в сторону проблем в выборной сфере.

4. Реагирование на обращения граждан

Меры реагирования на обращения граждан. В период работы «Горячей линии» дежурные операторы, консультанты и руководители пунктов принимали оперативные меры реагирования по обращениям граждан, в первую очередь по защите их избирательных прав.

С начала работы общественной «Горячей линии» приняты следующие меры реагирования на обращения избирателей:

Меры реагирования

14 марта 2010 года

10 октября 2010 года

13 марта 2011 года

количество

процент

количество

процент

количество

процент

дано разъяснений (консультаций)

979

57,5 %

1271

61,6 %

965

56,4

направлено в избирательные комиссии

349

20,5 %

295

14,3 %

434

25,4

направлено в органы исполнительной власти

220

12,9 %

262

12,7 %

124

7,2

направлены в органы представительной и законодательной власти

12

0,7 %

4

0,2 %

3

0,2

информирована общественная палата (совет)

46

2,7 %

42

2,0 %

68

4,0

информированы правоохранительные органы

13

0,8 %

43

2,1 %

17

1,0

направлено (сообщено) в штабы политических партий и кандидатов

42

2,5 %

27

1,3 %

46

2,7

передано в СМИ

-

-

11

0,5 %

-

-

направлено для принятия мер реагирования на ЦПГЛ

-

-

107

5,2 %

54

3,1

По обращениям, требующим оперативного реагирования, только Центральным пунктом «Горячей линии» было направлено **88 экспресс-информаций**: в ЦИК России – **2** (2,3 %), в избирательные комиссии субъектов Российской Федерации –

39
(44,3 %), в органы исполнительной власти –

28
(31,8 %), в правоохранительные органы –

2
(2,3 %), в штабы политических партий и кандидатов –

17

(19,3 %). В них содержались сигналы о возможных нарушениях избирательных прав граждан, случаях применения правонарушающих технологий, проблемах социально-бытового характера.

В Москве вся проверочная работа по вопросам соблюдения избирательного законодательства осуществлялась во взаимодействии с членами и сотрудниками аппарата ЦИК России, в субъектах Российской Федерации – во взаимодействии с соответствующими подразделениями избирательных комиссий. Прямой контакт с избирательными комиссиями субъектов Российской Федерации позволял принимать меры, направленные на устранение проблем организации голосования и предупреждения нарушений избирательных прав граждан. На Центральный пункт оперативно поступала ответная информация о принятых мерах реагирования из избирательных комиссий.

5. Предварительные оценки и выводы

Развернутая на выборах в органы государственной власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления в феврале-марте 2011 года общественная «Горячая линия» связи с избирателями, как технология социального аудита проходящих избирательных кампаний, продемонстрировала реальные возможности гражданского общества в осуществлении контроля за подготовкой, организацией и проведением выборов. В целом её функционирование позволило перевести проблему общественного контроля на выборах из плоскости абстрактных обсуждений и обмена мнениями в совершенно иную практическую сферу реализации эффективной технологии конструктивного взаимодействия с представителям органов государственной власти и местного самоуправления, организаторами выборов и их активными участниками в интересах избирателей и соблюдения норм избирательного законодательства и принципов демократии.

Продолжительное функционирование общественной «Горячей линии» в 18 субъектах Российской Федерации, анализ структуры и содержания обращений, поступивших на все её пункты, результаты работы по проверки достоверности поступающей информации, реагирование на сигналы о возможных нарушениях, работа по устранению потенциально конфликтных ситуаций вокруг выборов и на них, а также проведение социологического экспресс-анализа позволяют сделать следующие предварительные оценки и выводы:

1. Проявленная избирателями активность в обращениях на «Горячую линию» в значительной степени обусловлена от их информированности о ее работе. Там, где информационные листки с координатами «Горячей линии» размещались на информационных стендах в избирательных участках, а средства массовой информации широко сообщали все необходимые данные о ее работе (Курская, Тамбовская, Кемеровская области), число обращений и принимаемых по ним мер оказалось на порядок выше, чем в субъектах, где пренебрегли информированием избирателей о «Горячей линии». По сравнению с региональными выборами в октябре 2010 года незначительно уменьшилась география обращений граждан, достигнув всего 28 субъектов Российской Федерации. К числу наиболее активно использующих этот инструмент общественного контроля за выборами следует отнести Республику Дагестан, Кемеровскую, Курскую и Тамбовскую области.

2. Значительное количество обращений за информационной поддержкой и консультативной помощью на всех этапах избирательных кампаний, в т.ч. и в период подсчета результатов голосования на избирательных участках, свидетельствуют о высоком уровне активности избирателей в вопросах реализации и защиты своих избирательных прав, соблюдения закона при проведении всех избирательных процедур, обеспечении условий, гарантирующих свободу волеизъявления и граждан.

3. При этом, несмотря на то, что многие избирательные комиссии уделяли большое внимание созданию информационной среды по проходящим выборам, активно используя для этого Интернет (информационно-поисковые системы на своих сайтах, Интернет-ресурс для слабовидящих, интерактивные обучающие программы для кандидатов и наблюдателей и т.д.) для большинства граждан, особенно старшего поколения и проживающих в сельской местности, созданного уровня информационной поддержки и сопровождения было недостаточно. По существу, установившаяся ранее, на прошлых выборах, положительная тенденция изменений в степени информированности граждан о нормах избирательного законодательства и избирательных процедурах, в том числе о месте и порядке голосования, не нашла своего подтверждения на выборах в марте 2011 года. Именно в решении этого вопроса (информирование избирателей) общественная «Горячая линия» оказалась наиболее востребованной избирателями, а содействие в нем избирательным комиссиям нашло огромную поддержку с их стороны и обеспечивалось ими организационно и методически.

4. Анализ характера и содержания обращений граждан на общественную «Горячую линию» свидетельствует о развитии политической культуры избирателей. На выборах в марте 2011 года акцент в обращениях избирателей имел выраженную тенденцию смещения от социально-бытовых проблем на вопросы хода избирательной кампании, что

полностью опровергает насаждаемый в массовом сознании тезис о безразличии граждан к выборам. Количество обращений социального характера, по сравнению с выборами в октябре 2010 года, уменьшилось почти в 2 раза.

5. На прошедших в марте 2011 года выборах отмечается снижение общего количества обращений граждан, содержащих сигналы о возможных нарушениях избирательного законодательства, претензии по поводу соблюдения избирательных процедур и порядка действий избирательных комиссий и политических партий (кандидатов), участвующих в выборах. При этом сохраняется обозначенная ранее тенденция - смещения адреса предъявления претензий от избирательных комиссий в сторону активных участников избирательного процесса, а внутри них от политических партий к кандидатам.

6. В ходе выборов, незначительно увеличилась, по сравнению с октябрём 2010 года, доля числа обращений граждан по поводу списков избирателей, что свидетельствует, с одной стороны, о должном внимании избирательных комиссий к работе с ними, с другой – о необходимости более системной организации работы избирательных комиссий с оперативно меняющимися сведениями (естественная убыль населения, перемещение граждан) и своевременном учете всех изменений в период формирования списков избирателей каждый раз перед выборами.

7. На прошедших выборах значительная часть претензий избирателей была связана с открепительными удостоверениями, хотя общая доля таких сигналов, по сравнению с выборами в октябре 2010 года не изменилась. Это подтвердило предположение о существовании определенной технологии манипуляции избирателями, согласно которой значительным группам граждан предлагалось в день выборов организованно проголосовать на других участках. Характер таких обращений свидетельствует о перемещении субъекта применения этой технологии от политических партий к кандидатам, участвующим в выборах.

8. В вопросах предвыборной агитации, при снижении общего числа тревожных сигналов граждан, но сохранении прежней тенденции, выражающейся в наличии двух противоположенных обстоятельств: с одной стороны – бестактность и навязчивость агитационных действий (заклеивание фасадов домов, стен подъездов, квартирных дверей, замусоривание лестниц и почтовых ящиков), с другой – слабая агитационная работа штабов политических партий и кандидатов и, как следствие, недостаточная информированность об их программных целях и планах, продолжалось активное использование Интернета, мобильной и телефонной связи (SMS-агитации). Как и на прошлых, выборах граждане испытывали дефицит публичного общения с кандидатами.

9. Достигнутая в октябре 2010 года доля обращений, содержащих сигналы о применении правонарушающих технологий, осталась неизменной. По существу не произошло существенных изменений в прошедших избирательных кампаниях в снижении уровня использования правонарушающих технологий. В принятых обращениях граждан отсутствуют данные об использовании традиционных классических форм манипуляции сознанием избирателей – «карусель» и «кандидаты-двойники». При этом, продолжают иметь место разнообразные формы «черного пиара» – введение избирателей в заблуждение разными способами, мошенничество и обман, различные виды компрометации и подкупа. Более того, учитывая достижения информационных технологий, для этого стал активно использоваться Интернет и различные формы интерактивного общения.

10. Как положительной и устойчивой можно отметить ранее выявленную тенденцию повсеместного снижения уровня недоверия граждан к электронным средствам голосования. Использование на выборах комплексов обработки избирательных бюллетеней (КОИБов) широко одобряется избирателями. А отсутствие обращений граждан с проблемными вопросами по ним, засвидетельствовали надежность их работы в ходе голосования и при подсчете голосов.

11. Обращает на себя внимание то обстоятельство, что, как и на прошлых региональных выборах, фактически отсутствуют обращения граждан, наблюдателей и членов комиссий с правом совещательного голоса, о нарушениях, связанных с подсчетом голосов, что свидетельствует о качественном уровне работы избирательных комиссий, надежности технических средств и достаточно эффективном наблюдении за соблюдением избирательных процедур при подведении итогов выборов.

12. В ходе прошедших выборов взаимодействие между общественной «Горячей линией» и избирательными комиссиями всех уровней вышло на новый качественный уровень, в результате чего заметно повысилась оперативность в проверке поступающей информации и применении мер предупреждения и пресечения нарушений в избирательной сфере, а также локализации возможных конфликтных ситуаций. Направление от имени Координационного совета по защите избирательных прав граждан экспресс-информаций в избирательные комиссии, органы власти субъектов Российской Федерации, местного самоуправления, а также в правоохранительные органы побудило эти инстанции к оперативной проверке направляемых им сведений, необходимости отреагировать и сообщить о результатах. Наиболее динамично взаимодействие осуществлялось с избирательными комиссиями Ставропольского края, Владимирской, Калининградской, Саратовской, Кемеровской, Курской и Новосибирской

областей.

В целом работа общественной «Горячей линии» в единой системе оказалась востребованной гражданами, что еще больше обозначило тенденцию её дальнейшего использования как технологии социального аудита выборов с реальными перспективами для дальнейшего развития и широкого внедрения в общественную жизнь нашей страны в ходе подготовки и проведения федеральных избирательных кампаний 2011-2012 годов.

[Ссылка на сайт РФСВ](#)