



МЕЖДУНАРОДНАЯ МИССИЯ ПО НАБЛЮДЕНИЮ ЗА ВЫБОРАМИ

Российская Федерация, Президентские выборы – 4 марта 2012 г.

ЗАЯВЛЕНИЕ О ПРЕДВАРИТЕЛЬНЫХ РЕЗУЛЬТАТАХ И ВЫВОДАХ

Москва, 5 марта 2012 г. – Настоящее заявление о предварительных результатах и выводах является результатом совместных усилий Бюро по демократическим институтам и правам человека ОБСЕ (ОБСЕ/БДИПЧ), Парламентской Ассамблеи ОБСЕ (ПА ОБСЕ) и Парламентской Ассамблеи Совета Европы (ПАСЕ).

Тини Кокс (Нидерланды) возглавил делегацию ПАСЕ. Действующий председатель ОБСЕ назначил Тонино Пицулу (Хорватия), главу делегации ПА ОБСЕ, Особым координатором, который возглавил краткосрочную наблюдательную миссию ОБСЕ. Посол Хайди Тальявини является главой Миссии ОБСЕ/БДИПЧ по наблюдению за выборами (далее – Миссия), развернутой с 26 января 2012 г.

Данная оценка была сделана с целью определить, соответствуют ли эти выборы обязательствам ОБСЕ и стандартам Совета Европы, а также национальному законодательству. В ряде регионов одновременно с президентскими выборами проходили местные выборы, наблюдение за которыми проводилось только в той мере, в которой они могли повлиять на проведение президентских выборов. Данное заявление о предварительных результатах и выводах составлено до окончания избирательного процесса. Заключительная оценка выборов будет отчасти зависеть от проведения оставшихся этапов избирательного процесса, в особенности от подсчета голосов и объявления результатов, а также от рассмотрения возможных жалоб и апелляций после завершения голосования. ОБСЕ/БДИПЧ опубликует исчерпывающий итоговый отчет, включая рекомендации по возможным улучшениям, примерно через восемь недель после завершения избирательного процесса. ПА ОБСЕ представит свой отчет на заседании бюро 23 апреля 2012 г. в Копенгагене. Делегация ПАСЕ представит свой отчет на заседании сессии в апреле.

ПРЕДВАРИТЕЛЬНЫЕ ВЫВОДЫ

4 марта в президентских выборах приняли участие пять кандидатов. Несмотря на то, что у всех кандидатов была возможность беспрепятственно проводить свою избирательную кампанию, условия проведения избирательной кампании были явно смещены в пользу одного кандидата. Кроме того, чрезмерно жесткие требования для регистрации кандидатов ограничили настоящую конкуренцию. Тогда как у всех кандидатов был доступ к средствам массовой информации, один кандидат, действующий Премьер-министр, получал в освещении СМИ явное преимущество. Для его поддержки были мобилизованы государственные ресурсы. Избирательная кампания характеризовалась постоянными и в целом проходившими беспрепятственно широкомасштабными протестами против заявленных фальсификаций на выборах в Государственную Думу 2011 года. Требования проведения честных выборов со стороны населения и кандидатов привели к большему участию в наблюдении для усиления открытости избирательного процесса. Наблюдатели в целом положительно оценили голосование; однако процесс начал ухудшаться при подсчете голосов в связи с процедурными нарушениями.

В выборах приняли участие пять кандидатов, включая действующего Премьер-министра Владимира Путина, трех кандидатов от зарегистрированных политических партий и одного кандидата-самовыдвиженца, известного русского бизнесмена.

Центральная избирательная комиссия (ЦИК) отказала 11 другим кандидатам, двое из которых не были зарегистрированы в связи с нарушениями, выявленными в процессе проверки собранных в их поддержку подписей. Многие собеседники Миссии критически отзывались о требованиях по сбору подписей, как о чрезмерно обременительной процедуре, которую практически невозможно выполнить в течение предоставленного короткого срока.

Вопреки требованиям закона, телерадиовещательные СМИ в целом не обеспечили сбалансированного освещения всех кандидатов. В. Путин был доминирующей фигурой в избирательной кампании, часто появляясь в СМИ. Несмотря на то, что выпуски новостей на телеканалах, включенных в мониторинг Миссии ОБСЕ/БДИПЧ, освещали ежедневную деятельность каждого кандидата, над ними преобладали длительные репортажи о Владимире Путине как о Премьер-министре и как о кандидате, наряду с документальными фильмами, восхваляющими его достижения. Это создало неравные условия для кандидатов, предоставляя В. Путину явное преимущество.

Начало избирательной кампании было отмечено широкомасштабными мирными демонстрациями по всей стране с требованием честных выборов. После протестов 4 февраля отличительной чертой кампании стало четкое разделение между группами, поддерживающими В. Путина, и новым оппозиционным движением протеста, объединяющим широкий спектр участников. Органы власти разрешали проведение таких акций протеста без особого вмешательства, в соответствии с их обязательствами по предоставлению свободы собраний. В ответ на протесты Президент Медведев внес на рассмотрение в Государственную Думу новые законы с целью изменения и упрощения регистрации политических партий и кандидатов на пост президента в будущем.

Президентская кампания была отмечена значительным участием населения, включая возросшее внимание к наблюдению за выборами. Положительным является тот факт, что органы власти не препятствовали этому развитию событий. Поскольку закон не предусматривает присутствия местных наблюдателей, за исключением наблюдателей от кандидатов и партий, большое количество наблюдателей присутствовали в качестве журналистов или в качестве наблюдателей от лица кандидатов в президенты.

После широко распространенных утверждений о фальсификациях в ходе выборов в Государственную Думу в 2011 году почти на всех избирательных участках на всей территории страны были установлены веб-камеры, а на трети избирательных участков использовались прозрачные ящики для голосования с целью обеспечения большей прозрачности. Несмотря на то, что появление веб-камер могло рассматриваться как средство усиления прозрачности, в ночь, следующую за днем голосования, камерам не удалось заснять важные составляющие процесса подсчета голосов, что, в конечном итоге, не оправдало ожиданий, связанных с веб-трансляцией.

По наблюдению Миссии ОБСЕ/БДИПЧ имела место очевидная мобилизация частных лиц и ресурсов в поддержку кампании В. Путина. В нескольких регионах участники мероприятий в рамках данной кампании сообщали, что на их участии настаивали вышестоящие должностные лица. Государственные учреждения различных уровней отдавали распоряжение подчиненным структурам об организации и поддержке предвыборных мероприятий В. Путина. Местные власти

также использовали официальные средства массовой информации, такие, как собственные интернет-сайты или газеты, в поддержку кампании В. Путина.

Несмотря на сложную задачу по организации выборов для почти 110 миллионов избирателей, проживающих на территории, охватывающей девять часовых поясов, подготовка к президентским выборам прошла эффективно. Тем не менее, многие собеседники не были уверены в беспристрастности работников избирательных комиссий всех уровней, в основном по причине их очевидных связей с местной администрацией и с правящей партией.

В ходе избирательной кампании небольшое количество жалоб было подано в ЦИК и нижестоящие избирательные комиссии. Кандидаты, политические партии и другие собеседники отметили общее нежелание обращаться к судебному рассмотрению, поскольку они не доверяют судебной системе и не верят в то, что им будет предоставлена правовая защита.

В день выборов процесс голосования в целом получил общую позитивную оценку; тем не менее, наблюдались процедурные нарушения. Процесс начал ухудшаться при подсчете голосов, получившем негативную оценку на почти трети избирательных участков, на которых проводилось наблюдение, в связи с процедурными нарушениями. В процессе обработки итогов голосования наблюдатели сообщали, что в некоторых случаях процесс ввода данных был плохо организован и непрозрачен.

ПРЕДВАРИТЕЛЬНЫЕ РЕЗУЛЬТАТЫ

Основные сведения

25 ноября 2011 г. Совет Федерации, верхняя палата российского парламента, назначил президентские выборы на 4 марта 2012 г. В преддверии этого назначения Президент Дмитрий Медведев 24 сентября 2011 г. объявил, что он не будет добиваться своего переизбрания. В тот же день Премьер-министр Владимир Путин объявил о своем намерении баллотироваться на третий срок¹ от правящей Всероссийской политической партии «Единая Россия» (ЕР)². Этот маневр был воспринят многими как заранее запланированная передача власти и способствовал широкому распространению общественного недовольства.

Президентские выборы проходили вскоре после (парламентских) выборов в Государственную Думу в декабре 2011 г., которые были омрачены утверждениями о фальсификациях, и после которых прошли многочисленные и продолжительные акции протеста по всей стране. Граждане различных политических взглядов подвергли сомнению верность их результатов, призывая к честным выборам и серьезным изменениям политической системы.

Законодательная база и избирательная система

Основными законодательными актами, регулирующими выборы президента, являются Конституция, закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права

¹ Несмотря на то, что закон не допускает избрание одного лица на пост президента более, чем на два срока подряд, в законодательстве не говорится о сроках, не следующих один за другим. Владимир Путин занимал пост президента в 2000 – 2008 гг.

² Аббревиатуры названий политических партий соответствуют аббревиатурам на русском языке.

на участие в референдуме граждан Российской Федерации» (далее – закон «Об основных гарантиях») и закон «О выборах Президента Российской Федерации» (далее – закон «О выборах Президента»). Законодательная база является всеобъемлющей и охватывающей самые важные элементы избирательного процесса. Тем не менее, обширность законодательства позволяет различным государственным органам применять его по своему усмотрению.³

Президент избирается прямым всенародным голосованием по единому избирательному округу. Если ни один из кандидатов не набирает более 50 процентов действительных голосов, проводится второй тур выборов между двумя кандидатами, которые набрали наибольшее количество голосов. Поправка к Конституции от декабря 2008 г., вступившая в силу на этих президентских выборах, увеличила президентский срок с четырех до шести лет.

Регистрация кандидатов

За победу на президентских выборах боролись пять кандидатов. Четыре кандидата были выдвинуты политическими партиями, представленными в настоящее время в парламенте. Среди них были Сергей Миронов из Справедливой России (СР), Владимир Путин из ЕР, Владимир Жириновский из Либерально-демократической партии России (ЛДПР) и Геннадий Зюганов из Коммунистической партии Российской Федерации (КПРФ). Известный бизнесмен Михаил Прохоров стал кандидатом-самовыдвиженцем.

Остальным одиннадцати кандидатам было отказано в регистрации на основании несоответствия требованиям, предъявляемым к кандидатам или к регистрации; двое из кандидатов, которым было отказано в регистрации, были женщинами. Кандидату-самовыдвиженцу Дмитрию Мезенцеву и кандидату от партии «Яблоко» Григорию Явлинскому было отказано в регистрации после проверки подписей, собранных в их поддержку.⁴ Г-н Явлинский заявил, что отказ в его регистрации был политически мотивирован. Он обжаловал решение ЦИК в Верховном суде, который 8 февраля 2012 г. вынес решение не в его пользу. Кандидат не стал подавать апелляцию.⁵

³ Подробнее о законодательной базе см.: Итоговый отчет ОБСЕ/БДИПЧ по выборам в Государственную Думу от 5 декабря 2011 г., www.osce.org/odihr/86959, с.4.

⁴ ЦИК проводит проверку собранных в поддержку кандидата подписей. Проверяется выборка не менее 20 процентов от необходимого числа предоставленных подписей. В случае если пять или более процентов подписей из этой выборки признаны недействительными, проводится проверка минимум еще 10 процентов подписей. Кандидату может быть отказано в регистрации, если более чем 5 процентов от общего количества подписей, выбранных для проверки, признаны недействительными или если общее количество подписей меньше, чем необходимые по закону два миллиона. В соответствии с законом, подписи могут быть признаны недействительными по нескольким причинам: из-за ошибок или технических неточностей, пропусков в полном адресе подписавшегося, отсутствия указания даты заполнения листа, заполнения подписных листов карандашом или внесения изменений в подписные листы.

⁵ Г-н Явлинский предоставил 2 086 050 собранных в свою поддержку подписей, и ЦИК проверила 600 000 из них. Из признанных недействительными 153 938 подписей (25,66 процентов от всех выбранных подписей) 137 492 были признаны недействительными на основании отсутствия оригиналов документов. В своем заявлении в Верховный суд г-н Явлинский утверждал, что ЦИК, не принимая такие формы, ошибочно истолковала закон «О выборах Президента». Суд оставил в силе решение ЦИК, разъяснив, что закон требует предоставления оригиналов подписных листов.

Предписанные законом требования собрать и предоставить необходимые два миллиона подписей в короткое время, равно как и критерии по признанию их недействительными значительно затрудняют процесс регистрации для кандидатов.⁶

Организация выборов

Несмотря на сложную задачу по организации выборов для почти 110 миллионов избирателей, проживающих на территории, охватывающей девять часовых поясов, подготовка к президентским выборам прошла эффективно. В организации выборов был задействован 1 миллион работников избирательных комиссий, в том числе Центральной Избирательной Комиссии (ЦИК), 83 избирательных комиссий субъектов Российской Федерации (ИКС), 2 746 территориальных избирательных комиссий (ТИК) и около 94 500 участковых избирательных комиссий (УИК). ЦИК, ИКС и ТИК являются постоянными органами. УИК назначается вновь перед каждым выборами. При том, что среди 15 членов ЦИК только 4 женщины, они хорошо представлены на уровне ИКС и ТИК и председательствовали в более 70 процентах УИК, которые посетили наблюдатели.

В дополнение к обычным избирательным участкам было открыто 385 избирательных участков за границей. Специальные избирательные участки были открыты в больницах, санаториях и других местах временного пребывания граждан (1 504), на железнодорожных вокзалах (83), в аэропортах (31) и следственных изоляторах (123). За две недели до выборов началось досрочное голосование для избирателей, живущих в отдаленных районах.⁷

Активная критика работы ЦИК со стороны общества после выборов в Государственную думу 2011 года повлияла на ее работу. Были предприняты меры для повышения прозрачности избирательного процесса, включая оборудование прозрачными ящиками для голосования более чем 30 процентов избирательных участков и установку веб-камер почти на всех избирательных участках по всей стране (см. Веб-камеры и применение новых технологий при голосовании). Во время заседаний ЦИК ее члены стали чаще выражать различные точки зрения, особенно в отношении регистрации кандидатов и рассмотрения жалоб, касающихся местных выборов.⁸

Большинство работников избирательных комиссий на территории страны имеют большой опыт работы. Тем не менее, многие собеседники не были уверены в их беспристрастности в связи с частыми обвинениями в том, что многие из них прямо или косвенно связаны с правящей партией. Процесс создания УИК подвергался критике со стороны других политических партий. Несмотря на то, что по данным

⁶ Требования по сбору подписей являются объектом критики продолжительное время; ранее уже звучали комментарии, в частности, со стороны ОБСЕ/БДИПЧ, характеризовавшей их как «излишнее затруднение, которое приводит к неравенству [...] условий для кандидатов, и также может привести к нарушениям». См. Итоговый отчет ОБСЕ/БДИПЧ по президентским выборам 2004 года, www.osce.org/odihr/elections/russia/33101, с. 10. Также, см. Параграф I.1.3.8 Свода рекомендуемых норм при проведении выборов Венецианской комиссии Совета Европы, который указывает, что «закон не должен требовать сбора подписей в количестве, превышающем один процент избирателей в соответствующем округе».

⁷ В досрочном голосовании приняло участие около 154 000 избирателей. Решения о месте проведения досрочного голосования принимает ИКС, а в случае проведения выборов за рубежом – ЦИК.

⁸ Местные выборы проходили одновременно с президентскими на 22 990 избирательных участках на территории России.

ЦИК ЕР, КПРФ и СР имели примерно одинаковое количество членов в УИК, во многих регионах, которые посетили наблюдатели ОБСЕ/ БДИПЧ, ЕР имела явное преимущество при назначении председателей УИК. Более того, даже те председатели, которые не назначались от ЕР, считались другими партии предвзятыми. Подразумевалось, что, будучи сотрудниками различных бюджетных учреждений, эти председатели находятся в экономической зависимости и, следовательно, могут находиться под давлением со стороны назначившей их местной администрации. В связи с этим создавалось впечатление, что требования закона о соблюдении независимости избирательных комиссий от государственных и местных чиновников в целом не соблюдались.⁹

Собеседники не выразили серьезных опасений по поводу точности списков избирателей. Они были подготовлены на основе данных о регистрации по месту жительства, предоставленных местными органами власти.

Веб-камеры и применение новых технологий при голосовании

По предложению Премьер-министра Владимира Путина после недавних выборов в Государственную Думу каждый избирательный участок страны был оборудован двумя веб-камерами, первая из которых передавала общий вид избирательного участка, а вторая была направлена на ящик для голосования. Во время подсчета голосов вторая камера фиксировала процедуру подсчета голосов. В соответствующей инструкции ЦИК указано, что веб-камеры должны быть установлены так, чтобы не нарушать тайну голосования.

В день выборов веб-камеры были установлены практически на всех избирательных участках, которые посетили наблюдатели. Граждане без ограничений могли получить доступ к видео, передаваемому с веб-камер, на специальном сайте. Прямая трансляция подсчета голосов была отложена до закрытия последнего избирательного участка на том основании, что частичные результаты не должны объявляться до окончания голосования. В соответствии с инструкцией ЦИК, отснятые материалы должны архивироваться в удаленных информационных центрах и храниться в течение одного года до истечения периода, в течение которого могут быть оспорены результаты выборов. По информации Министерства связи и массовых коммуникаций, граждане будут иметь доступ к архиву отснятого материала.

Введение веб-камер вызвало дискуссию в обществе. В то время как некоторые посчитали это полезным инструментом для увеличения прозрачности, другие, включая некоторых кандидатов в президенты, усомнились, что веб-камеры смогут обеспечить честность выборов, так как они не могут охватить все элементы избирательного процесса, в том числе голосование вне помещений для голосования и подведения итогов голосования. Несмотря на то, что появление веб-камер могло бы рассматриваться как средство усиления прозрачности, эта мера не может заменить наблюдателей. В ночь после голосования, камеры не зафиксировали важные составляющие процесса подсчета голосов, что, таким образом, не оправдало ожиданий, связанных с веб-трансляцией.

Во время этих выборов были использованы два типа электронных устройств для голосования. Комплексы обработки избирательных бюллетеней использовались на 5 233 избирательных участках; их число немного возросло по сравнению с выборами

⁹ См. Статья 7, параграф 2 закона «О выборах Президента».

в Государственную Думу в 2011 году. Такое постепенное введение новых технологий голосования соответствует принятым нормам. Большинство кандидатов в президенты положительно оценили использование сканирующих комплексов, видя в них защиту от случайных или намеренных изменений в протоколе итогов голосования. Второй тип устройства — комплексы электронного голосования — использовался на 333 избирательных участках, включая 22 избирательных участка за границей.

Некоторые вопросы в применении новых устройств для голосования, в том числе отсутствие обязательного ручного пересчета бюллетеней по случайной выборке и независимой сертификации, все еще остаются нерешенными.¹⁰

Ход избирательной кампании

Начало избирательной кампании было отмечено мирными демонстрациями по всей стране с требованием честных выборов. Органы власти разрешили проведение этих акций протеста без особого вмешательства, в соответствии с их обязательствами по предоставлению свободы собраний. 4 февраля по всей стране прошли митинги протеста против заявленной фальсификации выборов в Государственную Думу 2011 г. и призывающие к проведению политических реформ. В тот же день во многих местах прошли митинги в поддержку Премьер-министра Путина, включая большой митинг в Москве.

Избирательная кампания характеризовалась четким разделением между группами, поддерживающими Премьер-министра, и оппозиционными движениями протеста, объединяющим широкий спектр участников. Из пяти кандидатов в президенты В. Путин был доминирующей фигурой в избирательной кампании, появляясь то в качестве кандидата, то премьер-министра. В обществе, также как и у собеседников ОБСЕ/БДИПЧ сложилось впечатление, что у избирателей не было реальной альтернативы Владимиру Путину.

В ответ на протесты власти объявили о реформах политической системы. Среди предложенных изменений были возврат к прямым выборам губернаторов, упрощение требований к регистрации политических партий и сокращение числа подписей в поддержку кандидата, необходимых для его регистрации. Некоторые из предложенных реформ были подхвачены некоторыми кандидатами в президенты в своих предвыборных программах.

Все пять кандидатов в президенты в своих избирательных кампаниях поднимали вопросы социального неравенства, коррупции и необходимости укрепления верховенства закона. Некоторые программы кандидатов предлагали политические изменения, тогда как Премьер-министр Путин сделал акцент на необходимость сохранения стабильности через преемственность. Все кандидаты затрагивали вопросы национальных меньшинств, а лишь один кандидат использовал националистскую риторику. Вопросы, касающиеся участия женщин в политической жизни, не нашли отражения в программах кандидатов.

По наблюдению Миссии ОБСЕ/БДИПЧ, имела место очевидная мобилизация частных лиц и ресурсов в поддержку кампании В. Путина. В нескольких регионах участники мероприятий в рамках настоящей кампании сообщали, что на их участии

¹⁰ См. Итоговый отчет ОБСЕ/БДИПЧ о выборах в Государственную Думу 4 декабря 2011 г., с. 7.

настаивали вышестоящие должностные лица.¹¹ Государственные учреждения различных уровней отдавали распоряжение подчиненным структурам об организации и поддержке предвыборных мероприятий В. Путина.¹² Местные власти также использовали официальные средства массовой информации, такие, как собственные интернет-сайты или газеты, в поддержку кампании В. Путина.

В этих выборах традиционные средства избирательной кампании, такие как брошюры, плакаты и рекламные щиты, не играли значительной роли. Для информирования избирателей кандидаты в большей мере полагались на такие средства, как телевизионная реклама и Интернет. Социальные сети стали альтернативной площадкой для политических дебатов и новым инструментом для привлечения и организации людей. В целом, избирательная кампания была едва заметна за пределами Москвы и Санкт-Петербурга, несмотря на то, что у кандидатов была возможность проводить кампанию беспрепятственно.

Средства массовой информации

Телерадиовещательные компании в целом не обеспечивали равномерного освещения кандидатов в нарушение требований законодательства.¹³ Несмотря на то, что новостные программы на телевизионных каналах, включенных в мониторинг Миссии ОБСЕ/БДИПЧ, освещали ежедневную деятельность каждого из кандидатов, их значительно превосходило по объему освещение ежедневной деятельности Владимира Путина как в качестве Премьер-министра, так и кандидата¹⁴. Это, а также регулярная трансляция документальных фильмов, прославляющих его достижения и написанные им статьи, создали неравные условия для кандидатов.

Государственные телерадиовещательные и печатные средства массовой информации выполнили свои правовые обязательства по предоставлению бесплатного времени и пространства кандидатам. Однако, в нарушение требований законодательства, основное бесплатное время было предоставлено не в прайм-тайм. Помимо предоставления бесплатного времени кандидатам законодательство также

¹¹ В общении с наблюдателями Миссии ОБСЕ/БДИПЧ учителя подтвердили свое вынужденное участие в митингах в поддержку В. Путина, прошедших в Краснодаре и Липецке. Студенты сообщили, что их попросили посетить мероприятия в ходе предвыборной кампании в поддержку В. Путина в Томске, Хабаровске и Новосибирске.

¹² В Воронеже местный департамент здравоохранения сделал рассылку по электронной почте в больницы и медицинские учреждения с распоряжением организовать внутренние собрания в поддержку В. Путина. В Оренбурге Всероссийское педагогическое собрание разослало письма директорам школ с указанием организовать встречи с учителями в поддержку В. Путина и отчитаться о посещаемости. Местные предприятия и общественные организации организовали перевозку участников митингов в поддержку В. Путина в Челябинске, Самаре, Санкт-Петербурге, Иркутске, Оренбурге и Москве.

¹³ Статья 8 (4) закона «О выборах Президента» гарантирует равный доступ всем кандидатам к средствам массовой информации. Статья 46(2) предусматривает, что все информационные материалы, размещаемые в средствах массовой информации или распространяемые иным способом, должны быть объективными, достоверными, не должны нарушать равенство кандидатов. Статья 46 (5) предусматривает, что не должно отдаваться предпочтение какому бы то ни было кандидату, в том числе по времени освещения его предвыборной деятельности, объему печатной площади, отведенной для таких сообщений.

¹⁴ Миссия ОБСЕ/БДИПЧ проводила мониторинг семи телевизионных каналов. Это были как государственные каналы: *Первый канал, Россия 1, Россия 24 и ТВ-Центр*; так и частные: *НТВ, Пятый канал и Рен-ТВ*. Также велся мониторинг публикаций шести газет, включая государственные *Российскую газету* и *Парламентскую газету* и частные газеты: *Аргументы и факты, Комсомольская правда, Новая газета* и *Коммерсант*.

предоставляет бесплатное эфирное время/печатную площадь каждой политической партии, выдвинувшей своего кандидата. Это привело к тому, что кандидат-самовыдвиженец Михаил Прохоров получил значительно меньше времени и печатных площадей по сравнению с другими кандидатами.¹⁵

Половина бесплатного эфирного времени в государственных средствах массовой информации была выделена под дебаты. После того, как В. Путин объявил, что он не будет лично участвовать в дебатах в федеральных средствах массовой информации, а предоставит эти полномочия своим уполномоченным представителям, другие кандидаты выбрали аналогичный подход к некоторым дебатам.

Протестное движение освещалось некоторыми телерадиовещательными средствами массовой информации. Однако, было много утверждений о том, что новостные репортажи неточно отражали ситуацию и часто предвзято освещали ежедневные мероприятия. Миссия ОБСЕ/БДИПЧ отметила несколько случаев, когда критические замечания о властях были вырезаны из популярных ток-шоу и одна программа была отменена¹⁶. Кроме того, государственные органы провели расследования в отношении журналистов, средств массовой информации или бизнесменов, участвовавших в финансировании независимых средств массовой информации.¹⁷ Такое вмешательство в работу средств массовой информации было расценено журналистами и экспертами в области средств массовой информации как одно из следствий все более открытой критики правительства со стороны некоторых каналов и газет.

Результаты наблюдения за средствами массовой информации, входящими в мониторинг Миссии ОБСЕ/БДИПЧ показали, что телерадиовещательные компании отдавали однозначное предпочтение В. Путину. Помимо освещения его избирательной кампании подробно сообщалось о его деятельности как действующего Премьер-министра.¹⁸ Тон репортажей был в основном положительный, в то время как о других кандидатах сообщалось в основном в нейтральной манере. *Первый канал* предоставил около 61 процента освещения в новостных блоках В. Путину (37 процентов как Премьер-министру и 24 процента как кандидату), а остальным кандидатам — от 9 до 11 процентов освещения каждому. Похожая картина была также замечена на канале *ТВ-Центр*, принадлежащем Правительству Москвы. Новостные блоки *России 1* и *России 24* предлагали более уравновешенную картину, хотя, все равно, уделяли значительную долю эфирного

¹⁵ Соответствующие нормы закона ставят в невыгодное положение независимых кандидатов и не соответствуют параграфу 7.8 Документа Копенгагенского совещания ОБСЕ 1990 г., который требует от государств обеспечивать, «чтобы не устанавливались какие-либо юридические или административные барьеры для беспрепятственного доступа к средствам массовой информации на недискриминационной основе».

¹⁶ Ток-шоу «Госдеп» на MTV было отменено 14 февраля, как утверждается, в связи с запланированным участием известного блоггера-оппозиционера Алексея Навального.

¹⁷ 16 февраля 2012 г. прокуратура потребовала от телеканала *Дождь*, в основном вещающего через Интернет, предоставить данные об источниках финансирования трансляций митингов оппозиции в прямом эфире. В феврале 2012 г. финансовое расследование деятельности банка, принадлежащего владельцу *Новой газеты*, привело к тому, что счета, используемые для финансирования газеты, были заморожены.

¹⁸ Статья 35 закона «О средствах массовой информации» и статьи 6 и 8 закона «О порядке освещения деятельности органов государственной власти в государственных средствах массовой информации» предписывают государственным средствам массовой информации транслировать и публиковать официальные заявления, сделанные органами государственной власти, и освещать «значимые факты деятельности федеральных органов государственной власти».

времени В. Путину, как Премьер-министру и как кандидату. Он получил 42 и 48 процентов эфирного времени соответственно, включая 24 и 25 процентов освещения как действующего Премьер-министра. Другие кандидаты получили от 9 до 19 процентов времени в новостных блоках на обоих каналах.

Частные телерадиовещательные средства массовой информации, входящие в мониторинг, предоставили от 69 до 88 процентов эфирного времени В. Путину как кандидату и как Премьер-министру, таким образом, фактически игнорируя предвыборные мероприятия других кандидатов. Кроме того, более 25 раз в эфире отслеживаемых средств массовой информации были показаны документальные фильмы, прославляющие достижения В. Путина на посту Премьер-министра и в течение его пребывания в предшествующие сроки на посту Президента.

Государственные *Российская газета* и *Парламентская газета*, а также таблоиды *Комсомольская правда* и *Аргументы и факты* в целом демонстрировали полную поддержку В. Путина, освещая его деятельность как кандидата и Премьер-министра, в основном игнорируя деятельность других кандидатов. *Новая газета* показала другой подход, постоянно критикуя его. *Коммерсант* и *Аргументы и факты* освещали деятельность всех кандидатов, уделяя, тем не менее, больше печатного пространства В. Путину.

Семь статей, написанных Премьер-министром Путиным и представляющие его долгосрочную стратегию развития страны, публиковались во время избирательной кампании в различных газетах каждую неделю.¹⁹ Эти статьи не рассматривались как часть выделенного ему бесплатного печатного пространства.²⁰ Другие участники выборов не получили такого количества бесплатного печатного пространства в этих средствах массовой информации.

Жалобы и апелляции

В ходе избирательной кампании небольшое количество жалоб было подано в ЦИК и нижестоящие избирательные комиссии. Кандидаты, политические партии и другие собеседники отметили общее нежелание обращаться к судебному рассмотрению, поскольку: они не доверяют судебной системе и не верят в то, что им будет предоставлена правовая защита; считают, что избирательные комиссии и суды не являются незаинтересованными арбитрами по делам, касающимся выборов; отсутствует политическая воля со стороны государственных органов для отслеживания поданных жалоб; отсутствуют возможности для судебных рассмотрений жалоб.

¹⁹ В том числе статьи: «Россия сосредотачивается – вызовы, на которые мы должны ответить» в газете *Известия*, опубликованная 16 января; «Россия: национальный вопрос» (*Независимая газета*; 23 января); «О наших экономических задачах» (*Ведомости*; 30 января); «Демократия и качество государства» (*Коммерсант*; 6 февраля); «Строительство справедливости. Социальная политика для России» (*Комсомольская правда*; 13 февраля); «Быть сильными: гарантии национальной безопасности для России» (*Российская газета*; 20 февраля) и «Россия и меняющийся мир» (*Московские Новости*; 27 февраля). Эти статьи также были напечатаны в региональных печатных средствах массовой информации. В газете *«Ведомости»* объявили, что они заплатят В. Путину за публикацию статьи. Официальные представители В. Путина посоветовали газете передать вознаграждение на благотворительные цели.

²⁰ Эти статьи были также опубликованы в виде книги со значительным тиражом без указания на то, что они были оплачены из средств избирательной кампании кандидата. Книги были розданы на одной из встреч В. Путина с его доверенными лицами в Москве.

Из поданных жалоб большинство касалось следующих тем: преимущество в доступе к средствам массовой информации В. Путина в связи с его статусом Премьер-министра; злоупотребление им должностным и служебным положением; создание и распространение агитационных материалов без выходных данных и указания на то, кто их оплатил, незаконность проведения предвыборной кампании либо распространения агитационных материалов в поддержку или против кандидата.

Определение понятия «предвыборной агитации» стало предметом нескольких жалоб, поданных КПРФ и ЛДПР, заявлявших, что средства массовой информации нарушают принцип равенства, оказывая явное предпочтение В. Путину. Одна такая жалоба касалась нескольких статей, написанных В. Путиным. Согласно рабочей группе ЦИК, данные статьи не являются предвыборной агитацией по определению закона о выборах президента, потому что они не содержали прямого призыва к голосованию за или против того или иного кандидата.

Ограничения закона о выборах президента на использование должностного или служебного положения в целях предвыборной агитации относятся ко всем избранным официальным лицам, независимо от того, являются ли они кандидатами. Тем не менее, несколько кандидатов пожаловались, что закон создал несправедливое преимущество для В. Путина, так как он не должен приостанавливать свою деятельность в качестве Премьер-министра на период избирательной кампании. Они заявили, что освещение средствами массовой информации деятельности В. Путина в качестве Премьер-министра содержало элементы агитации.²¹ Все эти жалобы/заявления были отклонены как не имеющие оснований.

Роль судов во время избирательной кампании была минимальной.

Местные и международные наблюдатели

Президентская кампания была отмечена значительным участием населения, включая возросшее внимание к наблюдению за выборами в результате утверждений о фальсификациях во время выборов в Государственную Думу в 2011 году. Положительным является то, что органы власти не препятствовали такому развитию. Поскольку закон не предусматривает наблюдение на выборах со стороны организаций гражданского общества, наблюдатели, представляющие такие организации, были направлены на избирательные участки в качестве журналистов или в качестве наблюдателей, официально назначенных кандидатами в президенты.²²

Различные группы наблюдателей и кандидаты объединили усилия по наблюдению для достижения максимального охвата страны и большей эффективности. Значительное количество наблюдателей было направлено Лигой избирателей, массовой инициативой гражданского общества, родившейся из протестного движения после выборов в Государственную Думу. Лига заключила соглашения о сотрудничестве со следующими кандидатами: Прохоровым, Мироновым и

²¹ Несколько жалоб было подано в ЦИК по факту отказа В. Путина уйти в отпуск для проведения агитационной кампании, что обеспечило ему привилегированный доступ к средствам массовой информации. ЦИК отклонила все подобные жалобы. Кроме того, представители Жириновского и Зюганова подали несколько жалоб в ЦИК против неравномерного предоставления эфирного времени. Все эти жалобы также были отклонены.

²² Помимо наблюдения в день выборов, многие группы наблюдателей работали на горячей линии для приема сообщений о нарушениях. Некоторые группы также наблюдали за трансляциями с веб-камер процедур голосования и подсчета голосов.

Зюгановым, а также с партией «Яблоко». Эти соглашения предусматривали среди прочего возможность направления наблюдателей Лиги избирателей от лица вышеперечисленных кандидатов, а также сотрудничество в работе над совместным проектом «Сводный протокол». В рамках этого проекта предполагалось создать консолидированную базу данных отчетов и протоколов УИК, собранных наблюдателями, для сравнения их с протоколами результатов выборов, опубликованных ЦИК.

На этих выборах ЦИК аккредитовала несколько групп международных наблюдателей. Помимо ОБСЕ/БДИПЧ, ПА ОБСЕ и ПАСЕ, значительные миссии были развернуты Содружеством независимых государств и Шанхайской организацией сотрудничества.

День выборов

Процесс голосования был оценен как «хорошо» и «очень хорошо» на 95 процентах участков, на которых проводилось наблюдение; однако процесс начал ухудшаться при подсчете голосов, который был оценен как «плохо» и «очень плохо» в связи с процедурными нарушениями почти на трети избирательных участков, на которых проводилось наблюдение.

Большинство избирательных участков открылись вовремя, и процесс большинством наблюдателей оценивался положительно, при этом небольшие задержки были отмечены на 20 процентах участков, на которых проводилось наблюдение. На 8 процентах избирательных участков увеличенная копия итогового протокола не была представлена, вопреки требованиям законодательства. Более 5 процентов наблюдателей были ограничены в возможности наблюдать за процедурой вскрытия ящиков для голосования.

Процедуры голосования в основном соблюдались, хотя были отмечены нарушения, включая случаи группового голосования, голосования по доверенности, голосования по несколько раз. На 5 процентах избирательных участков, на которых велось наблюдение, ящики для голосования не были должным образом опечатаны. Нелегальная агитация была отмечена рядом с 4 процентами избирательных участков. Также имели место несколько указания на наличие автобусов, подвозящих группы избирателей для голосования на разных избирательных участках, что вызывает опасения по поводу использования механизмов добавления людей в списки избирателей. 6 процентов участков были переполнены, что периодически нарушало тайну голосования. Было отмечено большое количество избирателей, голосовавших с помощью переносных ящиков для голосования. Более чем к половине избирательных участков, на которых велось наблюдение, доступ для лиц с ограниченными возможностями был оценен как затруднительный. Официальные жалобы были поданы на 4 процентах избирательных участков, на которых велось наблюдение.

Представители кандидатов присутствовали на 95 процентах избирательных участков, на которых велось наблюдение, большинство из них представляли В.Путина (80 процентов) и Г. Зюганова (72 процента). Многие наблюдатели проявили внимание, активность и информированность. Однако, на 7 процентах избирательных участков у наблюдателей не было свободного обзора процесса голосования, а также имели место сообщения об отдельных случаях угроз местным наблюдателям.

На многих избирательных участках, на которых велось наблюдение, избиратели, не зарегистрированные на данном избирательном участке, были добавлены в списки избирателей незадолго до выборов на основании письменного заявления, что разрешено законом. Однако, закон также требует, чтобы эти избиратели были отмечены соответственно в списке избирателей по месту их постоянной регистрации. Поскольку это не всегда было выполнено, такая практика создала возможность голосования по несколько раз.

Комплексы обработки избирательных бюллетеней были использованы на 80 избирательных участках, на которых велось наблюдение. 17 процентов избирателей, голосовавших на этих избирательных участках просили оказать содействие в использовании технических средств при голосовании. Наблюдение на ограниченном количестве избирательных участков, оборудованных комплексами электронного голосования, показало, что в ряде случаев аппараты находились близко друг от друга, что также нарушало тайну голосования.

Из 98 подсчетов голосов, за которыми велось наблюдение, 29 были оценены как «плохо» и «очень плохо». Наблюдатели сообщили, что члены УИК не всегда точно следовали надлежащим процедурам. Также имели место случаи вброса бюллетеней. В 27 случаях подсчеты бюллетени не были показаны всем присутствующим, и в 28 случаях процесс подсчета бюллетеней не производился открыто, т.е. бюллетени не подсчитывались один за другим. В 15 случаях члены УИК не подсчитывали подписи проголосовавших избирателей и на 18 подсчетах, за которыми велось наблюдение, не вели учет количества бюллетеней, выданных избирателям, голосовавшим вне помещений для голосования. Таким образом, решающие цифры, связанные с подсчетом голосов не всегда могли быть установлены с уверенностью в их точности.

В 24 случаях подсчетов бюллетени из переносных ящиков для голосования не были смешаны с бюллетенями из стационарных ящиков, как того требует закон. В 21 случае, за которыми велось наблюдение, заверченный протокол с результатами не был показан одной из веб-камер, как требует закон, и результаты не были прочитаны вслух в 18 случаях. Также подписанный протокол не был вывешен на 31 избирательном участке, где проводилось наблюдение. Эти меры обеспечения прозрачности, таким образом, не были соблюдены. Наблюдатели сообщили о нескольких случаях препятствования наблюдению. Было также несколько сообщений о продолжительных перерывах в процессе подсчета.

Обработка протоколов наблюдалась в более 70 ТИК и в 11 из них была оценена как «плохо» и «очень плохо». В этих случаях наблюдатели сообщали о плохой организации ввода данных, переполненности помещения, недостаточном уровне прозрачности, случаях замены протоколов УИК протоколами ТИК.

*Только английская версия этого доклада является официальным документом.
На русском языке доступен неофициальный перевод.*

Информация о Миссии и благодарности

Москва, 5 марта 2012 г. – Миссия по наблюдению за выборами ОБСЕ/БДИПЧ начала свою работу в Москве 26 января в составе 15 экспертов основной команды, работающих в столице, и 40 долгосрочных наблюдателей, распределенных по 19 региональным центрам.

В день выборов были направлены 262 наблюдателя, включая наблюдателей ОБСЕ/БДИПЧ, 36 членов делегации ПАСЕ и 9 членов делегации ПА ОБСЕ. Наблюдение за процессом голосования осуществлялось на 1 078 избирательных участках. Наблюдение за процессом подсчета голосов осуществлялось на 98 избирательных участках. Наблюдение за обработкой протоколов осуществлялось в более 72 ТИК.

Наблюдатели выражают благодарность ЦИК Российской Федерации за приглашение для наблюдения за выборами. Наблюдатели также благодарят Министерство иностранных дел Российской Федерации за поддержку и другие государственные институты, местные органы власти, политические партии и организации гражданского общества за оказанное содействие в ходе наблюдения.

Для получения более подробной информации, пожалуйста, обращайтесь:

- Г-н Йенс-Хаген Эшенбэхер, пресс-секретарь ОБСЕ/БДИПЧ, или Г-жа Татьяна Богусевич, Советник по выборам ОБСЕ/БДИПЧ (+48-22-520-06-00);
- Г-н Владимир Дронов, Глава Секретариата, Межпарламентское сотрудничество и наблюдение за выборами, Парламентской Ассамблеи Совета Европы (+33-662-265-489)
- Г-н Спенсер Оливер, Генеральный секретарь, Парламентской Ассамблеи ОБСЕ (+45-333-780-40), Г-жа Анна Чернова, Директор программы, Секретариат Парламентской Ассамблеи ОБСЕ (+45-601-083-83) и Г-н Роберто Монтелла, Заместитель директора по полевым операциям в Международном секретариате Парламентской Ассамблеи ОБСЕ (+43-1-523-30-02).

Миссия ОБСЕ/БДИПЧ по наблюдению за выборами:

ул. Б.Дмитровка, 23, стр. 1, 4 этаж
125009, Москва, Российская Федерация
Тел.: +7 (495) 7824585, Факс: +7 (495) 7824586
электронная почта: office@odihr.ru
<http://www.osce.org/odihr/elections/Russia/87410>