

ПРОМЕЖУТОЧНЫЙ ОТЧЕТ
5 февраля – 1 марта 2018 г.

2 марта 2018 г.

I. ОСНОВНЫЕ ПОЛОЖЕНИЯ

- 18 марта 2018 года состоятся выборы Президента Российской Федерации. Центральная избирательная комиссия (ЦИК) зарегистрировала восемь кандидатов, среди них семь выдвинули политические партии, и один, действующий президент, в порядке самовыдвижения баллотируется на переизбрание на второй срок подряд и на четвёртый срок суммарно. Среди кандидатов есть одна женщина.
- С момента прошлых президентских выборов в нормативно-правовую базу, регулирующую выборы, несколько раз вносились изменения, в последний раз – в декабре 2017 года, и некоторые из поправок касались выполнения предыдущих рекомендаций БДИПЧ. Ряд других рекомендаций, касающихся свободы выражения мнений, свободы собраний и объединений, пока остаются без внимания.
- Предвыборная кампания проходила в целом довольно сдержанно, но заметно активизировалась в связи с празднованием Дня защитника Отечества 23 февраля. Уличная агитационная кампания кандидатов носит ограниченный характер. Большое внимание по всей стране привлекают усилия разнообразных лиц, в том числе местных администраций, частных и государственных предприятий, которые одновременно запустили различные инициативы с целью повышения явки избирателей.
- Выборы президента организуются четырёхступенчатой системой избирательных комиссий, которые назначаются сроком на пять лет. Подготовка к выборам проходит с соблюдением установленных в законодательстве сроков. ЦИК регулярно проводит публичные, иногда транслируемые онлайн заседания с подробными обсуждениями по множеству вопросов, включая обвинения в адрес местных администраций во вмешательстве в избирательный процесс. ЦИК также проводит полноценную кампанию по информированию избирателей.
- По состоянию на 1 января 2018 года в Российской Федерации зарегистрировано 108 968 869 избирателей, включая 1 875 408 за границей РФ. Около 1 306 800 избирателей воспользовались недавно введённой возможностью подать заявление о голосовании по месту нахождения. ЦИК совместно с другими органами прилагает усилия к тому, чтобы выявить и исключить двойные записи в регистре избирателей.
- Для регистрации в качестве кандидата необходимо открыть отдельный банковский счёт для осуществления транзакций по проведению предвыборной кампании. Кандидаты обязаны предоставить в ЦИК один финансовый отчет в момент подачи документов на регистрацию в качестве кандидата и второй в течение месяца после публикации общих результатов выборов. На настоящий момент ЦИК потребовала от пяти кандидатов вернуть часть переведенных на их счета добровольных пожертвований, в большинстве случаев в связи с неполнотой информации, указанной жертвователями, или из-за того, что средства поступили из недопустимых источников.
- Конституция гарантирует право на свободу мысли и слова и право свободно искать, получать, передавать, производить и распространять информацию. Клевета и оскорбление

представителей государственной власти являются уголовными преступлениями. Закон гарантирует каждому зарегистрированному кандидату и партии, выдвинувшей кандидата, бесплатное эфирное время на период официальной агитации в СМИ на государственных теле- и радиовещательных каналах, а также бесплатную печатную площадь в федеральных государственных печатных СМИ. Информация в материалах, опубликованных в СМИ, должна быть объективной и достоверной и не должна нарушать равенство кандидатов. ЦИК контролирует соблюдение средствами массовой информации правил предвыборной кампании.

- Наблюдение за выборами могут осуществлять представители кандидатов, средства массовой информации, международные наблюдатели, а также, в соответствии с принятыми в декабре 2017 г. поправками, наблюдатели, назначенные общественными палатами. Закон не предусматривает наблюдения со стороны граждан и организаций независимо от общественных палат.
- Споры, касающиеся избирательного процесса, рассматривают избирательные комиссии и суды. По состоянию на 26 февраля в Верховный Суд подано 60 жалоб на решения ЦИК. По 47 жалобам были вынесены определения об отказе в принятии их к рассмотрению. В частности, в суде рассматривалось два дела, касающиеся конституционности норм права, позволяющих лицу быть избранным. В обоих случаях суд поддержал решения ЦИК.

II. ВВЕДЕНИЕ

По официальному приглашению Центральной Избирательной Комиссии (ЦИК) Российской Федерации и на основании рекомендации Миссии по оценке потребностей, проведенной с 6 по 9 декабря 2017 г., 5 февраля Бюро по Демократическим Институтам и Правам Человека ОБСЕ (БДИПЧ) открыло Миссию по наблюдению за выборами (МНВ) для наблюдения за президентскими выборами, которые состоятся 18 марта.¹ МНВ, возглавляемая Послом Яном Петерсенем, состоит из группы 13 экспертов основной команды, находящихся в Москве, и 60 долгосрочных наблюдателей, направленных в 31 Субъект Российской Федерации 14 февраля. Члены миссии представляют 25 стран-участниц ОБСЕ. Страны-участницы получили запрос на направление 420 краткосрочных наблюдателей для наблюдения за процедурами в день голосования.

III. ПРЕДЫСТОРИЯ И ПОЛИТИЧЕСКИЙ КОНТЕКСТ

Российская Федерация — президентская республика. В соответствии с Конституцией 1993 года, это «демократическое, федеративное, правовое государство с республиканской формой правления», и президент является главой государства с большим объемом полномочий.² Президент Владимир Путин был впервые избран в 2000 году и переизбран в 2004 году. В 2008 году он стал премьер-министром, после перерыва пошел на третий срок в 2012 году и в настоящий момент готовится к переизбранию на четвертый президентский срок.

¹ См. предыдущие [доклады ОБСЕ/БДИПЧ по Российской Федерации](#).

² При определенных обстоятельствах президент может отправлять в отставку региональных губернаторов, правительство и распускать Государственную Думу, издавать указы в сферах, не определенных текущим федеральным законодательством, определять направления государственной политики и председательствовать на заседаниях правительства, предлагать кандидатуры судей Конституционного и Верховного Суда, Председателя Банка России и Генерального прокурора, назначать директора государственной теле- и радиовещательной компании. Из 72 учреждений правительства 19 напрямую подчиняются президенту, включая некоторые министерства (см. [Указ Президента РФ от 21.05.2012 N 636](#) в редакции от 03.04.2017).

Законодательная власть принадлежит двухпалатному Федеральному Собранию, которое состоит из Совета Федерации (верхняя палата) и Государственной Думы (нижняя палата). После последних парламентских выборов в сентябре 2016 года в Государственной Думе представлено шесть политических партий.³ Четыре из них публично поддержали кандидатуру действующего президента, в том числе и Единая Россия (ЕР), которая имеет конституционное большинство⁴. Всего зарегистрировано 67 политических партий: их количество десятикратно увеличилось с тех пор, как в 2012 году процесс регистрации был упрощен. Тем не менее, некоторые проекты оппозиции всё ещё не зарегистрированы.⁵

Совет Федерации назначил выборы президента на 18 марта постановлением, которое вступило в силу 18 декабря 2017 г.⁶

IV. НОРМАТИВНО-ПРАВОВАЯ БАЗА И ИЗБИРАТЕЛЬНАЯ СИСТЕМА

Президентские выборы в России регулируются, прежде всего, Конституцией, законом 2002 года «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» (далее – закон «Об основных гарантиях»), законом 2002 года «О выборах Президента Российской Федерации» (далее – закон «О выборах Президента»), а также постановлениями Центральной избирательной комиссии Российской Федерации (далее – ЦИК).⁷

С момента прошлых президентских выборов в нормативно-правовую базу несколько раз вносились изменения, в последний раз – в декабре 2017 года, и некоторые из поправок касались выполнения предыдущих рекомендаций БДИПЧ. Самые значимые поправки затрагивают процесс регистрации избирателей и кандидатов, права наблюдателей, меры по прозрачности выборов, а также введение административной и уголовной ответственности за незаконные выдачу и получение избирательных бюллетеней как в отношении вовлеченных должностных лиц, так и в отношении избирателей.

Конституция защищает свободу выражения мнений, свободу собраний и объединений, а также устанавливает, что в Российской Федерации не должны издаваться законы, отменяющие или умаляющие права и свободы человека и гражданина. Ограничения прав и свобод могут быть введены федеральным законом в ряде случаев – в основном, для защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, законных интересов других людей, а также для обеспечения безопасности государства.

Ряд законодательных поправок, принятых с момента президентских выборов 2012 года, привёл

³ В Государственной Думе представлены следующие партии: «Единая Россия» (ЕР; 343 места), Коммунистическая партия Российской Федерации (КПРФ; 42 места), Либерально-демократическая партия России (ЛДПР; 39 мест), «Справедливая Россия» (СР, 23 места), «Гражданская платформа» (1) и «Родина» (1).

⁴ Из шести представленных в парламенте партий, КПРФ и ЛДПР выдвинули собственных кандидатов.

⁵ Например, «Партия 5 декабря» и «Партия Прогресса», которая была зарегистрирована в 2014 г. и регистрация которой была приостановлена в 2015 г. Согласно собеседникам МНВ БДИПЧ, группа планировала повторную подачу документов в марте 2018 г. 22 февраля 2018 года бывший заместитель руководителя московского отделения «Партии Прогресса» заявил о своем намерении зарегистрировать партию под названием «Партия Прогресса» и подал соответствующее заявление в Министерство юстиции.

⁶ Согласно поправке к закону «О выборах Президента Российской Федерации» от 2002 г., принятой в марте 2017 г., дата президентских выборов перенесена со второго на третье воскресенье марта, то есть с 11 на 18 марта.

⁷ Среди других законов, применимых к президентским выборам, можно также назвать закон 2001 года «О политических партиях», закон 2002 года «О Государственной автоматизированной системе Российской Федерации "Выборы"», закон 1991 года «О Средствах массовой информации», закон 2004 года «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях».

к ограничению некоторых политических прав и свобод, гарантированных Конституцией. Так называемый «антитеррористический» закон 2016 года наделяет органы власти широкими полномочиями в части ограничения гражданских прав, лишения гражданства и доступа к частным телефонным и электронным коммуникациям.⁸ Поправки к ряду законов, принятые в 2012 и 2015 годах, обязывают местные некоммерческие организации, включая те, которые вовлечены в процесс наблюдения за выборами, при получении финансирования из-за рубежа регистрироваться в качестве «иностранных агентов», а также позволяют властям признавать зарубежные или международные организации «нежелательными» без соблюдения какой-либо судебной процедуры.⁹ Поправки, внесенные в декабре 2015 года в закон «О Конституционном Суде Российской Федерации», наделяют Конституционный Суд полномочиями признавать решения межгосударственных судов неисполнимыми в связи с их расхождением с Конституцией.¹⁰

Президент избирается гражданами в ходе прямых выборов по единому федеральному избирательному округу сроком на шесть лет. Если ни один из кандидатов не получил более половины голосов избирателей, принявших участие в голосовании, то назначается повторное голосование по двум зарегистрированным кандидатам, получившим наибольшее число голосов избирателей. Конституционная поправка от декабря 2008 года продлила президентский срок с четырех до шести лет. Хотя закон запрещает одному и тому же лицу занимать должность президента более двух сроков подряд, он не запрещает человеку быть избранным вновь после перерыва в президентстве, после двух сроков.¹¹

V. ОРГАНИЗАЦИЯ ВЫБОРОВ

Выборы президента организуются Центральной избирательной комиссией (ЦИК), избирательными комиссиями субъектов Российской Федерации (ИКС), территориальными избирательными комиссиями (ТИК) и участковыми избирательными

⁸ Закон «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части установления дополнительных мер противодействия терроризму и обеспечения общественной безопасности», принятый в июле 2016 года, внес поправки в более чем дюжину различных законов.

⁹ Вдобавок, для тех физических и юридических лиц, которые участвуют в определенных видах деятельности организаций, признанных «нежелательными», введен административный штраф. Подобная деятельность включает в себя проведение публичных мероприятий и массовых акций, а также распространение информации и материалов, опубликованных такими организациями. А в случае неоднократного привлечения лица к административной ответственности в течение года предусмотрено лишение свободы от двух до шести лет. См. [Заключение](#) Европейской Комиссии за демократию через право (Венецианской Комиссии) Совета Европы по федеральному закону № 129-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации». См. также [Заключение](#) Венецианской Комиссии по федеральному закону № 121-ФЗ «О некоммерческих организациях».

¹⁰ См. [Заключение](#) Венецианской Комиссии по закону о внесении изменений в федеральный конституционный закон «О конституционном суде Российской Федерации» от 13 июня 2016 года.

¹¹ На момент 26 февраля 2018 года в Верховный Суд Российской Федерации были направлены 25 жалоб (включая жалобу г-жи Собчак), в которых содержалось требование отменить постановление ЦИК о регистрации действующего Президента в качестве кандидата. Ранее Конституционный Суд рассматривал жалобу, поданную депутатами Государственной Думы, в которой те требовали дать разъяснение тому, прерывался ли президентский срок Президента Ельцина, начавшийся в 1991 году, принятием в 1993 году Конституции, а также тому, был ли президентский срок Ельцина, начавшийся в 1996 году, первым или вторым. В своем [постановлении от 5 ноября 1998 года](#) Конституционный Суд установил, что выборы 1996 года дали отчет второму президентскому сроку Ельцина, и что два срока подряд составляют лимит, превышение которого Конституция Российской Федерации не допускает. Данное постановление не проясняет, являются ли два президентских срока пожизненным пределом для одного человека, либо после паузы лицо может получить новый президентский мандат.

комиссиями (УИК).¹² Избирательные комиссии всех уровней имеют пятилетний мандат. ЦИК состоит из 15 членов, пять из которых назначает Государственная Дума, пять – верхняя палата парламента и пять – президент.¹³ Председатель и секретарь ЦИК – женщины. По данным ЦИК, женщины составляют 60 процентов членов избирательных комиссий в субъектах РФ и 63 процента членов территориальных комиссий. Хотя среди председателей ТИК 61 процент женщин, только в 3 процентах случаев избирательную комиссию субъекта РФ возглавляет женщина.

ЦИК как коллегиальный орган проводит публичные заседания с участием нижестоящих комиссий, иногда с использованием видео-конференц-связи. Другие участники избирательного процесса регулярно присутствуют на заседаниях или следят за их ходом.¹⁴ На большинстве заседаний, на которых присутствовали представители МНВ БДИПЧ, велись содержательные и развёрнутые обсуждения по множеству вопросов, включая сообщения о вмешательстве местных администраций в избирательный процесс и должностных нарушениях со стороны нижестоящих избирательных комиссий.¹⁵ Обсуждались также жалобы о принуждении избирателей к участию в выборах с целью повышения явки.¹⁶ ЦИК сформировала две профильные рабочие группы: по информационным спорам и иным вопросам информационного обеспечения выборов и по предварительному рассмотрению жалоб от участников избирательного процесса. (См. разделы *Средства массовой информации* и *Жалобы и обращения*).

МНВ БДИПЧ отметила, что УИК в некоторых регионах занимаются адресным обходом избирателей, чтобы проинформировать их о грядущих выборах. Собеседники МНВ БДИПЧ неоднократно отмечали, что особое внимание уделяется инициативам с целью повышения явки избирателей. В некоторых субъектах РФ губернаторы и ИКС организовали соревнования среди участковых комиссий, в рамках которых УИК, продемонстрировавшим наилучшие результаты работы и наивысшую явку избирателей, полагаются денежные вознаграждения.¹⁷

Чтобы наблюдать за голосованием и процессом подсчёта голосов в день выборов ЦИК увеличила число участков, оснащённых камерами наблюдения, охватив, таким образом, около 80 процентов избирателей. Некоторые участки будут также оснащены сканерами для бюллетеней и автоматами для голосования с сенсорными экранами. В ходе президентских выборов УИК впервые будут составлять протоколы голосования с QR-кодами для упрощения обработки результатов и повышения их достоверности.

¹² Согласно закону по меньшей мере половина членов субъектных, территориальных и участковых избирательных комиссий должны представлять имеющие на это право политические партии, в то время как число государственных и муниципальных чиновников не должно превышать половину членов комиссии. Кроме того, право предлагать кандидатуры имеют вышестоящие избирательные комиссии, различные общественные ассоциации и объединения избирателей.

¹³ Действующий состав ЦИК был назначен в марте 2016 г.

¹⁴ С момента назначения выборов ЦИК провела 28 заседаний и приняла около 280 постановлений по множеству вопросов, в числе которых учёт избирателей, процедура голосования, печать бюллетеней, освещение в СМИ и распределение бесплатного эфирного времени и печатных площадей.

¹⁵ Например, 8 февраля ЦИК отменила решение Избирательной комиссии Московской области о проведении 18 марта интернет-опроса, так называемого «школьного референдума», и вынесла предупреждение председателю комиссии за превышение полномочий, а также использование официальных изображений и логотипов из информационных материалов для избирателей. Опрос должен быть включать вопрос о продлении школьной недели с пяти до шести дней.

¹⁶ На 142-м и 143-м заседаниях председатель ЦИК заявила, что проинформирована о том, что сотрудников предприятий и учителей школ якобы принуждают зарегистрироваться на голосование на конкретных избирательных участках, так как, согласно обвинениям, это позволит нарушителям повлиять на выбор избирателей.

¹⁷ Подобные соревнования организованы Аппаратом губернатора в [Свердловске](#), ИКС в [Курске](#) и в [Ямало-Ненецком автономном округе](#).

ЦИК выпустила комплекс печатных и видео-материалов для информирования избирателей о различных аспектах избирательного процесса, а также материалов, призванных повысить явку избирателей. Некоторые из видеороликов снабжены сурдопереводом.

VI. РЕГИСТРАЦИЯ ИЗБИРАТЕЛЕЙ

Право принимать участие в выборах имеют граждане РФ, достигшие на день голосования 18 лет, за исключением лиц отбывающих тюремный срок или признанных судом недееспособными.¹⁸ Действует система пассивной регистрации избирателей, списки избирателей составляются на основании регистрации граждан по месту жительства.

По состоянию на 1 января 2018 года в Российской Федерации зарегистрировано 108 968 869 избирателей, включая 1 875 408 за границей РФ и 13 951 в городе Байконур.¹⁹ После 1 июля 2017 года ЦИК в сотрудничестве с другими компетентными органами провела проверку списков избирателей и удалила 563 000 записей. ЦИК признала, что проблема дубликатов в учёте избирателей существует и приняла поправки на законодательном уровне для её решения.²⁰

Списки избирателей составляются территориальными избирательными комиссиями не позднее, чем за 11 дней до дня голосования на основании данных, предоставленных руководством местной администрации и других государственных органов с помощью ГАС «Выборы».²¹ Списки избирателей должны быть предоставлены участковым избирательным комиссиям за 10 дней до дня голосования или, в случае раннего голосования, не позднее, чем за 21 день.²² Избиратели могут быть включены в списки на основании решения суда или вышестоящей избирательной комиссии, в том числе непосредственно в день голосования.

Вследствие законодательных поправок, принятых в июне 2017 г., избиратели, которые хотят проголосовать по месту нахождения, могут подать заявление о включении в список избирателей на выбранном ими избирательном участке в любую территориальную избирательную комиссию, в многофункциональные центры государственных и муниципальных услуг или через единый интернет-портал государственных услуг в период с 45-го по 5-й день перед днём голосования.²³ По истечению этого периода и вплоть до 14:00 дня накануне голосования такое заявление в установленной форме можно подать только в УИК

¹⁸ В деле [«Анчугов и Гладков против Российской Федерации» \(2013 г.\)](#) Европейский суд по правам человека (ЕСПЧ) постановил, что автоматическое и бланкетное лишение избирательных прав всех осуждённых, независимо от характера и тяжести совершённого ими преступления и их индивидуальных обстоятельств, нарушает [Статью 3 Протокола 1 к Европейской декларации прав человека](#).

¹⁹ Город в Казахстане, который Россия арендует в связи с космической программой.

²⁰ По информации ЦИК, регистр избирателей содержит 270 000 повторяющихся записей граждан, которые дважды зарегистрированы на территории Российской Федерации. Есть также повторяющиеся записи избирателей, зарегистрированных как в Российской Федерации, так и в консульских учреждениях за рубежом, однако точные цифры на данный момент недоступны. В феврале 2018 г. ЦИК приняла две поправки, касающиеся регистрации избирателей, составлению и уточнению списков избирателей с целью облегчить задачу устранения двойных записей в преддверии президентских выборов.

²¹ ГАС «Выборы» - это система для хранения данных и обмена ими между избирательными комиссиями.

²² Раннее голосование проводится с 25 февраля в удалённых районах, на полярных станциях и на судах, которые в день голосования будут находиться в плавании. Избиратели, находящиеся за границей, согласно закону могут голосовать с 2 марта.

²³ Такое заявление можно также подать в УИК в период с 20-го по 5-й перед днём голосования. 1 ноября 2017 г. ЦИК приняла постановление, которое подробнее регламентирует это нововведение и даёт рекомендации по его осуществлению.

по месту жительства избирателя.²⁴ Во всех случаях избиратель/ница должен/на точно указать участок, на котором он/а собирается голосовать, и его/её должны исключить из списка избирателей по месту регистрации либо через ГАС «Выборы», либо вручную. По состоянию на 28 февраля 1 306 800 избирателей подали заявления о голосовании по месту нахождения.

VII. ВЫДВИЖЕНИЕ И РЕГИСТРАЦИЯ КАНДИДАТОВ

Любой гражданин, обладающий избирательными правами, не моложе 35 лет на день выборов, постоянно проживающий в Российской Федерации не менее 10 лет, может претендовать на пост президента. Согласно Конституции и закону «О выборах Президента Российской Федерации» не имеют права баллотироваться лица, имеющие неснятую или непогашенную судимость, а также граждане, осуждённые за совершение тяжкого или особо тяжкого преступления, в течение 10 или 15 лет соответственно со дня снятия или погашения судимости.

Кандидаты на должность президента могут быть выдвинуты политическими партиями или в порядке самовыдвижения. Самовыдвижение должно быть поддержано группой в количестве не менее 500 граждан. После предыдущих президентских выборов, в мае 2012 г., в законодательную базу, регулирующую регистрацию кандидатов, были внесены поправки, согласно которым требуемое количество подписей в поддержку кандидатуры сократилось с 2 миллионов до 300 000 для самовыдвиженцев и 100 000 для кандидатов, выдвинутых политическими партиями, не представленными в парламенте.²⁵ ЦИК с помощью других компетентных органов должна проверить минимум 20 процентов подписей в поддержку кандидата, выбранных в случайном порядке.²⁶ Кандидатам, выдвинутым парламентскими партиями, подписи в поддержку не требуются. Большинство собеседников МНВ БДИПЧ положительно оценили сокращение требуемого числа подписей.

36 кандидатов, в числе которых было 10 женщин, подали документы в ЦИК.²⁷ После изучения документов ЦИК разрешила 19 кандидатам перейти к сбору подписей.²⁸ Шесть кандидатов, которым было отказано в сборе подписей, апеллировали решение ЦИК в Верховном Суде Российской Федерации, однако безуспешно. Одним из них был выдающийся оппозиционный активист Алексей Навальный (См. раздел *Жалобы и обращения*).

Из 16 кандидатов, собиравших подписи в свою поддержку (среди них было пять женщин), ЦИК зарегистрировала шесть кандидатов. ЦИК также зарегистрировала двух кандидатов,

²⁴ Чтобы избежать множественного голосования к заявлению прикрепляется специальная марка, состоящая из двух частей, одну часть которой отрезают и вклеивают в список избирателей по месту регистрации, а второй – в список того участка, на котором избиратель голосует. Без марки заявление недействительно.

²⁵ Подписи должны собираться в период с 80-го по 45-й день, предшествующий дню выборов, по меньшей мере в 40 субъектах Российской Федерации, причём не более 7 500 подписей за самовыдвиженцев и не более 2 500 за кандидатов от политических партий в каждом субъекте.

²⁶ Кандидатам может быть отказано в регистрации, если более 5 процентов подписей, выбранных для проверки, признаются недостоверными. Подписи могут быть признаны недостоверными по ряду причин: ошибки или технические неточности, пропуски при заполнении полного адреса подписавшегося, отсутствие указания даты заполнения листа, заполнение подписных листов карандашом или внесение изменений в подписные листы.

²⁷ Для регистрации в качестве кандидата нужно предоставить большой перечень документов, в том числе нотариально заверенный протокол встречи группы избирателей или съезда партии, сведения о доходах, расходах и собственности кандидата и его/её супруги/а за последние шесть лет, а также подтверждение об открытии счёта для избирательного фонда. Все счета кандидата в иностранных банках должны быть закрыты на момент подачи документов.

²⁸ Основания, по которым ЦИК не разрешила кандидатам перейти к сбору подписей, включали неснятую или непогашенную судимость, невыполнение требования о постоянном проживании в Российской Федерации, невыполнение требования о поддержке самовыдвижения группой не менее 500 избирателей.

выдвинутых политическими партиями, представленными в парламенте.²⁹ В итоге было зарегистрировано восемь кандидатов, среди которых одна женщина.³⁰

VIII. КОНТЕКСТ ИЗБИРАТЕЛЬНОЙ КАМПАНИИ

Кампания началась с выдвижения кандидатов и закончится за один день до начала голосования. До настоящего момента уличная агитационная кампания кандидатов носила ограниченный характер, но активизировалась в связи с тем, что некоторые кандидаты проводили мероприятия 23 февраля в празднование Дня защитника Отечества. В основных населенных пунктах было замечено увеличение количества плакатов и рекламных щитов. Во многих городах наблюдалось проведение небольших пикетов и встреч с избирателями, и наблюдатели МНВ БДИПЧ получили информацию о планировании поквартирных обходов и некоторого количества митингов до дня голосования. Большинство кандидатов активно прибегали к агитации в интернете и социальных сетях.

Законодательство предоставляет всем кандидатам равные возможности для проведения агитации, и злоупотребление административным ресурсом запрещено. Публичные собрания определяются как встречи двух и более лиц, и от организаторов требуется, чтобы они направляли уведомление местным или региональным властям за период от 10 до 15 дней до мероприятия³¹. Уведомление должно содержать информацию о цели, форме, месте и времени проведения мероприятия. Власти могут предложить альтернативное место и время или полностью отказать в его проведении при особых обстоятельствах, таких как угроза общественной безопасности.³² Кроме того, местные власти определяют места и площади для бесплатного размещения материалов и проведения мероприятий, при этом кандидаты могут использовать дополнительные пространства и помещения за плату. Все печатные агитационные материалы должны содержать выходные данные, а копии должны быть предоставлены в ЦИК до начала распространения.

Многие собеседники БДИПЧ отметили, что в ряде регионов проводятся соревнования и конкурсы для повышения явки.³³ Кроме того, в день выборов муниципальные власти организуют общественные опросы по вопросам местной значимости.³⁴ Как сообщают некоторые собеседники МНВ БДИПЧ, работников государственных учреждений, частных и

²⁹ Два кандидата отказались от сбора подписей, а регистрацию одного кандидата ЦИК отменила в связи с двойным гражданством.

³⁰ Кандидаты были зарегистрированы до установленного срока (10 февраля) в следующей последовательности: Владимир Жириновский (ЛДПР), Павел Грудинин (КПРФ), Владимир Путин (самовыдвижение), Григорий Явлинский («Яблоко»), Борис Титов (Партия роста), Сергей Бабурин («Российский общенародный союз»), Ксения Собчак («Гражданская инициатива») и Максим Сурайкин («Коммунисты России»).

³¹ Закон «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» от 2004 года. Принятые в 2014 году поправки в Кодекс об административных правонарушениях увеличили наказание за нарушения с 10 000 рублей до одного миллиона рублей (курс евро — 70 рублей) и срок задержания до 30 дней.

³² Конституционность закона неоднократно оспаривалась в Конституционном Суде, которые постановил 14 февраля 2013 года, что требование организаторам предоставлять предварительное уведомление о проведении мероприятия находится в соответствии с Конституцией.

³³ В [Республике Алтай](#) молодым избирателям предлагалось делать фотографии самих себя в день выборов и публиковать их в социальных сетях для получения возможности выиграть смартфон в рамках конкурса, организованного издательством, частично финансируемом из местного бюджета. Такой же конкурс организован фондом «Сокровища Урала» в [Первоуральске](#) (Свердловская область). В [Липецке](#), для повышения явки организованы конкурсы и другие внеклассные мероприятия. Был организован Всероссийский конкурс рисунков, где детям предлагалось нарисовать действующего президента за приз в 400 рублей.

³⁴ Например, по отчетам и наблюдениям МНВ БДИПЧ в Ростовской, Волгоградской, Омской областях, нескольких городах [Архангельской](#) области, [Приморском крае](#), [Республике Башкортостан](#) и [Екатеринбурге](#). По [сообщению СМИ](#), общественные опросы проводятся в 81 субъекте Российской Федерации.

государственных предприятий, студентов и родителей школьников приглашаются пройти предварительную регистрацию для участия в этих общественных опросах в день выборов.

Кандидаты, которые занимают посты в федеральных или муниципальных органах власти, не обязаны уходить в отпуск для того, чтобы принять участие в президентских выборах. Тем не менее, законодательство запрещает использовать служебное положение для получения преимуществ в ходе предвыборной кампании. По мнению нескольких кандидатов и большинства собеседников МНВ БДИПЧ, действующий президент остается вне конкуренции и пользуется несопоставимой видимостью благодаря занимаемой должности.³⁵

Господин Навальный, оппозиционный активист и незарегистрированный выдвиженец, призвал к бойкоту выборов, и в некоторых городах Миссией были замечены плакаты «Забастовки избирателей».³⁶

IX. ФИНАНСИРОВАНИЕ ИЗБИРАТЕЛЬНОЙ КАМПАНИИ

Закон обязывает кандидатов открыть специальный избирательный счет для расходования средств собственного избирательного фонда и назначить уполномоченных представителей по финансовым вопросам. Предельная сумма всех расходов кандидата не может превышать 400 миллионов рублей (около 5 714 000 евро).³⁷ Кандидаты обязаны предоставить в ЦИК два финансовых отчета, первый – в момент подачи документов на регистрацию в качестве кандидата, второй – не позднее чем через 30 дней со дня официального опубликования общих результатов выборов.³⁸

Несмотря на то, что ЦИК сотрудничает с другими государственными структурами в сфере контроля за законностью операций по избирательным фондам кандидатов, она не обладает полномочиями следственных органов. В начале избирательной кампании ЦИК потребовала от пяти кандидатов вернуть часть переведенных на их счета добровольных пожертвований, которые в целом составили сумму в размере около 29 миллионов рублей (примерно 414 000 евро). В большинстве случаев это произошло в связи с неполнотой информации, указанной жертвователями, в связи с тем, что юридическое лицо, сделавшее добровольное

³⁵ Три кандидата [подали жалобы в ЦИК](#) на трансляцию в прайм-тайм на государственном телевидении четырехсерийного документального фильма о действующем президенте. В ответ на эти и другие жалобы по данному вопросу, ЦИК отменил показ третьей и четвертой части документального фильма. Один из [кандидатов заявил](#), что, так как действующий президент однозначно победит, он рассматривает свое участие в выборах как возможность призвать власти к принятию новой экономической стратегии. Также, [другой кандидат отметил](#), что действующий президент несомненно окажется победителем.

³⁶ Поступили сведения о ряде задержаний активистов, призывающих к забастовке избирателей, и в других городах: в Челябинске одного из сторонников кампании вызвали в прокуратуру, по его мнению, в связи с его политической активностью; в Казани координатора кампании задержали за участие в несанкционированной публичной акции; в Тюмени двух активистов задержали за распространение материалов кампании. Помощник г-на Навального и координатор кампании был арестован 22 февраля и приговорён к 30 дням заключения за нарушение установленного порядка организации публичного мероприятия.

³⁷ Если кандидат, признанный избранным, израсходовал на проведение своей избирательной кампании помимо средств собственного фонда иные денежные средства, составляющие более 10 процентов от предельной суммы всех расходов, суд может отменить решение ЦИК о результатах выборов.

³⁸ В своих первых финансовых отчетах, поданных в ЦИК одновременно с представлением документов, необходимых для регистрации, у кандидатов обнаружили значительные расхождения в затратах на сбор подписей, которые варьируются от суммы в менее чем один рубль (примерно 0.14 евро) до суммы в 196 рублей (примерно 2.8 евро) в отношении одной подписи.

пожертвование, имеет долю иностранного участия более чем 30 процентов, или в связи с тем, что сумма пожертвований превысила предельную сумму возможных расходов.³⁹

Х. СРЕДСТВА МАССОВОЙ ИНФОРМАЦИИ

Всего официально зарегистрировано несколько тысяч средств массовой информации. Их значительная часть, включая главные телеканалы, учреждены, находятся в собственности или принимают поддержку от государства и аффилированных с государством структур.⁴⁰ Телевидение остается главным источником политической информации. Среди печатных средств массовой информации превалирует желтая пресса. Интернет, включая социальные сети, стал важным политическим источником информации, но в основном только для городов.

Конституция гарантирует право на свободу мысли и слова и право свободно искать, получать, передавать, производить и распространять информацию. Клевета и оскорбление представителей государственной власти являются уголовными преступлениями. Некоторые собеседники МНВ БДИПЧ отмечали, что обширное законодательство в области борьбы с экстремизмом и строгое государственное регулирование провоцируют самоцензуру, а разнообразие и независимость СМИ остаётся под вопросом, особенно среди телевизионных компаний. Представитель ОБСЕ по вопросам свободы СМИ неоднократно осуждал продолжающиеся физические нападения на журналистов и редакции, а также критиковал предлагаемые поправки к закону о СМИ как несоразмерное вмешательство в свободу мысли и слова.⁴¹

Закон «О выборах Президента Российской Федерации» и закон «Об основных гарантиях избирательных прав» гарантируют каждому зарегистрированному кандидату и партии, выдвинувшей кандидата, бесплатное эфирное время на период официальной агитации в СМИ как на федеральных, так и на региональных государственных теле- и радиовещательных каналах, а также бесплатную печатную площадь в федеральных государственных печатных СМИ.⁴² Бесплатное эфирное время, предоставляемое каждым федеральным государственным каналом, составляет один час для каждого зарегистрированного кандидата и партии. Половина этого времени предназначается для дебатов кандидатов, одна треть – политическим партиям, оставшееся время отдается под агитационные ролики. В законе «О выборах Президента Российской Федерации» оговаривается, что информация в материалах, опубликованных в СМИ, должна быть объективной и достоверной и не должна нарушать равенство кандидатов.

ЦИК контролирует соблюдение средствами массовой информации правил предвыборной кампании. В этих целях в январе 2018 года была создана Рабочая группа, состоящая по большей части из членов ЦИКа и сотрудников и представителей государственных институтов и государственных СМИ. На данный момент было проведено только два открытых заседания. Кроме этого, ЦИК проводит собственный мониторинг СМИ, анализируя количественные показатели освещения кандидатов на более чем 30 каналах.

³⁹ Г-н Грудинин был обязан вернуть 174 000 рублей (примерно 2 500 евро); г-н Жириновский – 270 000 рублей (около 3 890 евро); г-н Путин – 7 520 000 рублей (около 108 287 евро); г-жа Собчак – 16 500 рублей (около 237 евро) и г-н Титов – 21 531 000 рублей (около 310 000 евро).

⁴⁰ См. доклады организаций, работающих с свободой мысли и слова, включая [«Онлайн и по всем фронтам»](#) Human Rights Watch и [Media Sustainability Index – Russia 2017](#) IREX.

⁴¹ Заявления представителя ОБСЕ по вопросам свободы СМИ от [29 сентября](#) 2017 г., [23 октября](#) 2017 г., [22 декабря](#) 2017 г. и [26 января](#) 2018 г.

⁴² Официальный старт предвыборной агитационной кампании в СМИ – 17 февраля.

5 февраля МНВ БДИПЧ начала качественный и количественный мониторинг семи телеканалов, двух радиостанций, семи газет и четырех СМИ, выходящих онлайн.⁴³

XI. ЖАЛОБЫ И АППЕЛЯЦИИ

Избиратели и кандидаты, наряду с общественными организациями, наблюдателями и избирательными комиссиями, могут обжаловать действия, бездействие и решения избирательных комиссий в вышестоящие избирательные комиссии и в суды. Жалобы в отношении ЦИК подаются в Верховный Суд. Закон гласит, что в случае если одна и та же жалоба подана одновременно и в суд, и в соответствующую избирательную комиссию, эта комиссия приостанавливает рассмотрение жалобы до вынесения судом решения.

В региональные избирательные комиссии и в ЦИК был подан ряд жалоб, касающихся нарушений в ходе избирательной кампании. На данный момент в Верховный Суд подано более 68 жалоб на решения ЦИК.⁴⁴ По 47 жалобам были вынесены определения об отказе в принятии их к рассмотрению.⁴⁵ Примерно 200 обращений и запросов было направлено в ЦИК.

В суде рассматривалось два дела, касающиеся права лица быть избранным. В обоих случаях Верховный Суд постановил, что закон не был нарушен.⁴⁶

XII. НАБЛЮДЕНИЕ ЗА ВЫБОРАМИ

Согласно действующему законодательству наблюдение за выборами могут осуществлять представители кандидатов, средства массовой информации, международные наблюдатели, а также, в соответствии с поправками к закону «О выборах Президента Российской Федерации»,

⁴³ Мониторинг осуществляется ежедневно с 18:00 до 24:00 на федеральных каналах: Первый канал, Россия 1 и НТВ. Главные новостные программы отслеживаются на следующих каналах: Рен-ТВ, ТВ Центр (головной офис в Москве), 5 канал (с головным офисом в Санкт-Петербурге), телеканал Дождь (онлайн-вещание) и радиостанции «Вести ФМ» и «Эхо Москвы». Также отслеживаются политические газеты «Российская газета» (государственная ежедневная газета), «Коммерсант», «Комсомольская правда», «Московский комсомолец», «Независимая газета», «Ведомости» (частные ежедневные издания) и «Аргументы и Факты» (частное еженедельное издание). МНВ БДИПЧ также отслеживает относящиеся к выборам материалы в следующих онлайн-изданиях: www.iz.ru, www.lenta.ru, www.medusa.io и www.rbc.ru.

⁴⁴ 6 из этих жалоб касаются оспаривания кандидатами отказа ЦИК зарегистрировать их в качестве кандидатов по ряду причин, таких как: отсутствие группы избирателей для поддержки самовыдвижения кандидата в количестве не менее 500 граждан, невыполнение кандидатом требования об уведомлении ЦИК о месте и времени проведения собрания группы избирателей в установленные законом сроки, наличие у лица вида на жительство на территории иностранного государства, неполнота пакета документов, необходимого для регистрации. Верховный Суд признал постановления ЦИК законными во всех шести случаях.

⁴⁵ Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации предусматривает несколько оснований для подобного отказа, - например, в случае, если жалоба рассматривается в ином судебном порядке, если предполагаемое нарушение не затрагивает права истца, или если имеется вступившее в законную силу решение иного суда по спору о том же предмете жалобы.

⁴⁶ В первом случае, рассмотрев жалобу г-на Навального, который оспорил конституционность ограничения пассивного избирательного права, связанного с осуждением лица и лишением его свободы за совершение тяжких и особо тяжких преступлений, Конституционный Суд в своем определении от 18 января не установил нарушений конституционных прав заявителя. Г-н Навальный ранее был приговорен к пяти годам лишения свободы условно, с испытательным сроком в один год и пять месяцев, а также к штрафу в размере 500 000 рублей. Во втором случае, зарегистрированный кандидат, г-жа Собчак, оспорила в Верховном Суде постановление ЦИК о регистрации действующего Президента в качестве кандидата, указав, что, согласно Конституции, он исчерпал свой лимит президентских сроков. Верховный Суд в своем решении от 16 февраля установил, что ЦИК действовала в рамках своих полномочий и установленной процедуры регистрации кандидата. Кроме того, Верховный Суд также пришел к выводу, что регистрация г-на Путина не нарушила избирательные права г-жи Собчак.

внесёнными в декабре 2017 г., наблюдатели, назначенные общественными палатами.⁴⁷ Каждый кандидат может назначить вплоть до 600 доверенных лиц, а политическая партия, выдвинувшая кандидата, до 100 доверенных лиц. Хотя законодательные поправки расширили возможности назначения наблюдателей за счет общественных палат, закон всё ещё не предусматривает наблюдения со стороны граждан и организаций независимо от общественных палат.

Недавние поправки сняли ряд ограничений прав и деятельности наблюдателей. Теперь наблюдатели могут присутствовать на избирательном участке, указанном в их регистрационных документах, не уведомляя об этом за три дня. Кроме того, наблюдателя больше нельзя удалить с избирательного участка без соответствующего решения суда. Представители СМИ могут быть аккредитованы как наблюдатели только в том случае, если их трудовой контракт с каким-либо средством массовой информации был заключен по меньшей мере за два месяца до официального объявления о выборах.

Представители различных гражданских объединений наблюдателей, среди которых «Голос», СОНАР, «Национальный общественный мониторинг» и другие, сообщили МНВ БДИПЧ, что они планируют направлять наблюдателей преимущественно через кандидатов или через общественные палаты. Федеральная и региональные общественные палаты намерены привлечь 200 000 наблюдателей, чтобы максимально охватить всю страну.⁴⁸ Они заключили ряд соглашений о сотрудничестве с различными общественными объединениями и организациями гражданского общества. Многие собеседники МНВ БДИПЧ выразили сомнения в отношении процесса привлечения наблюдателей общественными палатами и нейтральность выбранных ими наблюдателей.

ХIII. ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ МИССИИ БДИПЧ

МНВ БДИПЧ начала свою работу в Москве 5 февраля. Глава миссии встретился с Министерством иностранных дел, ЦИК, Верховным Судом, а также с представителями кандидатов, политических партий, средств массовой информации и дипломатическим сообществом, находящимся в стране. Парламентская Ассамблея ОБСЕ объявила, что пришлет делегацию наблюдателей для наблюдения в день голосования. Действующий Председатель ОБСЕ назначил Михаэля Георга Линка Специальным координатором и руководителем краткосрочной миссии наблюдателей ОБСЕ на этих выборах.

*Английская версия данного доклада является единственным официальным документом.
Неофициальный перевод доступен на русском языке.*

⁴⁷ Общественная палата РФ была создана в 2005 г. и осуществляет взаимодействие граждан с органами государственной власти и местного самоуправления в целях учета потребностей и интересов граждан, защиты их прав и свобод при формировании и реализации государственной политики, а также в целях осуществления общественного контроля за деятельностью органов власти. Из 168 членов федеральной палаты 40 назначаются президентом, 85 – региональными палатами, 43 – общественными объединениями. Члены региональных общественных палат назначаются федеральным или региональным правительством и организациями гражданского общества.

⁴⁸ 30 января 2018 г. ЦИК издала документ, устанавливающий порядок назначения наблюдателей общественными палатами. Однако ряд моментов технического характера, в том числе – процесс привлечения наблюдателей и методология наблюдения, остаётся неясным. Федеральная общественная палата сообщила МНВ БДИПЧ, что работа над регламентированием этих моментов продолжается.