
МЕЖДУНАРОДНАЯ МИССИЯ ПО НАБЛЮДЕНИЮ ЗА ВЫБОРАМИ Российская Федерация, Выборы в Государственную Думу Российской Федерации 4 декабря 2011

ЗАЯВЛЕНИЕ О ПРЕДВАРИТЕЛЬНЫХ РЕЗУЛЬТАТАХ И ВЫВОДАХ

Москва, 5 декабря 2011 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).

Действующий председатель ОБСЕ назначил Петроса Ефтиму, главу ПА ОБСЕ, Особым координатором, который возглавил краткосрочную наблюдательную миссию ОБСЕ. Тини Кокс (Нидерланды) возглавил делегацию ПАСЕ. Хайди Тальявини является главой Миссии ОБСЕ/БДИПЧ по наблюдению за выборами (далее – Миссия).

Эта оценка была сделана с целью определить степень соответствия этих выборов обязательствам ОБСЕ и Совета Европы, а также местному законодательству. В ряде регионов наряду с выборами в Государственную Думу проходили региональные и местные выборы, за которыми проводилось наблюдение только в случае их влияния на проведение парламентских выборов. Это заявление о предварительных выводах и заключениях составлено до окончания избирательного процесса. Заключительная оценка выборов будет, отчасти, зависеть от проведения оставшихся этапов избирательного процесса, включая подведение итогов и объявление результатов, а также от рассмотрения возможных жалоб и апелляций по завершении голосования. ОБСЕ/БДИПЧ издаст исчерпывающий заключительный отчет с рекомендациями по возможным улучшениям примерно через восемь недель по завершении избирательного процесса. ПА ОБСЕ представит собственный отчет на заседании зимой 2012 года. Делегация ПАСЕ также представит отчет на заседании сессии в январе 2012 года.

ПРЕДВАРИТЕЛЬНЫЕ ВЫВОДЫ

В техническом отношении подготовка к выборам в Государственную Думу РФ 4 декабря была хорошо организована, но сами выборы характеризовались тесным слиянием государственных органов власти и правящей партии. Несмотря на отсутствие равных условий для участников избирательного процесса, избиратели воспользовались правом и выразили свое мнение. Хотя в выборах и приняли участие семь политических партий, отказ в регистрации некоторым политическим силам сузил пространство для политической конкуренции. Борьба была смещена в пользу правящей партии как результат отсутствия независимости органов по проведению выборов, пристрастности большинства СМИ и неправомерным вмешательством государственных органов власти на разных уровнях. Все эти факты не способствовали созданию необходимых условий для честного соперничества в избирательном процессе. Тем не менее, законодательная база была в некоторых аспектах улучшена и дебаты предоставили участникам избирательного процесса единые стартовые возможности.

Законодательная база является всеобъемлющей и предоставляет соответствующую основу для проведения выборов. Однако законодательство слишком неоднозначно и открыто для интерпретаций, что ведет к его непоследовательному применению различными участниками, зачастую в интересах одной партии. Законы, гарантирующие свободу собраний, в некоторых случаях применялись ограничительно, нарушая права партий, участвующих в выборах. С момента проведения последних выборов в законодательство было внесено большое количество поправок. Ряд изменений позитивно сказались на некоторых элементах

избирательного процесса, хотя недавнее понижение избирательного порога до пяти процентов к данным выборам не применялось.

Центральная избирательная комиссия (ЦИК) приняла ряд подробных инструкций для обеспечения подготовки к выборам. Она проводила регулярные заседания, принимая большинство решений единогласно и без обсуждения. Процесс рассмотрения жалоб в ЦИК нарушал права партий, участвующих в выборах, в части эффективного и своевременного устранения нарушений. Представители большинства политических партий выражали серьезные сомнения в отношении беспристрастности избирательных комиссий всех уровней и их независимости от различных органов государственной власти.

Отказ Министерства юстиции в регистрации нескольким политическим партиям сократил имевшийся у избирателей выбор. В одном случае, Европейский суд по правам человека недавно постановил, что государственная ликвидация одной партии была необоснованной и представляла собой незаконное вмешательство во внутренние дела партии.

Кампания была вялотекущей. Наблюдатели ОБСЕ/БДИПЧ отметили, что органы, занимающиеся организацией выборов, местные власти и частные компании, специализирующиеся на предоставлении разного рода услуг, предоставляют партиям, участвующим в выборах, неравные условия, зачастую в пользу правящей партии. В некоторых регионах политические партии подали официальные жалобы на конфискацию агитационных материалов, неравный доступ к рекламным местам и на чрезмерные ограничения на проведение митингов. Таким образом, правила игры были смещены в пользу Единой России.

В ходе избирательной кампании разграничение между государством и правящей партией зачастую размывалось, и использовались ресурсы ведомств или должностных лиц, что противоречит параграфу 5.4 Документа Копенгагенского совещания ОБСЕ 1990 года. Агитационные материалы Единой России и информационные материалы для избирателей в Москве имели явное сходство друг с другом. Наблюдатели получили большое количество достоверных заявлений о попытках местных органов власти повлиять на выбор избирателей и оказать на них давление с целью обеспечить голосование за правящую партию.

Большинство вещательных компаний освещали выборы довольно ограниченно. С 5 ноября по 2 декабря СМИ, в соответствии с требованиями законодательства, были обязаны предоставить равные условия всем партиям, участвующим в выборах. В соответствии с этими требованиями, партии, участвующие в выборах, могли принимать участие в теледебатах на федеральном уровне, что должно было предоставить им равные исходные условия для обращения к избирателям. В новостных блоках, включенных в мониторинг, преобладали сообщения о деятельности государственных деятелей. В вещании всех телевизионных каналов, включенных в мониторинг, кроме одного, очевидное предпочтение отдавалось правящей партии.

Законодательство о выборах допускает присутствие международных наблюдателей и наблюдателей от политических партий. Однако законодательство и способы его применения ограничили количество международных наблюдателей и их деятельность в некоторых аспектах, что вызывает беспокойство. Конкретно необоснованная жалоба ЦИК на предвыборную миссию ПАСЕ поставила под угрозу участие ПАСЕ в наблюдении. Кроме того, наблюдение за парламентскими выборами представителями местного гражданского общества законодательством не предусмотрено. Несмотря на это, некоторые из них были активно включены в процесс мониторинга за подготовкой к выборам и ходом избирательной кампании. Давление и запугивания, направленные на одно из ведущих объединений местных наблюдателей, были нацелены на дискредитацию его деятельности и создали дополнительные препятствия его работе. Примечательно, что в день выборов множество сайтов было выведено из строя.

Во время голосования сотрудники избирательных комиссий представлялись опытными и преданными своему делу людьми. В целом, все процедуры были соблюдены. Однако качество процесса значительно ухудшилось в ходе подсчета голосов, который можно охарактеризовать частыми нарушениями процедуры и отдельными очевидными манипуляциями, включая несколько серьезных сообщений о вбросах бюллетеней. Более чем на одной трети избирательных участков, на которых велось наблюдение, не были представлены для ознакомления подписанные протоколы. В течение дня голосования наблюдатели также сообщали о ряде случаев препятствий их деятельности, в частности в момент подсчета голосов и подведения итогов.

ПРЕДВАРИТЕЛЬНЫЕ РЕЗУЛЬТАТЫ

Основные сведения

В выборах в Государственную Думу, нижнюю палату двухпалатного парламента, состоявшихся 4 декабря, приняли участие все семь зарегистрированных Министерством юстиции (Минюст) политических партий. Четыре из семи партий были представлены в Государственной Думе текущего созыва, а именно – правящая Единая Россия (ЕР), Коммунистическая партия Российской Федерации (КПРФ), Либерально-демократическая партия России (ЛДПР) и Справедливая Россия (СР). Тремя другими претендентами были Российская объединенная демократическая партия «Яблоко» (Я), «Патриоты России» (ПР) и «Правое дело» (ПД).¹

Последней зарегистрированной Минюстом партией стало в 2009 году ПД. С момента проведения последних парламентских выборов Минюст отказал в регистрации нескольким политическим партиям.² Некоторые незарегистрированные оппозиционные партии и активисты гражданского общества заявили, что отказ в регистрации некоторым политическим партиям ограничил имевшийся у избирателей выбор. В апреле 2011 г. Европейский суд по правам человека (ЕСПЧ) постановил, что ликвидация в 2007 году Республиканской партии была не обоснована легитимным целям, на которые ссылалось правительство, а также заключил, что имело место нарушение статьи 11 Европейской конвенции по правам человека.³ Российские власти обжаловали решение в Большой Палате ЕСПЧ; обжалование было отклонено.

Законодательная база и избирательная система

Выборы в Государственную Думу в первую очередь проводятся на основе Конституции, закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» (далее – закон «Об основных гарантиях») и закона «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» (далее – закон «О выборах депутатов Государственной Думы»)⁴. Обязательными также являются постановления, распоряжения, инструкции и решения избирательных комиссий.

Законодательная база является всесторонней и предоставляет необходимую основу для проведения выборов. Однако законодательство слишком обширно, что преуменьшает его четкость и ясность. Наблюдатели ОБСЕ/БДИПЧ отметили некоторые нестыковки и

¹Аббревиатура названий политических партий соответствует аббревиатурам на русском языке.

²А именно – Народ за демократию и справедливость, Курсом правды и единения, Воля, Партия народной свободы (ПАРНАС), РОТ-Фронт, Пиратская партия, Родина: здравый смысл и Другая Россия. См. Предвыборный оценочный отчет ОБСЕ/БДИПЧ <http://www.osce.org/odihr/elections/Russia/82440>.

³Решение по делу Республиканская партия против России, заявка под номером 12976/07 от 12 апреля 2011 г., доступно на сайте www.echr.coe.int.

⁴Применяются также: закон «О политических партиях», Кодекс об административных правонарушениях и закон «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» (закон «О собраниях»).

непоследовательное применение законодательства. Недостаточная определенность законодательной базы позволила применять ее в основном в пользу одной партии в ущерб остальным.⁵

Законодательство подверглось значительному пересмотру с момента проведения последних парламентских выборов в 2007 году. Среди наиболее значимых позитивных изменений: политические партии, набирающие между пятью и шестью процентами голосов, получают один мандат, а набравшие между шестью и семью процентами голосов – два мандата. Эти партии также наделяются правом назначать членов избирательных комиссий. Однако недавнее понижение избирательного порога до пяти процентов к данным выборам не применяется.

Свобода собраний в мирных целях гарантируется статьей 31 Конституции. По закону «О собраниях» для организации публичного мероприятия требуется заранее уведомить местные власти. Однако на практике это требование зачастую истолковывалась как разрешительная процедура.⁶ Это привело к разгону мирных собраний полицией и аресту участников на основании заявлений о «незаконности» таких митингов.⁷

Государственная Дума состоит из 450 депутатов, избираемых на пятилетний срок⁸ по системе пропорционального представительства по федеральному избирательному округу; региональные результаты принимаются во внимание при распределении мандатов. К выборам допускаются только зарегистрированные политические партии. Участие независимых кандидатов и образование избирательных блоков не допускается.⁹ Однако политические партии могут включать в списки своих кандидатов граждан, не являющихся членами каких-либо партий. Основной избирательный порог для распределения мандатов – семь процентов действительных голосов.

Организация выборов

Выборы в Государственную думу были организованы Центральной избирательной комиссией (ЦИК), 83 избирательными комиссиями субъектов Российской Федерации (далее – ИКС), 2 747 территориальными (районными, городскими и другими) избирательными комиссиями (ТИК) и примерно 94 500 участковых избирательных комиссий (УИК). Кроме того, 376 УИК обеспечили проведение голосования за рубежом в 145 странах. Избирательные комиссии, в основном, состояли из представителей зарегистрированных политических партий, а также работников местных администраций и государственных учреждений. Каждая политическая партия, участвующая в выборах, имела право назначать членов избирательных комиссий всех уровней без права голоса.

С технической точки зрения выборы были проведены должным образом с соблюдением избирательными комиссиями всех установленных законом сроков. Сотрудники избирательных комиссий справились со сложной задачей по организации выборов на

⁵Это было особенно заметно по жалобам, которые были доведены до сведения Миссии ОБСЕ/БДИПЧ. Подавляющее большинство жалоб, которые имели отношение к избирательной кампании ЕР, были отклонены, тогда как жалобы против оппозиции были удовлетворены.

⁶Такой вывод был сделан на основе права местных органов власти вносить предложения об изменении времени и места проведения мероприятия, заявленного организатором, в случае возможной угрозы общественной безопасности и порядку, и запретить митинг, если организатор не соглашается с предложенными изменениями. Партии также жаловались, что десятидневный срок для подачи уведомлений очень большой и не способствует организации митингов/демонстраций в последнюю минуту.

⁷Это отразилось на митингах СР и КППРФ в ряде городов, а также на студенческом протесте в Москве.

⁸Конституционные поправки 2008 года продлили депутатский мандат от четырех до пяти лет.

⁹Это входит в противоречие с параграфом 7.5 Документа Копенгагенского совещания ОБСЕ 1990 года, который говорит о том, что «государства-участники[...] уважают право граждан добиваться политических или государственных постов в личном качестве или в качестве представителей политических партий или организаций без дискриминации».

огромной территории, включающей в себя девять часовых поясов. Кроме того, в ряде регионов наряду с выборами в Государственную Думу проходили региональные и местные выборы.¹⁰ Сотрудники избирательных комиссий прилагали значительные усилия, чтобы добраться до избирателей в отдаленных районах во время досрочного голосования, которое проходило с 18 ноября.¹¹

ЦИК проводила регулярные заседания, которые были открыты для СМИ, а также транслировались в режиме реального времени на интернет-сайте ЦИК. Во время заседаний, на которых присутствовали представители ОБСЕ/БДИПЧ, члены ЦИК принимали большинство решений единогласно и без обсуждений. Однако в течение последних двух недель иногда высказывались противоположные точки зрения, в основном представителями политических партий без права голоса.

Решения и инструкции ЦИК обеспечили достаточную регулируемую основу для административной подготовки к выборам. Однако ЦИК действовала непоследовательно при вынесении решений по предвыборным жалобам. В особенности, жалобы, связанные с выборами в Государственную Думу, как правило, не обсуждались и по ним не выносились решения во время заседаний ЦИК. Одним из наиболее заметных случаев стали жалобы об одинаковых плакатах ЕР и Московской городской избирательной комиссии. Плакаты были практически идентичными, включая использование цветов, дизайна и шрифтов. В результате, избиратель мог легко запутаться, какие из этих плакатов были частью кампании Мосгоризбиркома по информированию избирателей, а какие представляли собой партийную агитацию. ЦИК не предприняла каких-либо действий, чтобы обеспечить четкое разграничение между деятельностью государственного органа и политической партии.¹² Жалобы против этих плакатов были поданы в ЦИК Я и СР, но они не были рассмотрены ЦИК вообще.¹³ (См. ниже)

Представители большинства политических партий выразили серьезные сомнения в отношении беспристрастности избирательных комиссий на всех уровнях. Они также подвергли сомнению их независимость от различных государственных органов власти и раскритиковали их предвзятость в пользу правящей партии. Наблюдатели ОБСЕ/БДИПЧ нашли подтверждения многим из этих озабоченностей. В то время как согласно законодательству количество государственных и муниципальных служащих в избирательных комиссиях не должно превышать половины от их общего состава, это требование не было соблюдено в ряде ТИК, которые посетили наблюдатели. Более того, ТИК и органы местной власти часто располагались в одном и том же здании. Несмотря на то, что в некоторых регионах наблюдатели Миссии ОБСЕ/БДИПЧ отмечали прозрачность процедуры формирования УИК, они получили большое количество информации от своих собеседников о том, что правящая партия находилась в привилегированном положении при назначении председателей ТИК и УИК.

¹⁰ 800 различных выборов (региональных/местных выборов и референдумов) прошли на порядка 36 тыс. избирательных участках.

¹¹ По подсчетам ЦИК около 0,1 процента населения воспользовалось возможностью проголосовать досрочно.

¹² Комментируя данный случай, мэр Москвы высказался в прессе, что ничего предосудительного в схожести плакатов он не видит. Он заявил, что «когда говорим о «Единой России», подразумеваем, что в масштабах Москвы власти городская и партийная, по сути, выступают в одном лице, мы занимаемся теми же вопросами, решаем общие задачи». Параграф 5.4 Документа Копенгагенского совещания ОБСЕ 1990 года требует «четкого разделения между государством и политическими партиями; в частности, политические партии не будут сливаться с государством».

¹³ Похожие случаи использования идентичных символов и шрифтов в информационных плакатах избирательных комиссий и агитационных материалах местных отделений ЕР были отмечены наблюдателями Миссии ОБСЕ/БДИПЧ в Санкт-Петербурге, Воронеже и Уфе.

Применение новых технологий при голосовании

В ходе этих выборов были использованы два вида электронных устройств для голосования: сканирующие комплексы обработки избирательных бюллетеней «КОИБ» и комплексы электронного голосования «КЭГ» на основе сенсорных экранов. Оба эти устройства использовались на ограниченном количестве участков.¹⁴ «КЭГ» были укомплектованы встроенными принтерами, что позволяло избирателям сверить свой выбор в момент голосования. Несмотря на то, что это повысило возможности проверки, тот факт, что отданные голоса печатались подряд на одной и той же бумажной ленте, создал возможность нарушения тайны голосования.

В большинстве регионов, где проходило наблюдение, персонал УИК прошел обучение по использованию электронных устройств для голосования. Практика публичного тестирования обеих систем в день выборов или накануне может потенциально способствовать повышению доверия к голосованию с помощью электронного оборудования. Однако вызывает озабоченность отсутствие положений об обязательном ручном пересчете обработанных бюллетеней по случайной выборке. Кроме того, в связи с тем, что оба этих устройства работают на проприетарном программном обеспечении, закрытом для общественного контроля, прозрачность их дизайна и функционирования недостаточна.

Регистрация избирателей

Собеседники Миссии ОБСЕ/БДИПЧ выразили доверие в отношении точности информации по регистрации избирателей. Списки избирателей были подготовлены ТИК на основании данных регистрации места жительства, предоставленных местными органами власти. Примерное число избирателей составило 110 млн. человек, включая 1,8 млн. проживающих за границей. Избиратели, планировавшие в день голосования находиться вдалеке от места постоянного проживания, имели возможность обратиться за получением открепительного удостоверения (далее – ОУ). Это позволило им проголосовать на любом избирательном участке страны или примерно на 100 избирательных участках, организованных на вокзалах и в аэропортах. За несколько дней до дня голосования ЦИК перераспределила ОУ между некоторыми регионами, ссылаясь на то, что в некоторых местах они заканчивались. Некоторые члены ЦИК без права голоса были обеспокоены возможными злоупотреблениями.¹⁵

Регистрация кандидатов

В период с 5 по 27 октября ЦИК зарегистрировала списки кандидатов семи политических партий. Перед подачей списков кандидатов для регистрации в ЦИК политическим партиям, не представленным в Думе, требовалось собрать и представить 150 тыс. подписей в свою поддержку. Списки кандидатов подавались на федеральном уровне и должны были содержать до 600 имен. Далее партии должны были разделить его на две категории – общефедеральную часть, состоящую максимум из 10 кандидатов, и оставшаяся часть списка должна была быть поделена на не менее чем 70 региональных групп. Таким образом, в совокупности, по стране было использовано 134 варианта избирательного бюллетеня. Около 3 тыс. кандидатов от семи партий приняли участие в выборах.

Ход избирательной кампании

Кампания была вялотекущей. В крупных городах политические партии использовали различные средства агитации – билборды, плакаты, листовки, телевизионные ролики, а также партийные интернет-сайты и блоги. В сельской местности и в небольших городах

¹⁴«КОИБ» были использованы на 4 800 избирательных участках, и 326 избирательных участков было оснащено «КЭГ».

¹⁵По данным на 1 декабря около 1,7 млн. ОУ было выписано избирателям на всей территории Российской Федерации.

кандидаты старались привлечь избирателей партийными газетами, плакатами, обходом по домам и небольшими собраниями. Избирательная кампания политических партий преимущественно базировалась на личностях, а их программные платформы носили, в основном, общий характер. В целом, риторика кампании была нейтральной, однако иногда звучали националистические высказывания.¹⁶

Сложилось впечатление, что избиратели не проявляли большого интереса к избирательной кампании в связи с распространенным мнением о том, что один голос не может повлиять на результат выборов.¹⁷ Некоторые гражданские активисты и незарегистрированные политические партии призывали избирателей либо испортить бюллетени, утверждая, что это единственный доступный людям способ высказать свое недовольство отсутствием истинного политического выбора, либо проголосовать за любую партию, кроме правящей.

В то время как закон обязывает рекламные компании предоставлять равные условия для всех кандидатов,¹⁸ некоторые политические партии заявляли о проблемах в доступе к рекламным местам. Например, КПРФ жаловалась на то, что местные компании зачастую не предоставляли им рекламные места или разрывали контракты по политическим причинам уже после их подписания.¹⁹ В некоторых регионах были видны только билборды ЕР.²⁰ В одном случае, частная компания заявила о том, что она получила указания от местных властей размещать только плакаты ЕР.²¹

Кроме того, некоторые политические партии проинформировали Миссию ОБСЕ/БДИПЧ о том, что их агитационные материалы в ряде регионов были конфискованы или задержаны на какое-то время полицией.²² Партии также жаловались в избирательные комиссии на распространение поддельных газет с недостоверной или порочащей информацией о различных кандидатах.²³ Случаи, когда агитационные материалы не содержали выходных данных, как того требует законодательство, или не были оплачены из партийных избирательных фондов, также привели к официальным жалобам.

В ходе избирательной кампании разграничение между государством и правящей партией зачастую размывалось, поскольку использовались ресурсы ведомств или должностных лиц, что противоречит статье 46 (4) закона «О выборах депутатов Государственной Думы» и параграфу 5.4 Документа Копенгагенского совещания ОБСЕ 1990 года. Например, в двух районах Москвы были замечены билборды, говорящие о том, что работы по строительству метро были проведены местным отделением ЕР. Другими партиями это воспринималось как агитация в пользу ЕР, оплаченная из государственного бюджета.

Наблюдатели Миссии ОБСЕ/БДИПЧ получили большое количество заслуживающих доверие заявлений о попытках повлиять на выбор избирателей. А именно, утверждения, что гражданские служащие просили подписать письма в поддержку ЕР; владельцы крупных компаний, оказывающие давление на работников, с целью обеспечить голосование за

¹⁶21 ноября Президент России Д.А.Медведев призвал кандидатов воздержаться от «хамской националистической риторики».

¹⁷С 3 по 19 октября Левада-центр провел опрос с целью определить, верят ли граждане в то, что они могут повлиять на политическую жизнь в стране. Опрос показал, что 82 процента россиян уверены, что повлиять на политические процессы в стране они не могут, а 55 процентов и вовсе не хотели бы участвовать в политической жизни даже на уровне своего города.

¹⁸Статья 61 (2) закона «О выборах депутатов Государственной Думы».

¹⁹КПРФ докладывала о таких случаях в Краснодаре, Нижнем Новгороде, Саратове, Уфе, Владивостоке, Москве, Санкт-Петербурге, Пскове, Красноярске, Хабаровске, Новосибирске, Рязани и Свердловске.

²⁰Такая информация была получена от наблюдателей ОБСЕ/БДИПЧ в Саратове, Уфе и Пскове.

²¹В письме с отказом отделению ЛДПР в Саратове от 1 ноября 2011 г. содержались недвусмысленные ссылки на эту инструкцию.

²²Миссия ОБСЕ/БДИПЧ получила такие жалобы от КПРФ в Иркутске и Туле и от СР в Кургане и Новосибирске.

²³Жалобы по этому вопросу были поданы в ИКС и ТИК ЕР, КПРФ и Я.

правящую партию; директора школ, которым давались указания местной администрацией обеспечить голосование своих сотрудников за ЕР.²⁴

Широко освещался случай с высокопоставленным правительственным чиновником в Челябинске, членом ЕР, который угрожал избирателям в телевизионной программе сокращением средств регионального бюджета, если они не проголосуют за его партию. В Омске КПРФ сообщило наблюдателям Миссии ОБСЕ/БДИПЧ, что губернатор в рамках своей регулярной телевизионной программы «Губернаторский час» вел избирательную кампанию в качестве кандидата ЕР и агитировал за свою партию.²⁵ В Ижевске в интернет было выложено видео, привлекшее общественное внимание, в котором показана попытка главы Администрации повлиять на выбор избирателей. Он пообещал ветеранам дополнительное финансирование, если они проголосуют за партию власти.

Документально подтвержденный отчет по всем доходам и расходам, связанным с избирательной кампанией, должен передаваться в ЦИК. Политическая партия должна представить в ЦИК два финансовых отчета, один во время регистрации на выборы, а второй не позднее чем через тридцать дней после опубликования результатов выборов. Один раз в две недели от ЦИК и ИКС требовалось предоставлять информацию о финансировании избирательной кампании политическими партиями для публикации в СМИ. Миссия ОБСЕ/БДИПЧ проанализировала информацию о расходах политических партий на проведение избирательной кампании, опубликованной ИКС в 18 регионах. В соответствии с этой информацией, расходы на избирательную кампанию ЕР превысили расходы всех остальных политических партий.

Средства массовой информации

В стране существует большое количество государственных и частных средств массовой информации. Телевидение является основным источником получения политической информации. Во время избирательной кампании в средствах массовой информации, проходящей с 5 ноября по 2 декабря, в рамках действующего законодательства СМИ были обязаны предоставить равные условия всем партиям, участвующим в выборах. Национальные и региональные государственные каналы также должны были предоставить всем партиям, участвующим в выборах, по часу бесплатного эфирного времени каждой.²⁶

В то время как большинство вещательных компаний выделило бесплатное эфирное время всем партиям, участвующим в выборах, время, в основном, предоставлялось вне «периода, когда теле- и радиопередачи собирают наибольшую аудиторию», что противоречит действующему законодательству. В дебатах на национальном телевидении приняли участие кандидаты от всех политических партий, участвовавших в выборах, что предоставило партиям равные исходные условия для обращения к избирателям.²⁷ Пять партий также воспользовались возможностью приобретения платного эфирного времени для проведения избирательной кампании. Кроме того, государственные каналы Россия 1 и Россия 24 создали дополнительные программы, оплачиваемые партиями, в ходе которых они могли представить свои платформы и провести дебаты со своими оппонентами. Четыре партии приняли в них участие: СР, КПРФ, ЛДПР и Я.

Медиа-мониторинг Миссии ОБСЕ/БДИПЧ, проведенный в период с 31 октября по 2 декабря,²⁸ показал слабый интерес вещательных компаний к избирательной кампании. В

²⁴Наблюдатели Миссии ОБСЕ/БДИПЧ получили информацию о таких заявлениях в Воронеже, Екатеринбурге, Хабаровске и Новосибирске.

²⁵КПРФ подала официальную жалобу в ИКС в Омске, которая была отклонена.

²⁶В соответствии с законодательством, как минимум половина выделенного времени должна быть отведена под дебаты участников.

²⁷Впервые в дебатах приняла участие правящая ЕР.

²⁸Мониторинг Миссии ОБСЕ/БДИПЧ отслеживал работу семи телевизионных каналов (Первый канал, Россия 1, Россия 24, ТВ «Центр», НТВ, 5-ый канал и Рен-ТВ) и газет (Российская газета,

новостных блоках всех, кроме одного, телевизионных каналов, включенных в мониторинг, преобладали сообщения о деятельности государственных чиновников. Освещение деятельности властей занимало от 55 процентов на России 24 до 83 процентов на ТВ «Центр». В последнюю неделю кампании, НТВ, ТВ «Центр» и 5-ый канал транслировали программы, которые были посвящены достижениям властей. Напротив, частное Рен-ТВ представило критическое освещение деятельности правящей партии и, в меньшей степени, государственным органам власти, посвятив им 35 процентов времени в новостях, посвященных политике. В освещении власти, вещательные компании, включенные в мониторинг, часто не разделяли появление чиновников в их официальном качестве и в качестве кандидатов. В особенности, освещая деятельность Президента в его официальном качестве, СМИ часто демонстрировали на заднем плане логотип правящей партии.

В освещении избирательной кампании партий, участвующих в выборах, Россия 1 и Россия 24 предоставили существенное количество времени всем партиям, отдавая очевидное предпочтение ЕР. Первый канал и ТВ «Центр» в основном освещали ЕР, которая получила 15 и 11 процентов преимущественно позитивного новостного освещения соответственно. Для сравнения, все остальные участвующие в выборах партии получили в общей сложности 8 и 5 процентов преимущественно нейтрального новостного освещения соответственно. На НТВ и 5-ом канале освещение всех партий кроме ЕР было практически незаметным. Все СМИ, включенные в мониторинг, увеличили освещение ЕР в течение последней недели кампании. В целом, подходы большинства вещателей не соответствуют законодательству о выборах, которое требует, чтобы предпочтение в новостях не отдавалось ни одной политической партии.

Один рекламный ролик СР, который транслировался на нескольких каналах, был снят с эфира после письма председателя ЦИК о необходимости экспертной оценки этого ролика на предмет наличия или отсутствия факта нарушения законодательства об экстремизме.²⁹ Это произошло, несмотря на то, что ЦИК не рассматривал этот вопрос на своем заседании. Рабочая группа ЦИК по жалобам, связанным со средствами массовой информации, была создана после указанного факта, и некоторые ее члены раскритиковали подход председателя ЦИК.

Жалобы и апелляции

Законодательство позволяет подавать жалобы и апелляции в суды и избирательные комиссии. ЦИК и многие ИКС полагались на рабочие группы, состоящие из членов и сотрудников комиссий и экспертов, в проведении предварительного рассмотрения жалоб и предоставлении рекомендаций для дальнейшего обсуждения комиссией с целью принятия официального решения.

Рассмотрение жалоб рабочей группой при ЦИК фактически лишает заявителей возможности проведения слушаний по своим жалобам ЦИК как коллегиальным органом. Жалобы, касающиеся выборов в Государственную Думу, рассмотренные рабочей группой, впоследствии ЦИК не обсуждалась.

По данным сайта ЦИК, Комиссия обсудила и вынесла решения всего по пяти жалобам.³⁰ Правовое управление ЦИК предоставляло противоречивую информацию об общем количестве поступивших жалоб.³¹ Таким образом, Миссии ОБСЕ/БДИПЧ не удалось

Парламентская газета, Коммерсант, Комсомольская правда, Жизнь, Новая газета и «Аргументы и Факты»).

²⁹ Несколько других клипов СР и ЛДПР впоследствии были сняты с эфира после похожих писем от председателя ЦИК.

³⁰ В то же время Миссия ОБСЕ/БДИПЧ получила копии большого количества жалоб, поданных в ЦИК политическими партиями.

³¹ Ранее, во время предвыборного процесса, Правовое управление ЦИК проинформировало Миссию ОБСЕ/БДИПЧ о том, что в ЦИК поступило 490 заявлений, касающихся нарушений законодательства

установить общее количество поданных жалоб и количество официально-принятых по ним решений. Генеральная Прокуратура не ответила на запрос ОБСЕ/БДИПЧ относительно информации, касающейся правонарушений, связанных с выборами.

Все поступившие в ЦИК обращения, касающиеся обвинений в нарушении закона о выборах, классифицировались как «заявления», и с ними не производилось требуемых законодательством процедур по рассмотрению жалоб. Таким образом, ЦИК не выполнила требование закона, в соответствии с которым действия должны быть предприняты по всем жалобам и ответы по ним предоставлены в письменной форме в пятидневный срок. Весь процесс рассмотрения жалоб в ЦИК не был прозрачным и не обеспечивал право заявителям на применение эффективных и своевременных мер защиты.³²

По информации Миссии ОБСЕ/БДИПЧ, роль судов во время этих выборов была минимальной.

Участие женщин

Конституция обеспечивает равноправие мужчин и женщин в общественной и политической жизни. Ни одна из семи соперничающих партий не имела внутренней системы квотирования, хотя женщины были представлены на различных уровнях партийных структур. Женщины также принимали активное участие в избирательной кампании и были представлены на всех митингах, которые посетили наблюдатели Миссии ОБСЕ/БДИПЧ. 4 из 15 членов ЦИК – женщины. Женщины широко представлены на уровне УИК и ТИК, но в меньшей степени в ИКС. Женщины были представлены на 69 процентах избирательных участков, которые посетили наблюдатели, и председательствовали на более чем 70 из них.

Участие граждан, подпадающих под категорию национальных меньшинств

В преамбуле к Конституции говорится о «многонациональном народе Российской Федерации», и Конституция гарантирует защиту прав национальных меньшинств и коренного населения. Политические партии не могут быть образованы по профессиональному, расовому, национальному или религиозному принципу.

По данным переписи 2002 года, национальные меньшинства составляют около 20 процентов населения, что включает в себя более 160 национальных групп. По утверждению ЦИК, в регионах, в которых проживает значительное количество представителей национальных меньшинств, бюллетени были доступны как на русском, так и на других соответствующих языках, таких как башкирский и татарский.³³

о выборах, восемь из которых были классифицированы как жалобы. По шести жалобам ЦИК приняла решения, но ни одно из них не было опубликовано на ее интернет-сайте. На следующий день после выборов председатель ЦИК объявил, что было получено 117 жалоб.

³²Параграф 5.10 Документа Копенгагенского совещания ОБСЕ 1990 года оговаривает в качестве особого условия, что «каждый человек будет обладать эффективными средствами правовой защиты против административных решений, с тем, чтобы гарантировалось уважение основных прав и обеспечивалось ненанесение ущерба правовой системе».

³³Общий Комментарий 25(General Comment 25), принятый Комитетом ООН по правам человека в 1996 году, говорит о том, что «информация и материалы для голосования должны быть доступны на языке национальных меньшинств». В параграфе 32.5 Документа Копенгагенского совещания ОБСЕ 1990 года говорится о том, что «лица, принадлежащие к национальным меньшинствам, имеют право распространять информацию, иметь доступ к ней и обмениваться информацией на своем родном языке».

Местные и международные наблюдатели

Законодательство о выборах допускает присутствие международных наблюдателей и наблюдателей от политических партий.³⁴ Конкретно необоснованная жалоба ЦИК на предвыборную миссию ПАСЕ поставила под угрозу участие ПАСЕ в наблюдении. Вследствие позиции, занятой российским руководством, Миссия ОБСЕ/БДИПЧ смогла направить меньшее количество наблюдателей, чем было рекомендовано в Предвыборном оценочном отчете. Хотя некоторые части страны не находились под наблюдением, информация, полученная из регионов, в которых проводилось наблюдение за днем голосования, была достаточно значимой.

В противоречии параграфу 8 Документа Копенгагенского совещания ОБСЕ 1990 года, наблюдение за парламентскими выборами представителями местного гражданского общества не предусмотрено. Несмотря на это, некоторые из них были активно включены в процесс мониторинга за подготовкой к выборам и ходом избирательной кампании. Российский фонд свободных выборов в тесном сотрудничестве с ЦИК организовал предвыборную информационную горячую линию. Ассоциация «Гражданский контроль» сконцентрировалась на мониторинге деятельности международных наблюдателей. Неправительственная организация «ГОЛОС» создала интернет-сайт, на который граждане могли размещать информацию и свидетельства о заявленных предвыборных нарушениях.³⁵

В дни перед днем голосования «ГОЛОС» стал объектом давления и проверок как на федеральном уровне, так и в отдельных регионах. 2 декабря, после письма председателя ЦИК в прокуратуру, неправительственная организация была вызвана в суд. В письме «ГОЛОС» обвинялся в нарушении законодательства о выборах, в соответствии с которым запрещаются к публикации опросы общественного мнения и иные исследования, касающиеся выборов, в течение пяти дней до дня голосования. Организация была признана виновной и приговорена к штрафу в размере 30 тыс. рублей. Недавние действия, направленные на запугивание неправительственной организации, которая планировала направить около 2 тыс. человек наблюдателями, зарегистрированными в качестве журналистов, рассматривались как давление с целью дискредитировать организацию и предотвратить критические оценки. Вечером 2 декабря «ГОЛОС» стал объектом программы-расследования на НТВ, целью которой являлась дискредитация организации. В день выборов на портале gazeta.ru, который предоставлял информационную поддержку проекту «ГОЛОС», появилась информация о том, что Роскомнадзор обвинил портал в нарушении правил предвыборной агитации, так как там преобладали негативные сведения о ЕР.

ЦИК выдала аккредитацию примерно 700 международным наблюдателям. Помимо ОБСЕ/БДИПЧ, ПА ОБСЕ и ПАСЕ, международные наблюдатели еще представляли Содружество независимых государств и другие избирательные органы.

День выборов

Во время голосования, по данным наблюдения, сотрудники избирательных комиссий представлялись опытными и преданными своему делу людьми. В целом, все процедуры были соблюдены. Однако качество процесса значительно ухудшилось в ходе подсчета голосов, который можно охарактеризовать частыми нарушениями процедур и отдельными очевидными махинациями, включая несколько серьезных сообщений о вбросах бюллетеней. По данным ЦИК на утро понедельника, явка составила около 60 процентов.

³⁴ Каждая из семи соревнующихся партий могла назначить по одному наблюдателю в каждую избирательную комиссию.

³⁵ См. www.kartanarusheniy.ru. Сайт собрал около 5 тыс. посещений по поиску заявленных нарушений законодательства, давлений со стороны властей, нарушений условий агитации в СМИ и наружной агитации, злоупотреблений административным ресурсом, покупок голосов и других заявленных нарушений.

Открытие и процедура голосования вызывали определенное беспокойство, хотя они и были оценены положительно на 92 процентах избирательных участков, которые посетили наблюдатели. Среди процедурных нарушений, зафиксированных наблюдателями в момент открытия участков: непогашенные неиспользованные ОУ (15 процентов) и неоглашение количества заявлений для голосования вне избирательного участка (60 процентов). В течение дня групповое голосование – самая распространенная проблема – было зафиксировано на 13 процентах посещенных участков, и 9 процентов участков были переполнены. На 4,7 процентах участков отмечалось наличие агитационных материалов.

В половине избирательных участков, на которых проводилось наблюдение, не всегда соблюдалась тайна голосования, в основном по причине того, что избиратели не сворачивали свои бюллетени. На ряде участков отмечалась напряженная атмосфера. Также поступали сообщения о том, что группы избирателей приходили голосовать по ОУ. В некоторых случаях, поступала информация о попытках голосования по нескольку раз и о признаках возможной фальсификации, например, почти одинаковые подписи в списке избирателей.

Представители партий присутствовали практически на всех избирательных участках, которые посетили наблюдатели. Другие наблюдатели, в основном журналисты, присутствовали на 27 процентов избирательных участков. В некоторых случаях, наблюдатели ОБСЕ/БДИПЧ сообщали о том, что они не могли зафиксировать полную картину происходящего по причине ограничений в передвижении, особенностей планировки избирательного участка или его переполненности. Кроме того, было получено несколько сообщений об отказе в доступе местным наблюдателям, в частности от Ассоциации «ГОЛОС».

Голосование с использованием комплексов электронного голосования с сенсорными экранами было, в целом, хорошо организовано и прошло без каких-либо технических сбоев. Однако, как показало наблюдение, большинству избирателей требовалась помощь при таком голосовании. Ряд наблюдателей сообщали о проблемах с соблюдением тайны голосования при использовании сканирующих устройств для голосования.

Наблюдение за подсчетом голосов проводилось на 115 избирательных участках, и на 34 участках он был оценён как «плохо» и «очень плохо». В основном, причиной послужила либо неудовлетворительная организация, либо отсутствие прозрачности процесса. Наблюдатели сообщали о нескольких случаях длительных задержек с подсчетом голосов. В некоторых случаях, УИК прерывали подсчет, иногда убирая материалы из поля зрения наблюдателей. Также с 17 избирательных участков пришла заслуживающая внимания информация о вбросах бюллетеней в момент подсчета голосов. Кроме того, члены УИК не всегда соблюдали все процедуры при подсчете; ошибки были отмечены на 35 избирательных участках. Среди них: несколько примеров неправильного пересчета подписей, подсчета голосов и погашения неиспользованных бюллетеней, фиксирования количества полученных бюллетеней, а также выданных и использованных ОУ. Практически в половине процедур подсчета, за которыми велось наблюдение, отмеченные бюллетени не демонстрировались присутствующим на участке. На наблюдателей наложили ограничения в наблюдении на 17 избирательных участках, а в 7 случаях, наблюдатели были удалены с избирательных участков на время подсчета голосов. Практически на половине избирательных участков, на которых велось наблюдение, не были представлены для ознакомления подписанные протоколы УИК.

Наблюдение за подведением итогов осуществлялось в 73 ТИК. Наблюдатели указали на недостаточную открытость процесса в 12 случаях. В 10 ТИК, в которых присутствовали наблюдатели, были отмечены проблемы с соблюдением процедуры, включая невнесение данных из протоколов УИК в сводные таблицы ТИК.

Несколько независимых новостных интернет-сайтов, включая Эхо Москвы, Коммерсант, Новое время и Слон.ру, а также сайт «ГОЛОС» и Левада-центра в день голосования подверглись хакерской атаке и не работали.

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

Информация о Миссии и благодарности

Москва, 5 декабря 2011 г. – Миссия по наблюдения за выборами ОБСЕ/БДИПЧ начала свою работу 26 октября в составе 14 экспертов, работающих в столице, и 40 долгосрочных наблюдателей, распределенных по 17 региональным центрам.

На день выборов были направлены 325 наблюдателей, включая наблюдателей ОБСЕ/БДИПЧ, 88 членов делегации ПА ОБСЕ и 34 члена делегации ПАСЕ. Делегация Северного Совета присоединяется к этому заявлению. Наблюдение за процессом голосования осуществлялось на 1 311 избирательных участках. Наблюдение за процессом подсчета голосов проходило в 115 УИК. Наблюдение за подведением итогов осуществлялось в 73 ТИК.

Наблюдатели выражают благодарность ЦИК Российской Федерации за приглашение для наблюдения на выборах. 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 Нейл Саймон, Директор по связям с общественностью, ПА ОБСЕ, (+45-601-083-80), или Г-жа Тина Шон, Заместитель генерального Секретаря, ПА ОБСЕ, (+45-403-049-85);
- Г-н Владимир Дронов, Глава Секретариата, Межпарламентское сотрудничество и наблюдение за выборами, Парламентской Ассамблеи Совета Европы (+33-662-265-489)

Миссия ОБСЕ/БДИПЧ по наблюдению за выборами:

125009, Российская Федерация, Москва, ул. Б.Дмитровка, 23, стр. 1, 4 этаж
Тел.: +7 (495) 7824585, Факс: +7 (495) 7824586, электронная почта: office@odihr.ru
<http://www.osce.org/odihr/elections/Russia/84320>