



Бюро по демократическим институтам и правам человека

РОССИЙСКАЯ ФЕДЕРАЦИЯ
ВЫБОРЫ В ГОСУДАРСТВЕННУЮ ДУМУ
4 декабря 2011

ПРЕДВЫБОРНЫЙ ОЦЕНОЧНЫЙ ОТЧЕТ БДИПЧ/ОБСЕ

17-22 августа 2011



Варшава
14 сентября 2011

СОДЕРЖАНИЕ

I.	ВВЕДЕНИЕ	1
II.	РЕЗЮМЕ	1
III.	РЕЗУЛЬТАТЫ	3
A.	ПРЕДЫСТОРИЯ	3
B.	НОРМАТИВНО-ПРАВОВАЯ БАЗА	4
C.	ИЗБИРАТЕЛЬНАЯ СИСТЕМА	5
D.	ИЗБИРАТЕЛЬНАЯ АДМИНИСТРАЦИЯ	6
E.	РЕГИСТРАЦИЯ ИЗБИРАТЕЛЕЙ	7
F.	ПОЛИТИЧЕСКИЕ ПАРТИИ И РЕГИСТРАЦИЯ КАНДИДАТОВ	7
G.	ПРЕДВЫБОРНАЯ КАМПАНИЯ И ЕЕ ФИНАНСИРОВАНИЕ	9
H.	СРЕДСТВА МАССОВОЙ ИНФОРМАЦИИ	10
I.	НАБЛЮДЕНИЕ ЗА ВЫБОРАМИ	11
IV.	ЗАКЛЮЧЕНИЯ И РЕКОМЕНДАЦИИ	13
	ПРИЛОЖЕНИЕ: СПИСОК ВСТРЕЧ	14

РОССИЙСКАЯ ФЕДЕРАЦИЯ
ВЫБОРЫ В ГОСУДАРСТВЕННУЮ ДУМУ
4 декабря 2011

Отчет БДИПЧ/ОБСЕ по предвыборной ситуации 17-22 августа 2011 г.

I. ВВЕДЕНИЕ

В ожидании приглашения от властей Российской Федерации (РФ), осуществлять наблюдение за выборами в Государственную Думу, Бюро по демократическим институтам и правам человека Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе (БДИПЧ/ОБСЕ) с 17 по 22 августа предприняло визит экспертов по выборам в г. Москва. В состав команды экспертов вошли Доктор Беата Мартин-Розумилович, глава Отдела по выборам БДИПЧ/ОБСЕ, Доктор Армин Рабитч, старший советник по выборам БДИПЧ/ОБСЕ и Татьяна Богусевич, советник по выборам БДИПЧ/ОБСЕ.

Цель визита заключалась в том, чтобы посетить тренинг для избирательных комиссий, организованный Центральной избирательной комиссией (ЦИК), а также оценить предвыборную обстановку и подготовку к выборам. Были проведены встречи с представителями министерства иностранных дел, офиса уполномоченного по правам человека, ЦИК, комитета Государственной Думы по конституционному законодательству и международному сотрудничеству, всероссийской государственной телерадиокомпании, а также с представителями политических партий, СМИ, гражданского общества и дипломатических представительств. Список встреч находится в приложении к данному отчету. БДИПЧ/ОБСЕ признательно всем собеседникам, которые согласились встретиться с экспертами.

II. РЕЗЮМЕ

Выборы 4 декабря будут проводиться с целью избрать 450 членов Государственной Думы – нижней палаты двухпалатного парламента России. Члены парламента будут избраны на основании федеральных списков по системе пропорционального представительства с порогом в 7 процентов. Кроме того, согласно изменениям в нормативно-правовой базе от 2009 года, партиям, получившим от пяти до шести процентов, будет предоставлено одно место в Государственной Думе, а получившим от шести до семи процентов – два.

Нормативно-правовая база по проведению выборов представляет собой сложную систему, включающую в себя ряд подробных законодательных актов. С момента последних выборов в Государственную Думу основное законодательство было подвергнуто серьезному пересмотру. Наиболее значительными изменениями можно считать отмену избирательного залога, как предпосылки для участия партии в выборах, сокращение количества подписей, которые необходимо собрать непарламентским партиям для участия в выборах, а также разрешение партиям, получившим «компенсаторные» места в парламенте, назначать членов избирательных комиссий. Помимо этого, были пересмотрены и ужесточены вызывавшие ранее обеспокоенность положения, регулирующие голосование по открепительным удостоверениям (ОУ), досрочное голосование и голосование вне избирательного участка. Более того, после предстоящих выборов ожидается окончательное принятие поправки, сокращающей избирательный барьер до пяти процентов. В общем и целом, собеседники оценили действующее

законодательство как способное предоставить достаточную базу для проведения выборов; некоторые, однако, утверждали, что оно не всегда последовательно применяется.

Предстоящие выборы будут проводиться избирательными комиссиями четырех уровней. Партии, обладающие соответствующим правом, могут выдвигать членов в комиссии всех уровней. Собеседники БДИПЧ/ОБСЕ в целом положительно оценили работу ЦИК, отмечая, что она профессионально и эффективно администрирует избирательный процесс. Однако, собеседники выразили меньшую уверенность в работе комиссий нижних уровней, ссылаясь на склонность части членов комиссий действовать в соответствии с интересами местных властей, которые их назначили.

Территориальные избирательные комиссии (ТИК) составляют списки избирателей на основании информации, предоставляемой местными органами власти, которые, в свою очередь, отвечают за постоянный учет избирателей и регистрацию граждан на местах. Собеседники не упомянули качество списков избирателей как аспект, вызывающий серьезное беспокойство, однако, отметили определенные неточности этих списков в прошлом.

Собеседники ожидают яркую предвыборную кампанию и высокий интерес со стороны избирателей, объясняя это ожиданиями общественностью широких реформ. Не смотря на правовые гарантии равных условий проведения предвыборной кампании, собеседники выразили отсутствие уверенности в том, что все участники будут иметь возможность состязаться в равных условиях, свободных от административного влияния. Многие собеседники подняли вопрос о роли в предвыборной кампании Всероссийского народного фронта – незарегистрированного движения, основанного действующим премьер-министром.

Семь зарегистрированных политических партий имеют право принимать участие в этих выборах. Некоторые собеседники подвергли критике отказ в регистрации в преддверии этих выборов оппозиционной группе, организованной несколькими бывшими высокопоставленными чиновниками. Правила регистрации партий были оценены собеседниками как ограничивающие возможности образования и функционирования политических партий. Непарламентские партии обязаны собирать подписи в свою поддержку, прежде чем подавать списки своих кандидатов в ЦИК. Процедуры сбора подписей и их проверка ЦИК, были оценены многими собеседниками, как излишне бюрократичные и представляющие дополнительное препятствие для участия партий в выборах.

Многие собеседники оценили ситуацию в СМИ как критическую. Были озвучены опасения, относительно прямого или непрямого контроля национальных телеканалов правительством, частые иски о клевете, влекущие за собой суровое наказание, преследования журналистов и акты насилия над ними. Законодательство обязывает органы государственного вещания непрерывно предоставлять равное время парламентским партиям, непарламентские партии сообщили, что вне предвыборной кампании их деятельность получает крайне ограниченное освещение. Во время официальной предвыборной кампании участники предвыборной гонки имеют право на бесплатный и платный эфир, а также могут принимать участие в дебатах.

Подавляющее большинство собеседников БДИПЧ/ОБСЕ сочли международное наблюдение БДИПЧ/ОБСЕ на предстоящих выборах полезным. Было заявлено, что такое

наблюдение могло бы внести весомый вклад в любые возможные последующие усилия, направленные на пересмотр избирательных практик и законодательства. Была подчеркнута важность наблюдения за предвыборным периодом, включая регистрацию кандидатов, предвыборную кампанию и ее освещение в СМИ. Дополнительно, в свете нарушений, которые наблюдались местными участниками на предыдущих выборах, большинство собеседников высказали мнение, что присутствие наблюдателей на участках в день голосования также было бы полезным.

Опираясь на приведенные выше заключения, команда экспертов БДИПЧ/ОБСЕ рекомендует размещение стандартной Миссии по наблюдению за выборами (МНВ). В дополнение к основной группе, которая будет развернута в Москве за шесть недель до и в течение двух недель после выборов, БДИПЧ/ОБСЕ намеревается запросить у стран-участниц ОБСЕ 60 долгосрочных наблюдателей для наблюдения за избирательным процессом по всей стране. Для осуществления наблюдения в день голосования БДИПЧ/ОБСЕ также запросит направление 200 краткосрочных наблюдателей.

III. РЕЗУЛЬТАТЫ

A. ПРЕДЫСТОРИЯ

Выборы в Государственную Думу были назначены на 4 декабря декретом президента от 30 августа. По итогам парламентских выборов 2 декабря 2007 г. в Государственной Думе представлены четыре политические партии. Единая Россия получила большинство мандатов (315) и сформировала правительство; бывший президент страны был назначен премьер-министром. Оставшиеся места были разделены Коммунистической партией Российской Федерации (57), Либерально-демократической партией России (40) и партией Справедливая Россия (38).

Целый ряд местных участников и международных организаций подвергли критике проведение выборов 2007 года. Делегации наблюдателей от Парламентской ассамблеи ОБСЕ и Парламентской ассамблеи Совета Европы пришли к заключению, что выборы «не были честными и не соответствовали многим обязательствам и стандартам ОБСЕ и Совета Европы по организации и проведению демократических выборов». Обе делегации отметили, что, несмотря на хорошую организацию выборов, «они прошли в атмосфере ограниченного политического соревнования и частого злоупотребления административными ресурсами, настойчивой агитации в печати в пользу правящей партии, а также избирательного законодательства создавшего препятствия политическому плюрализму».¹ Международная делегация наблюдателей Содружества независимых государств оценила выборы 2007 года как «свободные», «транспарентные» и «соответствующие нормам действующего в государстве избирательного законодательства, общепринятым подходам к проведению демократических выборов». Вместе с тем, делегация отметила «определённое неравенство» в освещении предвыборных кампаний политических партий в СМИ и предложила внести некоторые изменения в законодательную базу, включая предоставление международным наблюдателям права,

¹ Заявление делегаций Парламентской ассамблеи ОБСЕ и Парламентской ассамблеи Совета Европы, 3 декабря 2007 года, доступно на www.oscepa.org.

наблюдать за всеми стадиями избирательного процесса, а не только за днем голосования.² БДИПЧ/ОБСЕ не имело возможности осуществлять наблюдение за выборами 2007 года в виду ограничений в масштабе наблюдения.³

Собеседники, с которыми встретились эксперты в рамках данного визита, ожидают, что предстоящие выборы будут пользоваться большим интересом со стороны избирателей, объясняя это растущими ожиданиями общественности по проведению широких политических реформ. Вместе с тем, многие собеседники ссылались на снижение общественного доверия государственным органам, а также веры в честность и подлинность избирательного процесса.⁴ Многие собеседники БДИПЧ/ОБСЕ высказывали мнение, что предстоящие выборы в Государственную Думу зададут тон президентским выборам, которые ожидаются в марте 2012 года.

В. НОРМАТИВНО-ПРАВОВАЯ БАЗА

Проведение выборов в Государственную Думу регулируется, прежде всего, Конституцией, Законом «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме» (Законом «Об основных гарантиях...»), а также Законом «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» (Законом «О выборах в Государственную Думу»)⁵. С момента последних парламентских выборов законодательная база была подвергнута серьезному пересмотру; последние поправки были внесены в июле 2011 года.

Наиболее существенные изменения: политическим партиям, получившим менее семи, но не менее пяти процентов голосов, предоставляются «компенсаторные» мандаты (см. раздел «Избирательная система») и право назначать членов избирательных комиссий; исключены положения о выплате партиями избирательных взносов для регистрации с целью участия в выборах; сокращено количество подписей в поддержку, которое необходимо собрать партиями для регистрации, с целью участия в выборах; увеличены потолки расходов на избирательную кампанию. В попытке рассмотреть широко распространенную озабоченность наличием нарушений, выявленных на прошлых выборах в отношении открепительных удостоверений для голосования, а также досрочного голосования и голосования вне участка, соответствующие положения пересмотрены и

² Заявление международных наблюдателей Содружества независимых государств по результатам наблюдения за подготовкой и проведением выборов депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации от 2 декабря 2007 года, доступно на <http://cis.minsk.by/page.php?id=1778>.

³ См. пресс релиз БДИПЧ/ОБСЕ, www.osce.org/odihr/elections/49175. БДИПЧ/ОБСЕ последний раз наблюдало выборы в РФ в 2003 и 2004 годах. Отчеты по этим и более ранним выборам доступны на www.osce.org/odihr/elections/russia

⁴ Опрос, проведенный Левада-центр в июле 2011 г., показывает, что 54 % респондентов ожидают использования “грязных технологий” во время избирательной кампании, включая давление на избирателей. 53 % респондентов верят, что предстоящая предвыборная кампания будет “имитацией выборов, и места в Думе распределят так, как хотят того власти”. 59 % респондентов считают, что парламентские выборы будут “борьбой бюрократических кланов за доступ к государственному бюджету”, нежели демократическим предприятием. Доступно на www.levada.ru/press/2011072801.htm.

⁵ Другие применимые законы включают Закон «О политических партиях», Закон «О государственной автоматизированной системе Российской Федерации «Выборы», Закон «О гарантиях равенства парламентских партий при освещении их деятельности государственными общедоступными телеканалами и радиоканалами» (Закон «О гарантиях равенства освещения»), Закон «О средствах массовой информации» и Закон «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях».

значительно ужесточены, что усиливает контроль над этими процедурами. Кроме того, в законодательство внесен ряд специальных мер, с целью облегчить голосование лицам с ограниченными возможностями.

Более того, в составе пакета поправок, внесенных в Конституцию в 2008 году, срок полномочий президента был увеличен с четырех до шести лет, а срок полномочий депутатов Государственной Думы с четырех до пяти лет. Помимо этого, в июне 2011 года Государственная Дума в первом чтении приняла решение о снижении избирательного барьера до пяти процентов. Ожидается, что данная поправка будет окончательно принята следующим составом Думы и вступит в силу в 2016 году.

По оценкам собеседников, с которыми были проведены встречи, существующие законодательные рамки могут обеспечить базу, в целом достаточную для проведения выборов, однако некоторые лица заявили, что ее последовательное применение не всегда имеет место. Также было отмечено, что частое внесение изменений в законодательство привело к возникновению ряда противоречий и двусмысленности. Представители политических партий и гражданского общества выразили надежду на то, что обсуждения проекта нового Избирательного кодекса, которые имели место в течение нескольких последних лет в ходе различных собраний, будут возобновлены после предстоящих выборов. В этой связи собеседники положительно высказались по поводу усилий, которые предпринимают члены законодательного органа для обсуждения новых законодательных инициатив с политическими партиями, в том числе непарламентскими, в рамках неформальной рабочей группы при администрации президента.

В соответствии с законодательством связанные с выборами жалобы и апелляции могут подаваться в избирательные органы и суды. Рассмотрение жалоб и апелляций судами вызвало большую обеспокоенность среди большинства собеседников БДИПЧ/ОБСЕ. Было отмечено, что уровень доверия со стороны общественности в отношении способности судебной системы предоставить надлежащую и своевременную судебную помощь является, как правило, низким.⁶ Многие указывали на то, что суды зачастую используют формалистический подход в рассмотрении жалоб, связанных с выборами. Некоторые собеседники раскритиковали часто занимаемую судами позицию, которая состоит в том, что единичные нарушения, даже когда их неправомерность подтверждается, не оказывают влияния на весь процесс проведения выборов и их результаты.

С. ИЗБИРАТЕЛЬНАЯ СИСТЕМА

Государственная Дума состоит из 450 депутатов, избираемых сроком на пять лет по пропорциональной системе представительства в одном округе, территория которого охватывает все государство. В выборах могут быть принимать участие исключительно зарегистрированные политические партии (см. раздел «Регистрация партий и кандидатов»). Не допускается участие независимых кандидатов и образование избирательных блоков.⁷ Для получения мандатов, политическим партиям необходимо

⁶ В своем вступительном слове на пресс-конференции, проведенной 17 февраля 2011 года, Верховный комиссар ООН по правам человека Нави Пиллай заявила, что «...сегодня по всей России существует серьезная нехватка общественного доверия к ключевым учреждениям, которые должны заниматься отстаиванием принципов верховенства права...» (доступно на www.ohchr.org).

⁷ В пункте 7.5 Копенгагенского документа ОБСЕ 1990 года говорится, что «государства-участники уважают право граждан добиваться политических или государственных постов в личном качестве или в качестве представителей политических партий или организаций без дискриминации».

набрать не менее семи процентов действительных голосов. Кроме того, политическим партиям, набравшим от пяти до шести процентов голосов, предоставляется одно место, а набравшим от шести до семи процентов голосов – два.

Правом голоса обладают граждане в возрасте 18 лет и старше, за исключением лиц, содержащихся в местах лишения свободы и признанных судом недееспособными. Право принимать участие в выборах в Государственную Думу в качестве кандидата предоставляется лицам, достигшим 21 года. Определенные ограничения применяются, в том числе, в отношении граждан, которые имеют гражданство другого государства или проживают в другом государстве, а также тех, кто отбывает тюремное заключение за совершение тяжких преступлений или правонарушений экстремистского характера. Такие лица не допускаются к участию в выборах в качестве кандидатов.

Д. ИЗБИРАТЕЛЬНАЯ АДМИНИСТРАЦИЯ

Администрирование предстоящих выборов будет осуществляться посредством четырехуровневой структуры, которая включает ЦИК, 83 избирательные комиссии субъектов Российской Федерации (ИКС), около 2700 территориальных избирательных комиссий (ТИК) и примерно 100 000 участковых избирательных комиссий (УИК). ЦИК, ИКС и ТИК являются постоянными органами, которые избираются сроком на пять лет, в то время как комиссии нижнего уровня назначаются перед каждым выборами.

ЦИК в своем текущем составе была назначена в марте 2011 года. Ее 15 членов были предложены Государственной Думой, Советом Федерации (верхней палатой парламента) и Президентом Российской Федерации (каждый орган назначил по пять членов). ИКС образуются в каждом из субъектов⁸ государства. Одна половина их членов назначается законодательным органом субъекта, а вторая – высшим должностным лицом, входящим в состав исполнительного органа субъекта. ТИК и УИК назначаются представителями высших уровней избирательной администрации. Согласно закону не менее половины членов ИКС, ТИК и УИК назначается на основании выдвижения кандидатов уполномоченными политическими партиями.⁹ Кроме того, политические партии, участвующие в выборах, могут назначать членов с правом совещательного голоса в комиссии всех уровней.

Собеседники БДИПЧ/ОБСЕ в большинстве своем положительно оценили работу ЦИК, отмечая, что она профессионально, эффективно и организовано администрирует избирательный процесс. Многие собеседники приветствовали усилия ЦИК, направленные на прозрачную работу и информирование широкой общественности, включая непарламентские партии и гражданское общество, о своих действиях, в том числе через опубликование регулярных уточнений и информацию на сайте.

Тем не менее, ряд собеседников выразил меньшее доверие показателям работы комиссий нижнего уровня, ссылаясь на склонность некоторых уполномоченных лиц действовать в соответствии с интересами местных органов власти, которые их назначили. В своем годовом отчете за 2009 год Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации отметил, что большинство жалоб, полученных его отделом в ходе избирательных

⁸ Федеральные субъекты составляют первый уровень административно-территориального деления Российской Федерации.

⁹ Члены СИК, ТИК и УИК могут назначаться политическими партиями, которые получили мандаты на последних парламентских выборах или имеют мандаты в законодательном органе субъекта.

кампаний, связано с «плохой и временами политически мотивированной работой территориальных и участковых избирательных комиссий», а также предложил провести анализ процедур по формированию, по крайней мере, УИК «чтобы гарантировать независимость этих комиссий от органов власти».¹⁰ Политические партии, с которыми проводили встречи эксперты БДИПЧ/ОБСЕ, заявили о своем намерении назначить значительное количество членов комиссий для обеспечения надзора за работой избирательных комиссий.

Согласно положениям законодательства почти на одном проценте избирательных участков голосование будет проводиться с использованием электронных устройств для голосования с сенсорным экраном. Голосование на пяти процентах избирательных участков будет проходить с применением оптических сканирующих устройств. Большинство собеседников в основном приветствовало использование новых технологий голосования, поскольку они позволяют ускорить избирательный процесс, исключить элемент человеческой ошибки, а также привлечь молодых и пассивных избирателей. В то же время, некоторые собеседники говорили о необходимости введения дополнительных мер защиты от возможных манипуляций с целью дальнейшего повышения степени доверия общества к таким технологиям. В частности, было предложено сделать обязательной процедуру выборочного пересчета избирательных бюллетеней, поданных таким образом.

Е. РЕГИСТРАЦИЯ ИЗБИРАТЕЛЕЙ

Территориальные избирательные комиссии (ТИК) составляют списки избирателей на основании информации, предоставляемой местными органами власти, которые, в свою очередь, отвечают за постоянный учет избирателей и регистрацию граждан на местах. Избиратели вносятся в списки избирателей по месту их постоянного проживания. Списки избирателей передаются в УИК, которые обязаны проверить их и предоставить вниманию общественности не менее чем за 20 дней до выборов. Избиратели могут потребовать внести поправки в списки избирателей до завершения голосования в день выборов. Избиратели, которые планируют быть вдалеке от своего постоянного места жительства в день выборов, могут проголосовать в любом месте с помощью открепительного удостоверения, которое можно получить на избирательном участке или в ТИК. Граждане, проживающие за границей, военнослужащие, избиратели, находящийся в больницах, в следственном изоляторе, а также те, кто проживает в удаленных районах, включаются в списки избирателей соответствующими УИК.

Собеседники БДИПЧ/ОБСЕ не упомянули качество списков избирателей как аспект, вызывающий серьезное беспокойство, однако, были отмечены определенные неточности этих списков в прошлом.

Ф. ПОЛИТИЧЕСКИЕ ПАРТИИ И РЕГИСТРАЦИЯ КАНДИДАТОВ

На данный момент в России зарегистрировано семь политических партий, которые, тем самым, имеют право принимать участие в предстоящих выборах. С момента последних парламентских выборов, Министерство юстиции (МЮ), зарегистрировало только одну партию. Партия «Правое Дело», ныне возглавляемая известным бизнесменом, была

¹⁰ Отчет за 2009 год Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации, подготовленный в мае 2010 года, доступен на www.rg.ru/2010/05/28/doklad-lukin-dok.html.

зарегистрирована в 2009 году, вскоре после своей реорганизации. Треть другим политическим партиям, включая оппозиционную Партию народной свободы, организованную несколькими бывшими высокопоставленными чиновниками, было отказано в регистрации.¹¹ Согласно Министерству юстиции, Партии народной свободы было отказано в регистрации по причине процессуальных нарушений, включая зачисление несовершеннолетних и умерших граждан в ряды своих членов, а также отсутствие в уставе партии положений, регулирующих ротацию ее руководства. Лидеры Партии народной свободы подвергли отказ партии в регистрации критике, назвав его политически мотивированным.¹²

Многие собеседники БДИПЧ/ОБСЕ считают правила регистрации партий слишком строгими и ограничивающими, нежели упрощающими формат образования и функционирования политических партий. В июне 2011 года, в своем интервью, министр юстиции выразился в поддержку либерализации механизмов регистрации партий и предложил заменить регистрацию простой уведомительной процедурой.¹³

В апреле 2011 года Европейский суд по правам человека (ЕСПЧ) вынес решение по делу о роспуске Республиканской партии, которая была расформирована решением Верховного суда Российской Федерации в 2007 году, на основании несоответствия требованиям минимального количества членов и региональной представленности.¹⁴ ЕСПЧ решил, что роспуск партии был непропорционален заявленным правительством правовым целям и заключил, что была нарушена статья 11 Европейской конвенции по правам человека. Председатель парламентского комитета по конституционному законодательству и государственному строительству сообщил команде экспертов БДИПЧ/ОБСЕ о намерении правительства обжаловать решение в Большой Палате ЕСПЧ.

Для участия в выборах политические партии обязаны представить на регистрацию в ЦИК список кандидатов не более чем из 600 человек, распределенных как минимум на 70 региональных групп. До половины выдвинутых кандидатов могут быть беспартийными. Прежде чем подать список кандидатов, непарламентские политические партии должны предоставить в ЦИК 150 000 подписей в поддержку партии. Ряд представителей партий и гражданского общества оценили процедуры сбора и проверки подписей ЦИК, как излишне бюрократичные и представляющие дополнительное препятствие для участия партий в выборах.

Законодательство предписывает, что списки кандидатов должны формироваться на предвыборных съездах партий, а в уставе каждой партии должны содержаться

¹¹ Отказ в регистрации в апреле 2011 г. также получила партия «РОТ фронт» (в пятый раз) на основании того, что их эмблема символизирует борьбу против существующего порядка, и что ее название копирует ныне существующий и известный бренд. Партии «Другая Россия» было отказано в регистрации в январе 2011 года, на основании того, что их программа противоречит федеральному законодательству.

¹² Представители партии возразили, что даже если бы в некоторых списках партии и были ошибки, как на то указывает МЮ, то количество членов все равно превзошло бы необходимые для регистрации 45 000. Руководство партии также заверило, что в уставе партии прописаны условия ротации ее руководства. Более того, было заявлено, что устав партии идентичен уставам других зарегистрированных партий.

¹³ “Министерство юстиции рассматривает отмену регистрации политических партий,” 20 июня 2011, <http://rt.com/politics/justice-ministry-canceling-registration-political/print>.

¹⁴ Решение по иску Республиканской партии России против России, заявление номер 12976/07, 12 апреля 2011, доступно на www.echr.coe.int.

соответствующие положения. Перед нынешними выборами Единая Россия провела первые общенародные не обязывающие праймериз, с целью выявить потенциальных кандидатов для последующего утверждения съездом партии. Представители политических партий, с которыми встретились эксперты БДИПЧ/ОБСЕ, признались, что у них нет каких-либо особых механизмов для продвижения женщин в кандидаты. Некоторые партии, однако, заявили, что прилагаются определенные усилия по включению в списки кандидатов представителей национальных меньшинств, особенно в регионах, на территории которых такие меньшинства проживают.

Г. ПРЕДВЫБОРНАЯ КАМПАНИЯ И ЕЕ ФИНАНСИРОВАНИЕ

В законодательстве оговаривается, что предвыборная кампания начинается со дня определения списков кандидатов и заканчивается в день перед выборами. Всем кандидатам предоставляются одинаковые возможности по проведению предвыборной агитации, при этом использование административных ресурсов запрещено. Собеседники, с которыми были проведены встречи, ожидали яркую кампанию. Политические партии планируют применять разнообразные методы проведения предвыборной агитации, включая митинги, встречи с избирателями, посещение избирателей на дому в целях предвыборной агитации, плакаты и рекламные щиты, а также использование свободного и платного эфирного времени/места в СМИ. Несмотря на правовые гарантии равенства возможностей, многие собеседники выразили неуверенность в том, что участники будут способны конкурировать в равных условиях, свободных от административного воздействия. Представители незарегистрированной Партии народной свободы отметили, что они могут предпринять кампанию по бойкотированию предстоящих выборов в знак протеста против отказа зарегистрировать партию и ожидаемых нарушений.

Ряд собеседников подняли вопросы касательно роли в предстоящей кампании Всероссийского народного фронта – незарегистрированного движения, образованного в мае 2011 года действующим премьер-министром и лидером правящей партии «Единая Россия». Согласно представителям «Единой России», Народный фронт был создан для сближения различных групп и физических лиц под широкой политической платформой, привлечения новых личностей и разработки новых политических идей для их дальнейшего включения в предвыборную программу «Единой России». Партия выразила свое намерение предоставить 150 мест в своем списке кандидатов представителям Народного фронта. Большинство собеседников сочли фронт инструментом укрепления поддержки Единой России на предстоящих выборах, принимая во внимание падающие (по имеющимся данным) рейтинги партии. В этом контексте многие задавали вопросы о законности деятельности Фронта и его возможного участия в предвыборной кампании. В частности, поднимаемые вопросы касались источников финансирования Народного фронта, а также порядка покрытия расходов и его отражения в отчетах о финансировании предвыборной кампании, подготовленных Единой Россией.

В соответствии с законодательством участники избирательного процесса обязаны покрывать все расходы, связанные с предвыборной кампанией, посредством счетов, специально открытых для проведения кампании. Политические партии обязаны сообщать о доходах и затратах, связанных с предвыборной кампанией, в ЦИК, которая имеет право проводить анализ представленных отчетов на предмет соблюдения требований законодательства. Отчеты представляются дважды, в начале предвыборной кампании и не позднее 30 дней с момента опубликования итоговых результатов. Прозрачность

финансирования предвыборной кампании обеспечивается посредством опубликования всех представленных отчетов ЦИК в СМИ и на своем сайте.

Представители некоторых политических партий, с которыми встречались эксперты БДИПЧ/ОБСЕ, признали, что в то время как партии по большей части выполняют требования к отчетности, отчеты о финансировании предвыборной кампании не всегда в полной мере отражают полученную поддержку и затраты, понесенные в ходе кампании. В связи с этим говорилось, что, несмотря на проведение ЦИК тщательного анализа всех представленных финансовых отчетов, не включенные в отчеты взносы для проведения кампаний зачастую могут оставаться не выявленными.

Н. СРЕДСТВА МАССОВОЙ ИНФОРМАЦИИ

Конституция гарантирует свободу самовыражения и запрещает цензуру. Вместе с тем, многие собеседники БДИПЧ/ОБСЕ, оценили ситуацию со СМИ как критическую. Была выражена обеспокоенность по поводу установления правительством прямого и косвенного контроля над национальными каналами телевизионного вещания, которые служат в качестве основных источников информации для большинства избирателей. Существующие альтернативные источники информации, в том числе местное телевидение, радиоканалы и газеты, рассматриваемые как источники, представляющие более широкий диапазон точек зрения, были оценены как оказывающие всего лишь незначительное влияние на общественное мнение в связи с ограниченным покрытием или тиражом.

Частые иски, связанные с клеветой, влекущие за собой суровое наказание, преследование журналистов и акты насилия над ними были упомянуты многими собеседниками, как факторы, оказывающие существенное отрицательное влияние на свободу слова и способствующие установлению самоцензуры.¹⁵ В течение визита в апреле 2011 года Представитель ОБСЕ по вопросам свободы СМИ поставила насилие над журналистами в центр тематики своих встреч, заявляя, что оно «наносит вред обществу и демократии в целом и, следовательно, не должно рассматриваться как обычное преступление».¹⁶ Верховный комиссар ООН по правам человека в ходе своего визита в Российскую Федерацию в феврале 2011 года также отметила «серьезные препятствия, включая убийства, запугивание и преследование [...] журналистов, проводящих расследования, и независимых СМИ» и оценила, что «эти акты насилия и запугивания неизбежно оказывали очень вредное воздействие...»¹⁷ Ряд собеседников также раскритиковали положения Федерального закона «О противодействии экстремистской деятельности», указывая на то, что он содержит двусмысленные формулировки и пробелы, которые могут быть использованы и используются как инструмент против журналистов, делающих откровенные высказывания.¹⁸

¹⁵ По оценкам Фонда защиты гласности, в 2010 году было совершено, по крайней мере, 58 физических нападений на журналистов.

¹⁶ См. www.osce.org/fom/77168.

¹⁷ Вступительное слово на пресс-конференции, проводимой Верховным комиссаром ООН по правам человека Нави Пиллай 17 февраля 2011 года, доступно на www.ohchr.org.

¹⁸ В своем отчете за 2010 год Комитет по правам человека ООН отметил в разделе о Российской Федерации, что «в свете многочисленных отчетов об использовании законов, связанных с экстремизмом, для определения организаций и физических лиц, критикующих правительство[...],» Комитет повторил ранее предоставленную рекомендацию по поводу пересмотра ФЗ «О противодействии экстремистской деятельности» «с целью уточнения определения «экстремистской деятельности» таким образом, чтобы исключить всякую возможность его произвольного применения».

После принятия Закона «О гарантиях равенства освещения» в 2009 году все парламентские партии имеют право на получение равного количества эфирного времени на государственных телевизионных и радиоканалах. Представители парламентских политических партий приветствовали принятие этих мер, поскольку благодаря им облегчался доступ к СМИ и основным партиям предоставлялись равные платформы для обмена информацией. Руководство Всероссийской государственной телевизионной и радиовещательной компании, являющейся, по сути, единственной вещательной организацией, на которую распространяется вышеупомянутое обязательство, заявило, что тщательно соблюдает установленные принципы и представляет регулярные отчеты для подтверждения соответствия в ЦИК. В некоторых парламентских партиях выражались опасения по поводу того, что при обеспечении по большей части равноправия касательно количества эфирного времени данный принцип не воспроизводится в отношении тональности освещения, типов программ и времени передачи информации по вещательным каналам. Представители правящей партии Единая Россия заявили, что закон периодически работает против партии, поскольку вещательные организации отказываются передавать сообщения о деятельности партии в связи с отсутствием мероприятий со стороны других сторон для освещения. Представители партий, не представленных в парламенте, и собеседники от гражданского общества отметили, что освещение деятельности непарламентских партий государственной вещательной организацией является крайне ограниченным, а также что оно зачастую имеет негативную тональность.

В связи с этим большинство собеседников указало на важность Интернета как источника информации. Интернет остается в значительной степени нерегулируемым, и непарламентские политические партии заявили, что все чаще используют его для деятельности партии и организации кампаний.

В течение официально установленного срока проведения предвыборной кампании политическим партиям, принимающим участие в выборах, по закону гарантируются равные условия агитации в государственных СМИ. Участники, которые набрали не менее трех процентов голосов на последних парламентских выборах, имеют право на получение свободного эфирного времени, предоставляемого государственной вещательной организацией, в течение последних 28 дней кампании. Все участники также вправе участвовать в дебатах и приобретать платное эфирное время. Представители Всероссийской государственной телевизионной и радиовещательной компании проинформировали экспертов БДИПЧ/ОБСЕ о том, что на этих выборах компания впервые планирует в два раза увеличить количество времени, отведенное под дебаты, для их освещения на двух своих каналах в прайм-тайм. Соблюдение положений о выделении эфирного времени в ходе предвыборной кампании контролируется ЦИК, которая проводит анализ еженедельных отчетов, представляемых государственной вещательной организацией, и обладает полномочиями потребовать осуществления необходимых корректировочных мер.

I. НАБЛЮДЕНИЕ ЗА ВЫБОРАМИ

Законодательство предоставляет право наблюдения за избирательным процессом представителям политических партий, международным наблюдателям, СМИ и содержит детальные положения, перечисляющие их права и обязанности. Вместе с тем, наблюдение местными представителями гражданского общества не предусмотрено. Более того, диапазон деятельности международных наблюдателей по большей части ограничен

наблюдением за досрочным голосованием и в день голосования. В положениях закона об основных гарантиях избирательных прав и закона о выборах в Государственную Думу, а также в инструкции ЦИК по деятельности международных наблюдателей, четко не прописано наблюдение за предвыборной кампанией и развитием ситуации после выборов. Согласно пункту 4.2. инструкции ЦИК, запрещается любая деятельность международных наблюдателей, за исключением той, которая указана в данной инструкции. Помимо этого, пункт 4.1.2 инструкции ЦИК, как представляется, запрещает международным наблюдателям давать какую-либо оценку избирательных органов, государственных властей и ответственных лиц, органов местного самоуправления и участников избирательного процесса. Несмотря на то, что приведенные выше положения вряд ли способствуют осуществлению долгосрочного наблюдения БДИПЧ/ОБСЕ,¹⁹ представители ЦИК заверили экспертов, что, в случае развертывания миссии, наблюдателям БДИПЧ/ОБСЕ будет предоставлен весь необходимый доступ.

Ряд организаций гражданского общества планируют осуществить целый спектр мероприятий, связанных с выборами. Ассоциация «Голос» намеревается вести долгосрочное и краткосрочное наблюдение в более чем сорока регионах страны, также осуществлять мониторинг наружной политической рекламы и рекламы в СМИ. Коалиция «Гражданский контроль» будет осуществлять наблюдение за избирательным процессом, мониторинг СМИ, также, реализовывать образовательные проекты для избирателей, и планирует открыть несколько горячих линий, чтобы избиратели могли сообщать о нарушениях. Во время визита экспертов представители различных общественных организаций находились в процессе переговоров об объединении усилий, для осуществления совместных действий.

Представители ряда политических партий и организаций гражданского общества выразили озабоченность ухудшающимся обращением администрации избирательных участков с наблюдателями. Были приведены примеры с последних выборов в местные органы власти, когда наблюдателям создавали препятствия в осуществлении их деятельности или удаляли с избирательного участка по обвинению во вмешательстве в работу избирательной комиссии.

Большинство собеседников были уверены в практической пользе от международного наблюдения БДИПЧ/ОБСЕ на предстоящих выборах в Государственную Думу. Многие обратили внимание на важность наблюдения за предвыборным периодом, включая регистрацию кандидатов, предвыборную кампанию и ее освещение в СМИ. Дополнительно, отмечая трудности, связанные с размерами страны и количеством избирательных участков, большинство собеседников высказали мнение, что присутствие наблюдателей на участках в день голосования также было бы полезным. В этом контексте участники встреч привели множество примеров нарушений в день голосования на предыдущих парламентских и недавних местных выборах, включая манипуляции с голосованием на дому, открепительными удостоверениями, персонацию, вброс бюллетеней и изменение протоколов с результатами голосования.

¹⁹ На саммите в 1994 г. в Будапеште, государства-участники ОБСЕ договорились, что “БДИПЧ будет играть более значительную роль в наблюдении за процессом выборов до их начала, в ходе них и по их окончании”, Решение Саммита в Будапеште 1994г., раздел VIII, параграф 12; доступен по www.osce.org/mc/39554.

IV. ЗАКЛЮЧЕНИЯ И РЕКОМЕНДАЦИИ

Подавляющее большинство собеседников БДИПЧ/ОБСЕ сочли международное наблюдение БДИПЧ/ОБСЕ на предстоящих выборах в Государственную Думу полезным. Было заявлено, что такое наблюдение могло бы внести весомый вклад в любые возможные последующие усилия местных акторов, направленные на пересмотр избирательного процесса и редакцию законодательства. Многие обратили внимание на важность наблюдения за предвыборным периодом, включая регистрацию кандидатов, предвыборную кампанию и ее освещение в СМИ. Дополнительно, в свете нарушений, которые наблюдались местными активистами на предыдущих выборах, большинство собеседников высказали мнение, что присутствие наблюдателей на участках в день голосования также было бы полезным.

Опираясь на приведенные выше заключения, команда экспертов БДИПЧ/ОБСЕ рекомендует размещение стандартной Миссии по наблюдению за выборами. В дополнение к основной группе, которая будет развернута в Москве за шесть недель до и в течение двух недель после выборов, БДИПЧ/ОБСЕ намеревается запросить у стран-участниц ОБСЕ 60 долгосрочных наблюдателей для наблюдения за избирательным процессом по всей стране. Для осуществления наблюдения в день голосования БДИПЧ/ОБСЕ также запросит 200 краткосрочных наблюдателей у государств-членов ОБСЕ.

ПРИЛОЖЕНИЕ: СПИСОК ВСТРЕЧ

Государственные органы

Центральная избирательная комиссия

Елена Дубровина, член

Татьяна Воронова, член

Сергей Даниленко, член

Александр Фоменко, советник Председателя Центральной избирательной комиссии

Федор Смуглин, руководитель Департамента международного сотрудничества

Всеволод Перевозчиков, консультант, Департамент международного сотрудничества

Министерство иностранных дел

Анвар Азимов, посол

Аппарат Уполномоченного по правам человека

Георгий Кунадзе, заместитель руководителя Аппарата Уполномоченного по правам человека

Максим Сигал, эксперт отдела международного сотрудничества

Комитет Государственной думы по конституционному законодательству и государственному строительству

Владимир Плигин, Председатель

Политические партии

Парламентские политические партии

Константин Косачев, заместитель секретаря президиума по международной политике и межпартийным отношениям партии «Единая Россия»

Иван Мельников, первый заместитель Председателя ЦК КПРФ

Евгений Колюшин, член КПРФ, член ЦИК

Владимир Жириновский, Председатель ЛДПР

Ярослав Нилов, член парламента от ЛДПР

Борис Гуселетов, руководитель Международного управления Аппарата партии «Справедливая Россия»

Другие политические партии и движения

Андрей Дунаев, руководитель Исполнительного Комитета партии «Правое Дело»

Алексей Уразов, пресс-секретарь партии «Правое Дело»

Галина Михалева, исполнительный секретарь Политического комитета партии «Яблоко»

Владимир Рыжков, сопредседатель Партии народной свободы

Олег Буклемишев, главный аналитик Партии народной свободы

СМИ и организации, имеющие отношение к СМИ

Всероссийская государственная телевизионная и радиовещательная компания

Дмитрий Киселев, заместитель генерального директора

Зоя Матвеевская, юрист

Союз журналистов России

Всеволод Богданов, президент
Надежда Ажгихина, исполнительный секретарь
Павел Гутионов, секретарь

Фонд защиты гласности

Алексей Симонов, президент

Гражданское общество

Юрий Джигладзе, президент Центра развития демократии и прав человека
Александр Брод, сопредседатель ассоциации «Гражданский контроль»
Ярослав Терновский, сопредседатель ассоциации «Гражданский контроль»
Александр Игнатов, член президиума ассоциации «Гражданский контроль»
Ярослав Терновский, сопредседатель ассоциации «Гражданский контроль»
Ольга Мельникова, заместитель директора ассоциации «За демократию и права человека»
Лилия Шибанова, исполнительный директор ассоциации «ГОЛОС»
Андрей Бузин, ведущий эксперт ассоциации «ГОЛОС»
Людмила Алексеева, руководитель Московской Хельсинской группы

Международные организации

Рейд Нельсон, страновой директор Национального демократического института
Али Алиев, старший руководитель программ Национального демократического института
Анна Севортьян, директор российского офиса Human Rights Watch
Рональд Гласс, директор Офиса демократических инициатив Агентства США по международному развитию
Инна Луковенко, старший советник по вопросам демократии и управления Офиса демократических инициатив Агентства США по международному сотрудничеству

Дипломатические представители

Майкл Уэбб, министр-советник, заместитель руководителя Делегации ЕС в России
Пит Блонде, ответственный по политическим вопросам Делегации ЕС в России
Александр Меламед, ответственный по политическим вопросам Делегации ЕС в России
Андрюс Пулокас, полномочный министр Посольства Литовской Республики
Говард Соломон, заместитель министра-советника по политическим вопросам Посольства Соединенных Штатов Америки