



Бюро по демократическим институтам и правам человека

РОССИЙСКАЯ ФЕДЕРАЦИЯ

ВЫБОРЫ ПРЕЗИДЕНТА

14 марта 2004

Отчет Миссии по наблюдению за выборами ОБСЕ/БДИПЧ



Варшава
2 июня 2004

СОДЕРЖАНИЕ

I.	ОСНОВНЫЕ СВЕДЕНИЯ	1
II.	ВВЕДЕНИЕ И СЛОВА БЛАГОДАРНОСТИ.....	3
III.	ПОЛИТИЧЕСКАЯ СИТУАЦИЯ.....	4
IV.	ЗАКОНОДАТЕЛЬНАЯ БАЗА	5
V.	ОРГАНИЗАЦИЯ И ПРОВЕДЕНИЕ ВЫБОРОВ	6
A.	ИЗБИРАТЕЛЬНЫЕ КОМИССИИ	6
B.	ОРГАНИЗАЦИЯ И ПРОВЕДЕНИЕ ВЫБОРОВ	7
C.	СПИСКИ ИЗБИРАТЕЛЕЙ.....	8
B.	СБОР ПОДПИСЕЙ.....	11
C.	ЗАРЕГИСТРИРОВАННЫЕ КАНДИДАТЫ	13
D.	“ПРОТИВ ВСЕХ”	13
VII.	ИЗБИРАТЕЛЬНАЯ КАМПАНИЯ.....	14
VIII.	СМИ	16
A.	ОСНОВНЫЕ СВЕДЕНИЯ О СМИ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ	16
B.	ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ СМИ.....	17
C.	МОНИТОРИНГ СМИ.....	18
IX.	ЖАЛОБЫ И АПЕЛЛЯЦИИ.....	20
A.	ЖАЛОБЫ В ОТНОШЕНИИ ДЕЙСТВИЙ СМИ	20
B.	ДРУГИЕ ЖАЛОБЫ И РАССЛЕДОВАНИЯ.....	22
X.	УЧАСТИЕ ЖЕНЩИН.....	22
XI.	ВОПРОСЫ МЕНЬШИНСТВ В ИЗБИРАТЕЛЬНОМ ПРОЦЕССЕ.....	23
XII.	РОССИЙСКИЕ НАБЛЮДАТЕЛИ	24
XIII.	НАБЛЮДЕНИЕ ЗА ХОДОМ ГОЛОСОВАНИЯ И ПОДСЧЕТОМ ГОЛОСОВ.....	25
A.	ГОЛОСОВАНИЕ	25
B.	ПОДСЧЕТ ГОЛОСОВ	27
C.	СВЕДЕНИЕ РЕЗУЛЬТАТОВ ГОЛОСОВАНИЯ	29
XIV.	РЕЗУЛЬТАТЫ ВЫБОРОВ.....	30
XV.	РЕКОМЕНДАЦИИ.....	32
	ПРИЛОЖЕНИЕ 1 – ПРИМЕРЫ НЕРЕАЛИСТИЧНОЙ ЯВКИ И РЕЗУЛЬТАТОВ ГОЛОСОВАНИЯ	36
	ИНФОРМАЦИЯ ОБ ОБСЕ/БДПЧ	42

РОССИЙСКАЯ ФЕДЕРАЦИЯ
ВЫБОРЫ ПРЕЗИДЕНТА
14 марта 2004

Миссия по наблюдению за выборами ОБСЕ/БДИПЧ
Итоговый отчет¹

I. ОСНОВНЫЕ СВЕДЕНИЯ

По приглашению Центральной избирательной комиссии Российской Федерации, Бюро по демократическим институтам и правам человека (БДИПЧ) ОБСЕ осуществило наблюдение за выборами Президента РФ, состоявшимися 14 марта 2004 г. ОБСЕ/БДИПЧ оценило степень соответствия выборов Президента положениям Копенгагенского документа ОБСЕ 1990 г. и другим обязательствам, связанным с выборами.

В то время как в техническом плане выборы были организованы весьма компетентно, в особенности со стороны Центральной избирательной комиссии РФ (ЦИК России), в целом принципы, необходимые для проведения нормальных демократических выборов, не были адекватно отражены в избирательном процессе. В ходе избирательного процесса не были соблюдены важные обязательства, касающиеся недискриминационного отношения государственных СМИ к кандидатам и принципа тайного голосования.

Отсутствовали основополагающие элементы обязательств ОБСЕ, такие как динамичная состязательность различных политических позиций и содержательный плюрализм. Соответственно, это ограничивает возможность сделать выводы о жизнеспособности структуры проведения выборов в случае, если они будут проходить в обстановке большей состязательности.

Выборы Президента состоялись спустя всего лишь три месяца после выборов в Государственную Думу РФ. На тех выборах произошли существенные изменения в конфигурации политических сил в Российском парламенте, после чего многие политические партии более всего были озабочены потерей своего представительства в федеральном парламенте или же ослаблением партийного аппарата. В этой ситуации большинство кандидатов в Президенты оказались вынуждены участвовать в выборах без поддержки от партий, или же с их частичной поддержкой.

Сам по себе характер избирательного процесса, в котором действующий Президент в целом воздержался от участия в предвыборной кампании в привычном ее понимании, также устранившись от участия в публичных дебатах, ограничил возможности избирателей оценить кандидатов. Тем не менее, рейтинги действующего Президента

¹ Данный текст является переводом итогового отчета ОБСЕ/БДИПЧ. Официальным документом является только английский вариант текста.

оставались высокими на протяжении всей предвыборной кампании, что подтвердили результаты выборов 14 марта. У его конкурентов не наблюдалось значимой поддержки со стороны избирателей.

Далее, нехватке содержательной состязательности способствовали и причины, не связанные с использованием служебного положения действующего Президента. В частности, государственные СМИ продемонстрировали фаворитизм в отношении действующего Президента в рамках программ новостей и освещения хода кампании, в то время как ЦИК России не предприняла адекватных действий для пресечения подобной практики. Также, хотя отдельные случаи злоупотребления служебным положением в отношении избирательной кампании и были иногда соответствующим образом пресечены органами, ответственными за организацию и проведение выборов, в целом это свидетельствовало об отсутствии демократической культуры и ответственности, в особенности на местах.

Искреннее желание предоставить возможность голосования максимальному количеству избирателей достойно одобрения, но в то же время реализация данной цели на практике в некоторых случаях вызывала озабоченность. Наблюдатели отмечали, что местные органы власти активно участвовали в увеличении явки и в некоторых случаях прибегали к неприемлемым действиям для обеспечения высокой явки. Более того, некоторые элементы официальной агитации «Все на выборы», включая один из часто транслируемых по телевидению роликов ЦИК России, содержали символику и подтекст, которые могли быть истолкованы в качестве агитации за действующего Президента.

Искреннее стремление предоставить возможность голосования максимальному количеству избирателей было сопряжено со значительными финансовыми затратами для проведения выборов в отдаленных территориях и гибким подходом к созданию специальных избирательных участков. Тем не менее, последнее вызывало некоторые вопросы о надежности гарантов предотвращения повторного голосования. Более того, в 6 субъектах федерации были отмечены неоправданно высокие показатели явки (см. приложение №1)

Законодательство, регулирующее выборы, содействует открытости и гласности как в организации, так и в проведении выборов, несмотря на то, что в некоторых вопросах оно остается чрезмерно усложненным и нуждается в пересмотре. В частности, установленный порог в размере 2 000 000 подписей, необходимых для регистрации лиц, в качестве кандидатов (за исключением кандидатов от партий/блоков, представленных в Государственной Думе), создает необоснованное препятствие, которое ставит кандидатов в неравные условия и может побудить их к различным нарушениям.

Центральная избирательная комиссия РФ осуществила уверенное и профессиональное руководство работой масштабной структуры организации выборов, деятельность которой была эффективной и открытой во время периода, предшествующего выборам. Тем не менее, в день выборов впечатление о компетенции нижестоящих уровней избирательных комиссий несколько изменилось. Голосование и подсчет голосов в целом проходили достаточно спокойно и мирно, и процесс голосования на большинстве участков был положительно оценен наблюдателями ОБСЕ/БДИПЧ

Тем не менее, были отмечены некоторые существенные нарушения, в частности, повсеместное заполнение бюллетеней за пределами кабин для голосования, что представляет собой нарушение принципа тайного голосования. На многих участках, где проходило наблюдение, отмечалось, что сотрудники соответствующих участковых комиссий нередко поощряли заполнение бюллетеней избирателями за пределами кабин для голосования. На более трети избирательных участков также наблюдалось групповое заполнение бюллетеней. Были зарегистрированы и отдельные случаи более серьезных нарушений, когда работой избирательных участков явно руководили лица, не имеющие на то полномочий, и даже случаи угроз.

Больше проблем наблюдалось в отношении процедур подсчета голосов и сведения результатов - наблюдатели отрицательно оценили $\frac{1}{4}$ всех подсчетов. Во многих случаях отсутствовало неукоснительное соблюдение процедур и обеспечение прозрачности процесса. Также были отмечены отдельные случаи фальсификации результатов.

ОБСЕ/БДИПЧ готовы оказать содействие органам государственной власти Российской Федерации в отношении вопросов, затронутых в настоящем отчете, а также реализации любых из нижеследующих рекомендаций.

II. ВВЕДЕНИЕ И СЛОВА БЛАГОДАРНОСТИ

Выборы Президента Российской Федерации состоялись 14 марта 2003 г. По приглашению Центральной избирательной комиссии Российской Федерации, шестого февраля 2003 г. ОБСЕ/БДИПЧ открыла в Москве Миссию по наблюдению за выборами (МНВ). Главой МНВ был назначен г-н Джулиан Пил Йетс (Великобритания), в состав МНВ вошли 17 постоянных сотрудников и 34 долгосрочных наблюдателя из 16 стран-участниц ОБСЕ. Миссия осуществляла свою деятельность в Москве и в 15 регионах страны.

Накануне дня выборов к МНВ ОБСЕ/БДИПЧ присоединились краткосрочные наблюдатели, включая делегацию Парламентской Ассамблеи Совета Европы (ПАСЕ) в составе 12 парламентских наблюдателей во главе с г-ном Рудольфом Биндигом (Германия). В общей сложности, ОБСЕ/БДИПЧ направила около 336 наблюдателей из 39 стран-участниц ОБСЕ для наблюдения за ходом голосования в день выборов в рамках совместной Международной Миссии по наблюдению за выборами (ММНВ). В день выборов наблюдатели ММНВ посетили около 1350 избирательных участков в 22 из 89 субъектов Российской Федерации.

Одновременно с выборами Президента РФ 14 марта 2004 г. состоялись также выборы в регионах. ММНВ не осуществляла наблюдения за этими выборами, за исключением тех случаев, которые оказывали прямое влияние на выборы Президента в соответствующих территориях.

ОБСЕ/БДИПЧ выражает свою признательность Министерству иностранных дел РФ и Центральной избирательной комиссии РФ, другим государственным органам, общественным и международным организациям, а также посольствам и консульским

отделам стран-участниц ОБСЕ, расположенных на территории Российской Федерации, за их сотрудничество и помощь в течение всего процесса наблюдения.

III. ПОЛИТИЧЕСКАЯ СИТУАЦИЯ

Выборы Президента РФ 14 марта 2004 г. стали третьими с момента распада Советского Союза в 1991 и принятия Конституции Российской Федерации 1993 г. Президент РФ обладает исключительно широкими полномочиями в области исполнительной власти.

Последние четыре года, в течение которых Президент Владимир Путин находился у власти, в России были отмечены возобновлением экономического роста, централизацией государственной власти, формированием общего ощущения стабильности, что вызвало положительную реакцию у населения. Таким образом, представление о колоссальной популярности действующего Президента, которое постоянно подкреплялось высокими рейтингами общественного мнения как до, так и во время предвыборной кампании, привело к формированию ощущения предсказуемости и очевидности результатов президентских выборов 2004 г.

Выборы Президента состоялись спустя всего лишь три месяца после выборов в Государственную Думу в декабре 2003 г. По результатам этих выборов произошли существенные изменения в конфигурации политических сил в Российском парламенте. Связь действующего Президента с партией «Единая Россия» существенно повлияла на повышение привлекательности партии для избирателей, и в результате «Единая Россия» получила большинство мест в Думе (две трети). Традиционные оппозиционные партии утратили существенную долю своей поддержки и остались обеспокоены потерей своего представительства в федеральном парламенте или же ослаблением партийного аппарата.

Статус «кандидата номер один» действующего Президента в совокупности с ослабленной политической оппозицией оказал непосредственное влияние на состав соперников по избирательной кампании. У остальных кандидатов не наблюдалось весомой общественной поддержки. Наиболее известные из них, Ирина Хакамада и Сергей Глазьев, вели избирательную кампанию в отсутствие поддержки от партии/блока, в то время как остальные не были известны широкой общественности, включая двух других кандидатов от партий, представленных в Государственной Думе, Николая Харитонову от Коммунистической партии (КПРФ) и Олега Малышкина от Либерально-Демократической партии (ЛДПР), которые не были лидерами соответствующих партий.

В ходе предвыборной кампании ни один из кандидатов не заявил о своих намерениях победить действующего Президента, а один из кандидатов, Сергей Миронов, открыто выразил ему свою поддержку.

IV. ЗАКОНОДАТЕЛЬНАЯ БАЗА

Выборы Президента в основном регулируются Федеральным законом «О выборах Президента РФ»² и ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав»³. ФЗ «О выборах Президента РФ» представляет собой детализированный законодательный акт, который в целом соответствует международным стандартам и критериям ОБСЕ.

Выборы Президента РФ проводятся в соответствии с формулой простого большинства. В соответствии с п.3 ст. 76 ФЗ «О выборах Президента РФ», кандидат считается победившим в первом туре, если он набирает более половины всех поданных голосов. Поданными бюллетенями считаются все действительные бюллетени, находящиеся в урнах. В том случае, если ни один из кандидатов не становится победителем в первом туре, проводится второй тур между двумя кандидатами, набравшими наибольшее количество голосов. Во втором туре победившим считается тот кандидат, который набирает наибольшее число голосов, в том случае, если их количество превышает число голосов, поданных «против всех».

Помимо данных основных положений существуют и дополнительные условия. Первый тур считается несостоявшимся в случае, если а) явка составила менее 50% зарегистрированных избирателей или б) количество голосов, поданных «против всех»⁴, выше, чем количество голосов, поданных за любого из кандидатов (п.4 ст. 76 ФЗ «О выборах Президента РФ»). В случае, если первый тур оказывается несостоявшимся, следующие выборы должны быть проведены в течение следующих 4 месяцев (п.5 ст. 76 ФЗ «О выборах Президента РФ»). Данные положения законодательства открывают возможность неудачи при попытке осуществления избирательного процесса и могут спровоцировать нарушения. Представляется целесообразным для органов государственной власти Российской Федерации пересмотреть необходимость наличия данных положений, в особенности требований по уровню явки в сочетании с необходимостью организации повторных выборов в том случае, если явка оказывается ниже требуемого уровня.

Наиболее положительным моментом правовой базы являются меры по обеспечению прозрачности и понятные процедуры рассмотрения жалоб в сочетании с четко регулируемые сроки рассмотрения жалоб. Эти меры также включают право кандидатов назначать членов избирательных комиссий с правом совещательного голоса в каждой комиссии любого из уровней (ст. 16 ФЗ «О выборах Президента РФ»), обязанность избирательных комиссий представлять обоснование принятых решений при рассмотрении жалоб (п.4 ст. 12 ФЗ «О выборах Президента РФ»), и право различных участников избирательного процесса получить копии протоколов результатов голосования. (п. 7 и 12 ст. 24 ФЗ «О выборах Президента РФ»).

Некоторые положения, нацеленные на предотвращение злоупотребления административным ресурсом, придают дополнительную силу ФЗ «О выборах Президента РФ». В частности, речь идет о том, что местные органы власти обязаны

² Федеральный закон «О выборах Президента РФ» от 10 января 2003 г., №19-ФЗ

³ Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» от 12 июня 2003 г., №67-ФЗ

⁴ более подробно о положении «против всех» см. ниже раздел VI, часть D.

предоставлять помещения всем кандидатам на равных условиях, и государственные служащие обязаны воздерживаться от участия в агитации. Тем не менее, отмечались отдельные случаи, когда работники местных органов власти принимали участие в предвыборной агитации⁵.

В МНВ поступили сведения, что в отношении лиц, агитирующих за бойкот выборов, были применены санкции правоохранительными органами. Тем не менее, законодательство не содержит положений, напрямую запрещающих участие в подобной агитации (см ст. 49 ФЗ «О выборах Президента РФ»). Более того, п.2 ст. 1 ФЗ «О выборах Президента РФ» гарантирует право неучастия в выборах. Применение санкций в отношении лиц, агитирующих за бойкот выборов, представляется несоответствующим праву на свободу мысли и слова.

V. ОРГАНИЗАЦИЯ И ПРОВЕДЕНИЕ ВЫБОРОВ

A. ИЗБИРАТЕЛЬНЫЕ КОМИССИИ

Организация выборов Президента РФ осуществляется на четырех уровнях избирательных комиссий, в которых в общей сложности работает около миллиона человек. ЦИК России, 89 комиссий субъектов РФ и около 2750 территориальных избирательных комиссий являются постоянными органами, формируемыми сроком на четыре года. Участковые избирательные комиссии (около 95 000) создаются непосредственно для проведения Президентских выборов, не менее чем за месяц до дня голосования. Многие работники участковых комиссий обладают некоторым опытом, в частности, приобретенным в ходе предшествующих выборов в Государственную Думу.

Каждый зарегистрированный кандидат имеет право назначать одного члена любой избирательной комиссии с правом совещательного голоса. Представительство кандидатов за счет назначения членов избирательных комиссий с правом совещательного голоса на всех уровнях избирательных комиссий является важной гарантией прозрачности процесса. К сожалению, на уровнях ниже ЦИК России и некоторых комиссий субъектов РФ, кандидаты в Президенты не назначили своих представителей для наблюдения за ходом подготовки ко дню выборов, что явно обуславливалось недостаточным количеством лиц, которые хотели бы и могли бы взять на себя роль члена комиссии с правом совещательного голоса или недостаточным количеством средств для оплаты их деятельности.

ФЗ «О выборах Президента РФ» обеспечивает высокую степень прозрачности за счет участия кандидатов, их финансовых представителей, доверенных лиц и членов избирательных комиссий с правом совещательного голоса, равно как и журналистов, во всех этапах выборного процесса. Тем не менее, уровень прозрачности в определенных

⁵ К примеру, заместитель главы Рязанской областной администрации подбирал доверенных лиц для кампании в поддержку Владимира Путина. См. ниже комментарии по предвзятости в агитации «Все на выборы!», организованной работниками местных органов управления на юге Москвы, раздел VII.

моментах оставляет желать лучшего. По закону, наблюдение за ходом заседаний избирательных комиссий необходимо только в отношении официальных заседаний и работы комиссии с важной информацией, а наблюдение за ходом деятельности в рабочих группах гарантировано только для заинтересованных лиц. В законе не содержится положений, обязывающих информировать о проведении заседаний широкую общественность, об этом необходимо уведомлять лишь лиц, обладающих правом присутствия. И хотя ЦИК России, многие комиссии субъектов РФ и некоторые ТИКи в любом случае информировали широкую общественность о проведении заседаний, организация открытых заседаний и повсеместное информирование общественности приведут к большей открытости и прозрачности работы комиссий.

Ограничение прав российских наблюдателей в день голосования является еще одним фактором прозрачности, который необходимо улучшить в соответствии с Копенгагенским документом. В законодательство необходимо включить положения, явно разрешающие как российским, так и международным наблюдателям осуществлять наблюдение за ходом работы избирательных комиссий в предвыборный период⁶.

В. ОРГАНИЗАЦИЯ И ПРОВЕДЕНИЕ ВЫБОРОВ

Отмечая выдающийся масштаб работы, необходимо признать, что ЦИК России должным образом обеспечила эффективную и слаженную деятельность в организации выборов, особенно в ходе подготовки к выборам. Тем не менее, наблюдение в день выборов, особенно во время подсчета голосов, показало, что имеется необходимость улучшения понимания процедур и следования им на уровне УИКов и ТИКов (см. ниже раздел XIII). В некоторых случаях стремление ускорить процесс голосования, особенно при проведении параллельных выборов, приводила к такой «оптимизации» административных процедур, которая нарушала гарантии надежности системы. К примеру, работники УИКов осуществляли все этапы процедур параллельно вместо того, чтобы разделить обязанности между собой, что обеспечило бы взаимную проверку в данном процессе⁷.

В день голосования помещения ТИКов иногда были организованы таким образом, что снижалась прозрачность процесса, поскольку затруднялось наблюдение за ходом всего процесса на уровне ТИК для наблюдателей или доверенных лиц кандидатов. Можно было бы улучшить степень прозрачности на данном уровне системы организации выборов за счет предоставления одного помещения для всех видов деятельности, выполняемых ТИКаами, включая ввод данных в ГАС «Выборы», проверку документов и получение материалов.

Организация работы избирательных комиссий зависит от поддержки со стороны местных органов управления. Несмотря на то, что ФЗ «Об основных гарантиях» направлен на ограничение вовлечения местных органов управления за счет

⁶ За исключением постановления ЦИК России, в котором содержатся конкретные положения, допускающие присутствие международных наблюдателей (раздел 32)

⁷ Доверие к проведению выборов в большинстве формирующихся демократий укрепляется за счет последовательного разделения обязанностей между различными работниками УИКов: один проверяет документы, другой регистрирует подписи, еще один выдает бюллетень, итд.

определения форм оказания поддержки в п. 16 ст. 20 ФЗ «Об основных гарантиях» и ответственности избирательных комиссий в п.1 ст. 50 ФЗ «Об основных гарантиях», остается элемент неопределенности, который усугубляется комментариями к п.16 ст. 20 ФЗ «Об основных гарантиях». Для улучшения законодательства было бы полезно определить круг запрещенных мероприятий. Более того, многие председатели и секретари ТИКов, с которыми общались наблюдатели МНВ, являются работниками местных органов управления или бюджетных организаций, что вызывает обеспокоенность тем, насколько эффективно осуществляется отделение системы организации выборов от органов исполнительной власти.

Можно привести несколько примеров, отмеченных МНВ в день голосования, отражающих данную обеспокоенность. В ТИК в Хамовниках (г.Москва) три старших члена комиссии, назначенных администрацией, осуществляли свою деятельность отдельно от других членов этой ТИК, которых работники службы безопасности не допускали в рабочее помещение ТИК. Несоразмерное влияние на работу избирательных комиссий со стороны местной администрации отмечалось в г. Дмитров (Московская область). В Воронежской области в день выборов работники местной администрации были замечены на многих участках; было похоже, что они пытались руководить процессом. Необходимость четкого разграничения функций местной администрации и избирательных комиссий была также подтверждена примерами предвзятости местных администраций в ходе агитации «Все на выборы!» (см. ниже раздел VII)

МНВ осуществляла наблюдение за различными этапами печати и доставки избирательных бюллетеней в Москве, Казани (Республика Татарстан), Уфе (Республика Башкортостан), Новосибирске и Барнауле (Алтайский Край). В некоторых случаях возникала озабоченность по поводу обеспечения прозрачности и безопасности этого процесса. Наблюдатели МНВ отметили недостаточную осведомленность некоторых работников избирательных комиссий субъектов РФ, с которыми они общались, относительно первичных процедур доставки электронных макетов бюллетеней и следов этих макетов в печатных системах. В Казани наблюдались поводы для озабоченности по поводу сохранности бюллетеней в типографиях, а члены избирательной комиссии субъекта РФ отсутствовали во время наблюдения. В Уфе оттиски для печати не уничтожались, а хранились в опечатанном виде в типографии на случай, если потребуется дополнительное изготовление бюллетеней в связи с их повреждением при доставке. Беспокоит осуществление контроля над важными документами организациями, не принадлежащими к системе организации выборов, при том, что со стороны последней не предпринимаются эффективные меры участия в этом процессе.

С. СПИСКИ ИЗБИРАТЕЛЕЙ

ЦИК России объявил, что по состоянию на 10 февраля в списки избирателей было внесено 109100000 человек. В ходе постоянного обновления списков избирателей, ЦИК России не информировал об изменениях общей цифры зарегистрированных избирателей, как следовало из рекомендаций ОБСЕ/БДИПЧ по результатам выборов в Государственную Думу 2003 г. Окончательное число зарегистрированных избирателей

на момент завершения голосования 14 марта⁸, как было объявлено со всеми окончательными результатами 23 марта (см. раздел XIV ниже), составило 108 064 281 человек.

Сопоставление списков избирателей по состоянию на декабрь 2003, февраль 2004 и март 2004 выявило различия в характере изменений по некоторым регионам. Наблюдались случаи внезапного увеличения – в Московской области количество избирателей возросло на 6% в течении месяца, в то время как в Республике Марий Эл аналогичный показатель снизился на 4%. Для укрепления доверия к достоверности списков избирателей необходимо расследовать и объяснить подобные внезапные изменения.

Усилия, прилагаемые для обеспечения условий для голосования максимального числа избирателей, достойны одобрения. Помимо выделения значительных финансовых ресурсов для проведения досрочного голосования в удаленных территориях, многие комиссии субъектов РФ приняли и иные меры, чтобы предоставить возможность проголосовать максимальному количеству населения. В частности, были созданы избирательные участки в аэропорту и на вокзале в Екатеринбурге специально для лиц с открепительными талонами, и специальные избирательные участки для студентов в Санкт-Петербурге, Новосибирске и Хабаровске.

В день выборов ММНВ отметила, что избиратели без открепительных талонов могли проголосовать на специальном избирательном участке в Новосибирске, в котором не было своего избирательного списка, при том, что не осуществлялось сопоставление данных с избирательными участками, за которыми были формально закреплены данные лица. Также было отмечено нарушение положения об открепительных талонах в Хабаровске, когда председатель участка №0144 Краснофлотской ТИК отменил требование о предъявлении открепительных талонов.

Большинство комиссий субъектов РФ также сформировали специальные участки для лиц без регистрации по месту жительства или с временной регистрацией. В то же время, в Новосибирске и Кемерово ТИКи предусмотрели создание аналогичных условий для голосования лиц без регистрации по месту жительства в одном избирательном участке при каждой ТИК, таким образом значительно увеличив число участков, на которых могли присутствовать лица без регистрации. Наблюдателям ММНВ в Новосибирске сообщили за день до выборов, что между различными участками не будет производиться перекрестной проверки голосования подобных избирателей, за исключением двух подобных участков в г. Новосибирске, где каждые полчаса должны были сообщать информацию о проголосовавших избирателях. Это не позволяет предотвратить многократное голосование. Аналогичные меры по обмену информацией о проголосовавших избирателях каждые полчаса были приняты на избирательных участках в Волгограде.

Мигранты, например, вынужденные переселенцы, зачастую сталкиваются с трудностями при участии в избирательном процессе. По имеющейся информации,

⁸ В соответствии со списками избирателей, подготовленными до дня выборов плюс избиратели, добавленные в день выборов по предъявлении свидетельства о регистрации или открепительного талона.

вынужденные переселенцы, проживающие за пределами лагерей, должны получать открепительные талоны в избирательной комиссии по месту основного проживания. На то имеются серьезные практические препятствия, особенно в случае с вынужденными переселенцами из зон конфликтов, что значительно затрудняет возможность их участия в выборах.

VI. РЕГИСТРАЦИЯ КАНДИДАТОВ

A. ВЫДВИЖЕНИЕ

Выдвижение кандидатов в Президенты РФ может осуществляться:

1) Путем самовыдвижения при поддержке инициативной группы в составе не менее 500 человек. Инициативной группе необходимо было принять решение о выдвижении, а затем представить соответствующие документы в ЦИК России. Установленный срок для подачи ходатайства о регистрации на этих выборах был 1 января. Как только ЦИК России принимает ходатайство о регистрации, в поддержку кандидата должно быть собрано не менее 2 миллионов подписей (не более 50 000 от каждого субъекта федерации), которые необходимо представить в ЦИК России. Крайний срок представления подписей в ЦИК России для выборов Президента в этом году был 28 января 2004 г., а в период до 8 февраля 2004 г. ЦИК России должен был проверить подлинность подписей и документов кандидата, таких как декларация о доходах и собственности, и только после этого принять решение о регистрации кандидата;

2) От политической партии или блока. На этих выборах это было необходимо сделать не позднее 6 января 2004 г. В случае выдвижения кандидата политической партией или блоком, получившими мандаты на выборах в Думу по федеральному списку, регистрация кандидата производилась автоматически. Если же партия не прошла на выборах в Государственную Думу, кандидату необходимо было следовать той же процедуре, как и в случае самовыдвижения, и собрать не менее 2 миллионов подписей для представления в ЦИК России.

На Президентские выборы 2004 г. в ЦИК России было подано 11 ходатайств о регистрации, из которых было зарегистрировано семь. Два кандидата были зарегистрированы автоматически, поскольку они были выдвинуты партиями, представленными в Государственной Думе: КПРФ и ЛДПР. Кандидат от Российской партии ЖИЗНИ и четыре кандидата, подавшие ходатайства на основе самовыдвижения, сумели собрать необходимое количество подписей и получили регистрацию ЦИК России в установленный срок до 8 февраля 2004 г.

Одному из кандидатов, Виктору Геращенко, не удалось получить регистрацию в результате того, что он пытался получить регистрацию на основании выдвижения от партии, представленной в Думе. Партия, выдвинувшая его (Партия российских регионов), являлась лишь составной частью блока «Родина», который получил места в Государственной Думе в рамках выборов 2003 г. После принятия решения о выдвижении партией, Высший Совет блока «Родина» дал согласие на выдвижение кандидата Партией российских регионов. ЦИК России счел это несоответствующим ФЗ «О выборах Президента» на основании того, что «Родина» не осуществила

перерегистрацию для участия в выборах Президента⁹, и что в ФЗ «О выборах Президента» не содержится положений, определяющих делегирование права выдвижения кандидата от блока к одной из его составляющих¹⁰.

Тем не менее, ЦИК России принял ходатайство Виктора Геращенко о регистрации в качестве кандидата от партии, обязав его собрать 2 000 000 подписей, но он отказался и вместо этого подал апелляцию на действия ЦИК России в Верховный Суд РФ. В данной апелляции было отказано решением от 6 февраля 2004 г.

Еще два кандидата, оба бизнесмены, сняли свои кандидатуры: 27 января 2004 г. отказался от участия в выборах Андзори Аксентьев-Кикалишвили, указав в качестве основной причины «информационную блокаду» своей избирательной компании СМИ; 28 января 2004 г. это сделал Владимир Брынцалов, мотивируя это своим нежеланием отнимать голоса у Владимира Путина.

27 декабря 2003 г. ЦИК России отказал в регистрации бизнесмену Герману Стерлигову на основании того, что поданные его представителями документы не соответствовали требованиям законодательства о выборах. По словам ЦИК России, ему было предложено устранить допущенные недочеты и заново подать ходатайство, но вместо этого он подал жалобу в Верховный Суд РФ на отказ в регистрации поданных документов. В апелляции ему было отказано 9 января 2004 г.

В. СБОР ПОДПИСЕЙ

Как отмечалось выше, кандидат от партии или блока, представленных в Государственной Думе получал регистрацию автоматически¹¹. Таким образом, подобные кандидаты получали преимущество, учитывая сложность процедуры выдвижения и регистрации остальных кандидатов. Представители системы организации выборов в Российской Федерации открыто заявляют, что они стремятся увеличить количество кандидатов от партий, представленных в Думе в избирательном процессе, и что строгие требования в отношении процесса самовыдвижения направлены на предотвращение участия всех тех, кто недостаточно серьезен и хорошо организован.

Тем не менее, требование к кандидатам собрать не менее 2 миллионов подписей, при том, что в каждом субъекте РФ может быть собрано не более 50 000 подписей, представляется излишне затруднительным и может привести к нарушениям. Тогда как теоретически кандидаты, зарегистрированные на основании самовыдвижения, могли собирать подписи в течении 48 дней, в действительности процедура регистрации, необходимая для того, чтобы приступить к сбору подписей, была завершена лишь в конце декабря-начале января.¹² Таким образом, у кандидатов оставалось лишь 4-5 недель для сбора подписей до истечения установленного срока 28 января.

⁹ В соответствии со ст. 30 ФЗ «О выборах Президента»

¹⁰ ЦИК России постановил, что регистрация могла быть осуществлена только в соответствии с п. 5 ст. 35 ФЗ «О выборах Президента».

¹¹ В том случае, если собрание партии и принятие решения о выдвижении и назначении доверенных лиц было осуществлено в согласии со ст. 32 и 35 ФЗ «О выборах Президента»

¹² 22 декабря – Владимир Путин ; 29 декабря – Иван Рыбкин; 30 декабря – Сергей Глазьев; 1 января – Ирина Хакамада

После сбора подписей не было отказано в регистрации ни одному кандидату. Во время выборочной проверки подписных листов, масштабы которой оговариваются ФЗ «О выборах», ЦИК России обнаружила большое количество технических недочетов, которые привели к признанию подписей недействительными (например, неполные сведения о доверенном лице, подтверждающем получение подписей, или сборщика подписей, заключение экспертов по почерку о том, что дата подписи не была проставлена подписчиком). Более серьезным представляется то, что значительная часть недействительных подписей, собранных в поддержку некоторых кандидатов, были признаны сфальсифицированными. Тем не менее, количество данных подписей не превысило установленный порог (25% от рассматриваемого объема), что привело бы к автоматическому отказу в регистрации.

Тем не менее, из пяти кандидатов, которые осуществляли сбор подписей, у троих сфальсифицированные подписи были обнаружены в столь значительном объеме, что ЦИК России представила соответствующие сведения в прокуратуру для осуществления расследования.¹³ У двух остальных кандидатов было меньше того, что можно было считать сфальсифицированными данными; обращения в прокуратуру не последовало. К примеру, среди подписей, собранных в поддержку Сергея Миронова, было обнаружено 722 подписи, проставленные лицом, не являвшимся заявленным подписчиком, и 696 из этих подписей поступили из одного субъекта федерации.

Процесс проверки подписей в значительной степени основывался на деятельности экспертов по почерку, чьи сведения на уровне рабочей группы ЦИК России показали, что 26,1% подписей, собранных в поддержку Ивана Рыбкина, были недействительными, что могло привести к отказу в регистрации. Это не было поддержано ЦИК России на основании показаний доверенных лиц, которые подтвердили, что подписи, проставленные в подтверждение получения подписей избирателей, были проставлены ими, что снизило количество недействительных подписей до 16%.

Поступили обоснованные жалобы на злоупотребление административным ресурсом в ходе сбора подписей в поддержку регистрации для участия в выборах действующего Президента. В Москве наблюдателям сообщили, что некоторые старшие по подъездам (которые осуществляют ряд организационных и информационных функций от имени местной администрации) участвовали в сборе подписей в пользу Владимира Путина; им предложили участвовать в сборе подписей, поскольку информация о них была предоставлена в избирательный штаб Путина работниками местных администраций. Аналогичное обвинение прозвучало и в Барнауле. В Иркутске, Хабаровске и Ростове-на-Дону в МНВ поступили сведения о сборе подписей в поддержку Владимира Путина на рабочих местах представителями руководства, что является незаконным¹⁴. Аналогичный случай в отношении сбора подписей в поддержку Сергея Глазьева наблюдался в Свердловской области.

¹³ В то время как положения законодательства разрешают регистрацию вне зависимости от количества подписей, собранных незаконным путем, сам факт опубликования информации о передаче дел в прокуратуру мог повредить кампании кандидатов и процессу сбора подписей.

¹⁴ См. п.7 ст. 36 ФЗ «О выборах Президента»

С. ЗАРЕГИСТРИРОВАННЫЕ КАНДИДАТЫ

Зарегистрированные кандидаты:

<i>ФИО</i>	<i>Выдвижение</i>	<i>Зарегистрирован</i>
ГЛАЗЬБЕВ Сергей Юрьевич	Самовыдвижение	8 февраля
МАЛЫШКИН Олег Александрович	ЛДПР	Автоматически
МИРОНОВ Сергей Михайлович	Российская партия ЖИЗНИ	6 февраля
ПУТИН Владимир Владимирович	Самовыдвижение	2 февраля
РЫБКИН Иван Петрович	Самовыдвижение	7 февраля
ХАКАМАДА Ирина Муцуовна	Самовыдвижение	8 февраля
ХАРИТОНОВ Николай Михайлович	КПРФ	Автоматически

Иван Рыбкин снял свою кандидатуру 5 марта. Его участие в выборах с самого начала было неоднозначным: он не присутствовал на рассмотрении его ходатайства о регистрации в ЦИК России, поскольку исчез 5 февраля, и его жена подала заявление в розыск, что привлекло внимание как российских, так и зарубежных СМИ. Иван Рыбкин объявился в Киеве 10 февраля, вернувшись затем в Москву и далее отправившись в Лондон, где проживает его основной спонсор, Борис Березовский. Изначально он сообщил, что его поездка носила частный характер, но впоследствии заявил, что в Киеве его удерживали против его воли неизвестные лица. Органы государственной власти Украины начали уголовное расследование по данным обвинениям. Иван Рыбкин продолжал вести свою кампанию из Лондона, но вернулся в Москву, чтобы сообщить о снятии кандидатуры.

Снятие кандидатуры Ивана Рыбкина было осуществлено в установленный срок до 9 марта, но уже после печати бюллетеней. Соответственно, его имя было вручную вычеркнуто из всех бюллетеней.

Д. “ПРОТИВ ВСЕХ”

Помимо шести кандидатов, в избирательном бюллетене присутствовала также графа «против всех».

Поскольку суть выборов сводится к представительству, сложно сопоставить альтернативу «против всех» со стандартным определением представительской демократии, поскольку «против всех» подразумевает, что избиратели предпочитают не быть представленными в принципе. Сознательное неучастие в выборах или подача недействительного бюллетеня может считаться достаточным свидетельством недовольства избирателей существующим выбором.

Метод, используемый при подсчете голосов, поданных «против всех», и определении результата, также представляется неоднозначным. На момент определения явки, голоса, поданные «против всех», считаются наравне со всеми остальными действительными голосами. Тем не менее, при определении победителя, голоса,

поданные «против всех», считаются как недействительные бюллетени, и могут повлиять на результат, только если их количество превышает любой из остальных вариантов. Избиратели, которые голосуют «против всех», могут не осознавать последствий своего выбора.

VII. ИЗБИРАТЕЛЬНАЯ КАМПАНИЯ

Активность предвыборной кампании в целом оставалась довольно низкой. Немногие агитационные мероприятия в основном были организованы вокруг поездок кандидатов в регионы; помимо этого, предвыборная кампания протекала практически незаметно, за исключением публикаций в СМИ (см. ниже раздел VIII). В состязании с действующим Президентом, который воспринимался как однозначный «кандидат №1», остальные кандидаты продемонстрировали низкую заинтересованность в активном участии в кампании, при том, что у некоторых не имелось для этого достаточных финансовых средств и кадров.

Во многих регионах, где одновременно с выборами Президента РФ проводились выборы регионального или местного уровней, агитация этих предвыборных кампаний была гораздо более заметной по сравнению с агитацией в рамках избирательной кампании Президента РФ.

Отсутствие инфраструктуры политической партии явно затруднило деятельность для некоторых кандидатов, участвующих в предвыборной кампании на основе самовыдвижения. По имеющимся сведениям, Ирина Хакамада могла рассчитывать на поддержку лишь некоторых региональных отделений партии при ведении агитации после того, как ей не удалось официально получить поддержку партии «Союз правых сил» (СПС). На возможности по ведению кампании Сергея Глазьева отрицательно сказался внутренний раскол блока «Родина». Его самовыдвижение усугубило конфликт в среде руководства блока «Родина» и привело к тому, что он утратил часть инфраструктуры своей кампании, лишившись поддержки некоторых активистов блока на местах.

Также поступила информация, что соперничество фракций внутри КПрФ, ставшее заметным вскоре после завершения выборов в Государственную Думу РФ 2003 года, оказывало определенное негативное влияние на избирательную кампанию Николая Харитонова, параллельно с якобы острой нехваткой средств для ведения кампании. Тем не менее, данные прогнозы были опровергнуты удивительно высокими результатами Николая Харитонова на выборах (см. ниже раздел XIV, Результаты выборов).

В некоторых регионах явно препятствовали проведению агитации штабом Сергея Глазьева. Наиболее ярко это было выражено в Нижнем Новгороде, где произошло отключение электричества в помещении, где он собирался провести пресс-конференцию. В МНВ поступили сведения, что в Екатеринбурге местные СМИ не освещали визит Сергея Глазьева, якобы по настоянию местных органов власти.

Источники в избирательном штабе Глазьева сообщили наблюдателям о препятствиях, созданных с ведома администраций Свердловской области и г. Екатеринбурга, с которыми им пришлось столкнуться при попытке арендовать помещение для

проведения пресс-конференции Сергея Глазьева. Когда пресс-конференция, на которой присутствовали наблюдатели МНВ, все же состоялась 26 февраля в музее в г. Екатеринбурге, Сергей Глазьев сообщил, что утром местное отделение пожарной инспекции потребовало закрыть помещение с целью проверки пожарной безопасности, о которой не было ничего известно заранее. Потом пресс-конференция была прервана нарядом милиции, якобы отреагировавшим на вызов, сообщавший о заложенной в здании бомбе. МНВ получила аналогичную информацию о противодействии освещению визита Глазьева в Новосибирск в рамках избирательной кампании со стороны местных органов власти и владельцев СМИ. Тем не менее, по информации ЦИК России, официальных жалоб относительно данного противодействия не поступало.

На фоне подобной низкой активности, которая в целом не привлекала внимания общественности, ряд мер действующего Президента определил повестку дня на протяжении второй половины официальной агитации в СМИ. Демонстрируя уверенность в результатах выборов, Президент Владимир Путин отправил правительство премьер-министра Михаила Касьянова в отставку 24 февраля. Президент заявил, что таким образом избиратели получают возможность оценить новое правительство, и что формирование правительства до завершения выборов обеспечит стабильную основу, необходимую для скорой реализации его программы реформ. Первого марта Президент предложил назначить председателем правительства Михаила Фрадкова. В последующие дни информация о других назначениях в правительстве стала главной темой новостей СМИ.

Сдержанность кампании и предсказуемость ее исхода привели к озабоченности по поводу явки избирателей, и избирательными комиссиями и некоторыми местными администрациями была развернута интенсивная агитация «Все на выборы!». В наличии имелись прямые свидетельства того, что содержание данной агитации в некоторых случаях было не совсем нейтральным, и в некоторых случаях могло восприниматься в поддержку действующего Президента. В частности, телевизионные ролики Центральной избирательной комиссии РФ, демонстрируемые по государственным всероссийским телеканалам, содержали элементы агитации, идентичные или похожие на элементы кампании «Единой России» во время последних выборов в Государственную Думу. Формулировки призывов к голосованию на плакатах, распространяемых префектурой Южного округа г. Москвы, содержали очевидные подсознательные элементы агитации за Путина¹⁵.

Несмотря на обращение Председателя ЦИК России Александра Вешнякова к местным органам власти об ограничении их усилий в мобилизации избирателей и соблюдению положений законодательства, лишь в некоторых случаях некорректные мероприятия агитации «Все на выборы!» были адекватно пресечены органами власти. В Хабаровске на директора больницы, требующего предъявить открепительный талон у лиц, нуждающихся в больничном уходе, было наложено дисциплинарное взыскание, а в Санкт-Петербурге у начальника ЖЭКа ЦИК России потребовал отозвать письмо, направленное старшим по подъездам в одном из районов города, где содержались требования к ним обеспечить 70% явку избирателей. Наблюдатели МНВ сообщили, что

¹⁵ Например, «Надежность – главное в пути!» (плакат, напечатанный по заказу префектуры Южного округа г. Москвы).

в целом участие местных органов власти в увеличении явки оставалось активным. Заместитель губернатора Новосибирска обратился к электорату со словами о том, что «голосование является (их) конституционной обязанностью». Мэр Москвы Юрий Лужков 12 марта выступил с аналогичной инициативой, которую можно было рассматривать не только в качестве стремления к увеличению явки, но и как содержащую неявные элементы агитации избирателей за Владимира Путина.

В Башкортостане была получена достоверная информация об оказании политического давления на избирательные комиссии, где на встрече председателей УИКов с представителем Президента Республики им было приказано обеспечить высокую явку и агитировать избирателей голосовать за Владимира Путина. Наблюдатели МНВ рассмотрели аналогичные обвинения в Краснодаре, где УИКам было предписано обеспечить 66% явку.

VIII. СМИ

A. ОСНОВНЫЕ СВЕДЕНИЯ О СМИ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

На данном этапе телевидение бесспорно является основным источником сведений и информации в Российской Федерации. Передачи двух государственных телеканалов – первого канала и канала «РТР» - транслируются по всей территории страны, наиболее значимыми частными телеканалами являются «НТВ» и «Рен-ТВ».

Несмотря на разнообразие СМИ, основным источником общественной информации о политической жизни страны являются всероссийские государственные телевизионные каналы. Считается, что после выборов Президента 2000 г. были применены административные инструменты и препятствия для искоренения наиболее значимых и влиятельных СМИ, которые проводили независимую или критическую линию по отношению к Президенту или правительству. Вслед за закрытием двух независимых общероссийских средств вещания за последние два года, количество средств массовой информации, способных предложить критический и независимых обзор событий, резко снизилось.

Российские СМИ пока не являются форумом для обмена мнениями, проведения общественных дебатов, критического анализа и комментариев, которые бы предоставили общественности обдуманную информацию, компетентный анализ и оценку взглядов лиц и групп, участвующих в выборах. На момент проведения выборов Президента 2004 г не наблюдалось сильных и независимых СМИ, которые бы обеспечивали равномерное освещение кампании, таким образом помогая избирателям сделать осознанный выбор. Скорее всего, такая ситуация сохранится до тех пор, пока государственные СМИ не будут преобразованы в истинно независимые общественные СМИ.

Что касается печатных СМИ, государственные и частные газеты освещают широкий спектр мнений и политических позиций. Однако, несмотря на относительно высокие тиражи основных ежедневных газет, их распространение в основном сосредоточено в крупных городах.

Большинство региональных СМИ финансируются за счет бюджета местной администрации. Таким образом, они не обладают полнотой редакторского контроля и зачастую сталкиваются с различными препятствиями, которые вынуждают их корректировать комментарии, чтобы те были сочтены приемлемыми местной администрацией. В регионах наблюдатели МНВ отметили нежелание многих журналистов затрагивать спорные вопросы из опасения, что против них могут быть приняты меры административного характера со стороны местной администрации. К примеру, в Республике Башкортостан «Новый Телеканал» был подвергнут инспекции в связи с якобы имевшими место нарушениями в отношении частот, используемых для вещания, что привело к отзыву лицензии. В результате этого события, последовавшего за закрытием других частных СМИ, в Республике не осталось независимых местных средств вещания.

В. ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ СМИ

Законодательство о выборах содержит детальные положения (ст. 45-53 ФЗ «О выборах Президента» и 44-52 ФЗ «Об основных гарантиях»), регулирующие деятельность электронных и печатных СМИ во время избирательной кампании; в частности, предоставление на равных условиях бесплатного и платного эфирного времени и газетных площадей для всех кандидатов для ведения ими избирательной кампании. Закон также требует обеспечения равного доступа к СМИ для всех кандидатов, политических партий и блоков, и четкого разграничения новостных сюжетов о событиях, связанных с выборами, и комментариев редакции.

Все государственные всероссийские телевизионные каналы каждый выделили по одному часу на освещение регулярных дебатов между кандидатами или их представителями, а также время для показа рекламных роликов индивидуальных кандидатов. Девятого февраля ЦИК России по жребию распределила бесплатное эфирное время между 6 из 7 кандидатов; Владимир Путин отказался использовать бесплатное эфирное время для агитационных роликов и участвовать в теледебатах с другими кандидатами.

Любая партия или блок, кандидат которой набрал менее 2% голосов, обязаны возместить стоимость предоставленного эфирного времени и печатных площадей, которые он получили от государственных телевизионных, радио и печатных СМИ. Если партия, выдвинувшая кандидата, не компенсировала затраты, понесенные в ходе предыдущих выборов, она может не получить права использования бесплатного эфирного времени на выборах Президента¹⁶. Так, бесплатное эфирное время кандидата Сергея Миронова оказалось сокращено в результате того, что выдвинувшая его партия не компенсировала затраты эфирного времени в рамках выборов в Государственную Думу 2003 г.

[См. Также раздел IX, часть А, по жалобам и апелляциям в отношении освещения выборов СМИ]

¹⁶ См. п.2 ст. 52 ФЗ «О выборах Президента».

С. МОНИТОРИНГ СМИ

МНВ провела мониторинг пяти телеканалов и десяти ежедневных и еженедельных газет, используя для этого проверенную методику качественного и количественного анализа¹⁷. Мониторинг осуществлялся во время всего периода официальной кампании в СМИ, начиная с 12 февраля 2004 г. и вплоть до наступления запрета на агитацию 13 марта 2004 г. МНВ стремилась оценить, насколько СМИ преуспели в обеспечении непредвзятого и сбалансированного освещения кандидатов и вопросов избирательной кампании.

Поскольку государственные СМИ финансируются из государственного бюджета, они должны уделять особое внимание обеспечению сбалансированного и равного обращения со всеми кандидатами. Оказывая явное предпочтение действующему Президенту, государственные СМИ явно не выполнили свою законную обязанность обеспечить недискриминационное обращение со всеми кандидатами. Несмотря на то, что другие кандидаты обладали доступом к телевидению и другим СМИ в рамках бесплатного эфирного времени и теледебатов, их доступ к программам новостей и аналитическим программам в пиковые часы на государственных СМИ был ограничен.

В соответствии с Административным кодексом, ЦИК России может подать в суд, чтобы оштрафовать СМИ, если есть основания полагать, что было нарушено законодательство о выборах. ЦИК России не приняла адекватные меры по искоренению предвзятости в государственных СМИ и таким образом не выполнила свою обязанность по обеспечению соблюдения установленных положений в отношении всех кандидатов (см. п.12 ст.19 ФЗ «О выборах Президента»).

Государственные СМИ, за которыми осуществлялось наблюдение в ходе мониторинга МНВ, в целом выполнили положения избирательного законодательства о предоставлении бесплатного эфирного времени кандидатам. Теледебаты предоставили кандидатам возможность представить свои платформы, хотя отказ Владимира Путина от участия в них в соответствии со своим правом снизил их ценность для электората. Это привело к возникновению дефицита демократии в рамках избирательной кампании, поскольку остальные кандидаты были лишены возможности задавать вопросы действующему Президенту и комментировать его деятельность, что было усугублено общим отсутствием подобных критичных вопросов в материалах ведущих СМИ. К сожалению, по непонятным причинам кандидаты не воспользовались в полной мере своим правом на бесплатное эфирное время в региональных СМИ, а в некоторых регионах вообще не использовали данную возможность.

За рамками бесплатного эфирного времени освещение хода избирательной кампании характеризовалось преобладанием информации о деятельности Владимира Путина. В соответствии со своим правом, Владимир Путин в целом остался в стороне от традиционного ведения избирательной кампании, но государственные телеканалы

¹⁷ Телевидение: государственный Первый канал, «РТВ» и «ТВ-Центр»; частные каналы «НТВ» и «Рен-ТВ». Газеты: государственные «Российская Газета» и «Парламентская Газета»; частные «Коммерсант», «Московский Комсомолец», «Комсомольская Правда», «Новая Газета», «Аргументы и Факты», «Жизнь», «Известия» и «Московские Новости». Полные результаты мониторинга средств массовой информации Миссией МНВ можно найти на сайте www.osce.org/odihr/elections/field_activities/2004_russia/

освещали его деятельность гораздо более широко, чем это необходимо в отношении главы государства. За четыре недели, предшествующие выборам, «ОРТ» отвел Путину в общей сложности более 4 часов эфирного времени в рамках политических репортажей и новостей избирательной кампании. Вся эта информация носила чрезвычайно позитивный характер. Следующий за ним по количеству отведенного ему эфирного времени кандидат Николай Харитонов получил всего 21 минуту эфирного времени в пиковые часы. «РТР» отвел более двух часов новостных репортажей в пиковое время освещению действующего Президента, в чрезвычайно положительной тональности; для сравнения, Сергей Глазьев получил в общей сложности около четырех минут освещения, в основном негативной или нейтральной тональности. «ТВ-Центр», подконтрольный администрации г. Москвы, отвел 1 час 25 минут освещению Владимира Путина, в чрезвычайно положительной тональности, в то время как Сергей Глазьев получил лишь семь минут освещения в основном негативной или нейтральной тональности. Данный телеканал также выпустил в эфир в пиковое время ряд новостных репортажей, дискредитирующих Сергея Глазьева.

По сравнению с освещением государственными телеканалами, частные СМИ, за которыми осуществлялось наблюдение в ходе мониторинга МНВ, обеспечили более равномерное освещение и представление более широкого диапазона мнений. К примеру, «Рен-ТВ» отвел 35 минут вечерних новостей освещению деятельности Владимира Путина, но 35% этого освещения носило критичный характер. Для сравнения, Ирина Хакамада получила 22 минуты освещения в положительной либо нейтральной тональности. «НТВ» отвел более 31 минуты освещения Владимиру Путину, которое было положительным либо нейтральным. В своих аналитических программах «Свобода слова» и «Намедни», данный телеканал предоставил своим зрителям более пропорциональное освещение всех кандидатов и главы государства. «НТВ» отказался от проведения теледебатов и специальных репортажей об избирательной кампании в своем эфире на основании того, что отказ Владимира Путина от участия в дебатах привел к снижению интереса зрителей.

Печатные издания публиковали широкий спектр мнений, но также продемонстрировали выраженную предвзятость как в пользу, так и против Владимира Путина. Соответственно, избиратели могли сформировать объективное мнение о кампании, только если они черпали информацию из нескольких различных источников. Государственные газеты выполнили положения законодательства о предоставлении бесплатных площадей всем кандидатам¹⁸, но продемонстрировали однобокость в освещении политических событий и избирательной кампании, явно поддерживая действующего Президента и игнорируя остальных кандидатов. К примеру, «Российская газета» отвела 80% освещения политических событий и избирательной кампании действующему Президенту, придерживаясь преобладающе положительной тональности. Следующий наиболее освещаемый кандидат получил лишь 8% освещения.

Что касается частных газет, наблюдаемых в ходе мониторинга МНВ, «Аргументы и факты», «Комсомольская правда» и «Жизнь» продемонстрировали поддержку действующего Президента, в то время как «Новая Газета» и «Московские новости»

¹⁸ Не все кандидаты воспользовались возможностью полностью использовать бесплатные печатные площади и представить свои платформы электорату.

выступили с решительной критикой в его адрес. Еще одна частная газета, «Коммерсант», предоставила читателю более равномерное освещение кампании.

Основные региональные СМИ уделили относительно небольшую часть новостей освещению событий избирательной кампании. В пиковые часы новостей государственные и частные СМИ отдавали явное предпочтение действующему Президенту: из 20 региональных СМИ, за которыми осуществлялось наблюдение МНВ¹⁹, 13 открыто выражали поддержку Владимиру Путину, а 6²⁰ из них в своих выпусках новостей освещали исключительно деятельность действующего главы государства. Три СМИ вообще никак не освещали ход избирательной кампании.

IX. ЖАЛОБЫ И АПЕЛЛЯЦИИ

А. ЖАЛОБЫ В ОТНОШЕНИИ ДЕЙСТВИЙ СМИ

Большинство жалоб, поступивших в ЦИК России, касались деятельности СМИ. ЦИК России сообщил о получении в общей сложности 31 жалобы, связанной с действиями СМИ, 14 из которых были получены на федеральном уровне, а 17 переданы избирательными комиссиями нижестоящих уровней. В основном решения и ответы касательно этих жалоб принимались не в рамках заседаний Рабочей группы по информационным спорам²¹, а с помощью делегирования их члену ЦИК России.²² Рабочая группа по информационным спорам ЦИК России провела лишь одно заседание, на котором были рассмотрены три жалобы в отношении государственных СМИ.

Сергей Глазьев пожаловался в ЦИК России, что в нарушение закона некоторые из его бесплатных агитационных роликов не были выпущены в эфир государственных теле и радио каналов. ЦИК России обнаружила, что «Радио России» «по техническим причинам» не протранслировало обращение Сергея Глазьева, а «ОРТ» выпустил в эфир рекламный ролик за рамками согласованного графика, что, по словам ЦИК России, «не означало, что телеканал нарушил свои обязанности в отношении кандидата Сергея Глазьева». Тем не менее, ЦИК России напомнил государственным телеканалам о необходимости соблюдения графика предоставления эфирного времени кандидатам, установленного ЦИК России.

Ирина Хакамада и Николай Харитонов по отдельности подали жалобы в ЦИК России на длительность эфирного времени, отведенного встрече Владимира Путина с доверенными лицами, которая состоялась 12 февраля и была сначала передана в

¹⁹ Санкт-Петербург, Ростов-на-Дону, Краснодар, Волгоград, Нижний Новгород, Казань, Ижевск, Уфа, Новосибирск, Барнаул и Иркутск.

²⁰ Местные отделения государственных телеканалов в Уфе, Ижевске, Новосибирске и Санкт-Петербурге; «Эфир-ТВ» в Казани и «СТН» в Волгограде.

²¹ В сентябре 2003 г. ЦИК России учредил Рабочую группу по информационным спорам с целью оказания содействия в наблюдении за соблюдением правил по выделению бесплатного эфирного времени, опубликованием опросов общественного мнения и незаконной агитацией. В состав Рабочей группы по информационным спорам вошли работники ЦИК России, Заместитель Министра по делам печати и телерадиовещания, и в основном журналисты из государственных СМИ.

прямом эфире, а потом получила значительное освещение, особенно в последующих выпусках программ новостей государственных телеканалов. Ирина Хакамада и Николай Харитонов утверждали, что подобное освещение нарушало принцип информационного равноправия кандидатов²³, и что эфирное время должно было быть оплачено, поскольку это по сути являлось агитацией за кандидата.²⁴

Несмотря на то, что ЦИК России признала, что количество эфирного времени, отведенного в течение одного дня на репортаж о выступлении Владимира Путина (57 минут на «ОРТ» и 62 минуты на «РТР» 12 февраля) «вышло за рамки обычного репортажа о событиях избирательной кампании» и «в определенных обстоятельствах в характере представления мероприятий избирательной кампании этого кандидата может усматриваться оказание предпочтения данному кандидату», обе жалобы были отклонены. ЦИК России постановила, что трансляция осуществлялась по собственной инициативе телеканалов с целью удовлетворения общественного интереса и информирования избирателей, и в связи с этим представлялось невозможным доказать, что государственные телеканалы намеренно проводили агитацию за Владимира Путина. ЦИК России не обнаружила факта дискриминации государственными телеканалами в отношении двух кандидатов, подавших жалобы, поскольку отсутствовали доказательства возможного отказа этих СМИ освещать аналогичные мероприятия других кандидатов. Согласно ЦИК России, оба канала продемонстрировали готовность обеспечить равное освещение избирательной кампании всех кандидатов в новостных программах в течение всего предвыборного периода.

«ОРТ» и «РТР» не выполнили данных обязательств перед ЦИК России. Государственные СМИ не только не обеспечили пропорционального освещения встреч других кандидатов с их доверенными лицами, но и, как отмечалось выше (см. раздел VIII), они также не обеспечили равного освещения в программах новостей в течение всей избирательной кампании.

Данное явное нарушение положения о равном обращении с кандидатами не преследовалось. Учитывая ранее имевшие место проблемы, связанные с необъективностью СМИ в освещении избирательной кампании, то, что ЦИК России приняла гарантии телеканалов, не способствовало пресечению данной практики, и нарушения продолжались без каких-либо санкций.

На заседании Конституционного Суда РФ 30 октября было принято решение о разграничении журналистского анализа событий избирательной кампании от запрещенной агитации, что явилось улучшением общей ситуации со СМИ в отношении освещения выборов. Тем не менее, существующая интерпретация данного решения Конституционного Суда РФ и требование наличия существенных доказательств намеренной агитации для того, чтобы признать что-либо агитацией, привело к тому, что в отношении жалоб Николая Харитонова и Ирины Хакамады не было предпринято

²³ В соответствии с законодательством (п.2. ст.46 ФЗ «О выборах Президента РФ» и п.2 ст.45 ФЗ «Об основных гарантиях»), содержание информационных материалов, размещаемых в СМИ, не должно нарушать равенство кандидатов.

²⁴ В соответствии с п.5 ст.48 ФЗ «Об основных гарантиях», расходы на проведение предвыборной агитации осуществляются исключительно за счет средств соответствующих избирательных фондов.

каких-либо мер. Существующая интерпретация данного решения не позволяет обеспечить средства для создания сбалансированной среды СМИ.

Ирина Хакамада подала апелляцию на решение ЦИК России в Верховный суд РФ, который 1 марта потребовал от ЦИК России заново рассмотреть жалобу по вопросу процедуры. ЦИК России повторно отклонила жалобу 9 марта на тех же основаниях, но уже в рамках административного кодекса. Последовавшая апелляция в Басманный районный суд также была отклонена, поскольку суд поддержал решение ЦИК России.

В компетенции рабочей группы по информационным спорам ЦИК России находится рассмотрение соответствия агитационных материалов (включая аудио- и видео-материалы) законодательству. Вопросы, вызванные отказом СМИ выпускать в эфир агитационные ролики Ивана Рыбкина, содержавшие кадры из интервью с Владимиром Путиным, были переданы в Министерство печати для определения того, требовалось ли в соответствии с законодательством согласие Владимира Путина, поскольку было использовано его изображение, или же нет, поскольку было использовано его мнение (см. п.7 ст.49 ФЗ «О выборах Президента»). Неоднозначность в законодательстве была истолкована в рекомендации Министерства так, что согласие было необходимо.

В. ДРУГИЕ ЖАЛОБЫ И РАССЛЕДОВАНИЯ

Одна из жалоб, поданных в ЦИК России сторонниками Ирины Хакамады, была подана по факту сходства материалов агитационной кампании «Все на выборы!» с элементами предвыборной кампании «Единой России». Жалоба была отклонена несмотря на сильное сходство, как отмечалось выше (см. VII раздел), на том основании, что целью ролика было воззвать к патриотическим чувствам, а не агитировать за отдельную партию.

Ирина Хакамада подала ряд жалоб в суды различных инстанций, включая гражданский иск по делу о клевете против своего конкурента Сергея Миронова. Сергей Глазьев, помимо жалобы в отношении его бесплатного эфирного времени (см. выше), подал иск о клевете и черном пиаре, а также подал жалобу в Генеральную прокуратуру РФ об обвинении его в якобы имевшем место подкупе избирателей в ходе сбора подписей в его поддержку в Нижнем Новгороде. После расследования эта жалоба была отклонена.

По информации, предоставленной МНВ Генеральной прокуратурой, было начато расследование в отношении сбора подписей в поддержку Ирины Хакамады в Москве и Тамбове, а также в отношении Сергея Глазьева и Ивана Рыбкина в Тамбове, Удмуртии и Москве. Несмотря на то, что информация была передана в соответствующие региональные подразделения Генеральной прокуратуры ЦИК России незадолго до 11 февраля, лишь одно из расследований было завершено и дело закрыто за неделю до выборов. Воздействие незавершенных уголовных расследований на предвыборную кампанию соответствующих кандидатов должно было обеспечить безотлагательное рассмотрение данных вопросов.

Х. УЧАСТИЕ ЖЕНЩИН

Политика ОБСЕ по вопросам пола руководствуется принципами, заложенными в Копенгагенском документе (1990), который определяет основные положения по отсутствию дискриминации и обязательства в области политических прав и верховенства закона. Основные стандарты ОБСЕ по равенству полов включены в Московский документ (1991) и Хартию Европейской Безопасности (1999), которые обязывают стран-участниц содействовать равенству мужчин и женщин. Равенство прав мужчин и женщин гарантируется ст.19 Конституции Российской Федерации.

Несмотря на проработанную правовую базу, участие женщин в политике федерального уровня, как стало заметно во время выборов в Государственную Думу 2003 г., продолжает снижаться. На данном этапе число женщин, представленных в Государственной Думе, составляет 9% общего состава. Тем не менее, женщины лучше представлены в местных органах управления.

Наблюдатели МНВ отметили тот факт, что женщины активно принимали участие в организации выборов, при этом многие занимали высокие должностные посты, такие как председатель избирательной комиссии, особенно на уровне ТИК и УИК.

Вопросы пола не затрагивались в программах кого-либо из кандидатов, и ни один из кандидатов в ходе кампании, похоже, не обращался к женщинам-избирателям с элементами программы, связанными с вопросами пола. Николай Харитонов, Олег Малышкин и Сергей Миронов могли апеллировать к официальной политике по вопросам пола номинировавших их партий, но не сделали этого²⁵.

В ролике ЦИК России, нацеленном на активизацию избирателей, детей попросили нарисовать изображение Президента таким, каким они себе представляют это должностное лицо²⁶. Третьего марта Ирина Хакамада подала жалобу в ЦИК России на основании того, что на всех картинках были изображены лица мужского пола, что формировало у избирателей ощущение того, что Президентом естественным образом должен являться мужчина. Жалоба была отклонена.

Несмотря на то, что Ирина Хакамада набрала лишь 3.85% голосов, результаты ее участия в избирательной кампании были лучше, чем у любой другой женщины, ранее участвовавшей в выборах Президента Российской Федерации. В 1996 г. Галине Старовойтовой не удалось собрать достаточного количества подписей для регистрации своей кандидатуры для участия в предвыборной кампании на пост Президента РФ. Элла Панфилова участвовала в выборах 2000 г. и набрала 1% всех поданных голосов.

XI. ВОПРОСЫ МЕНЬШИНСТВ В ИЗБИРАТЕЛЬНОМ ПРОЦЕССЕ

На этих выборах практически не затрагивались вопросы взаимоотношений между различными народами Российской Федерации и отношения к меньшинствам.

²⁵ Вопросы пола в рамках официальных программ таких партий, как КПРФ, ЛДПР и «Партия ЖИЗНИ» отражает традиционное, ориентированное на семью определение роли женщины в обществе, нежели в политике. В случае с ЛДПР, равенство полов открыто подвергается сомнению.

²⁶ «Что такое Президент?»

Право избирать и быть избранным связано с гражданством и регулируется ФЗ «О выборах Президента», ФЗ «Об основных гарантиях» и Конституцией Российской Федерации. Поскольку большинство представителей меньшинств в Российской Федерации являются обладателями Российского гражданства и зарегистрированы по месту прописки, подавляющее большинство Российских малочисленных народов не сталкивается с юридическими препятствиями к голосованию. Однако, в ходе деятельности МНВ внимание ОБСЕ/БДИПЧ было вновь привлечено к положению месхетинских турок в Краснодарском крае, что стало примером того, что институциональная или законодательная система может воспрепятствовать полноценной реализации политических прав и прав человека некоторыми меньшинствами. Это противоречит не только Копенгагенскому документу, но и другим международным правовым документам, подписанных Российской Федерацией.

Федеральные законы «О гражданстве РФ» и «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» оказали значительное влияние на правовое положение и права мигрантов из стран бывшего Советского Союза, которые не приобрели Российское гражданство до вступления данного законодательства в силу. Администрация Краснодарского края продолжала отказывать в предоставлении свидетельств о прописке месхетинским туркам и другим постоянно проживающим на территории края меньшинствам на основании регионального законодательства, что привело к тому, что тысячи представителей меньшинств не смогли получить паспорта Российской Федерации, несмотря на их право на гражданства. Таким образом, они не могли реализовать ряд своих прав, связанных с гражданством, включая право участвовать в выборах.

ХП. РОССИЙСКИЕ НАБЛЮДАТЕЛИ

На данный момент отсутствуют такие положения в законодательстве, которые бы определяли более широкие полномочия российских непартийных наблюдателей. Отсутствуют положения, обеспечивающие доступ российским непартийным наблюдателям в помещения избирательных комиссий в преддверии дня выборов. Также не совсем обоснованным представляется требование о «всероссийском» масштабе общественных организаций, заинтересованных в присутствии наблюдателей на избирательных участках, принимая во внимание размеры территории Российской Федерации²⁷. Данные положения ограничивают участие представителей гражданского общества в выборах, что является важным обязательством, закрепленным пар. 8 Копенгагенского документа. В день выборов российские непартийные наблюдатели присутствовали приблизительно на трети избирательных участков, которые посетили наблюдатели ММНВ.

С другой стороны, права наблюдателей от политических партий по мониторингу хода выборов надежно защищены выборным законодательством, а члены комиссий с правом

²⁷

Данное положение вступило в силу в 2002 г. Для того, чтобы получить регистрацию в качестве «Всероссийской общественной организации», организация должна быть зарегистрирована как минимум в половине субъектов федерации с определенным минимальным количеством членов.

совещательного голоса, доверенные лица и кандидаты могут наблюдать за ходом предвыборной деятельности, голосования и подсчета голосов. К сожалению, ни один из кандидатов от оппозиции не обеспечил присутствия существенного количества наблюдателей в день выборов, и соответственно не задействовал эту важную гарантию прозрачности. По имеющейся информации, за счет совместных усилий Ирины Хакамады, Сергея Глазьева и Николая Харитонов на 30% избирательных участков присутствовали наблюдатели и члены комиссий с правом совещательного голоса.

XIII. НАБЛЮДЕНИЕ ЗА ХОДОМ ГОЛОСОВАНИЯ И ПОДСЧЕТОМ ГОЛОСОВ

A. ГОЛОСОВАНИЕ

Наблюдатели ММНВ положительно оценивают процесс голосования на 95% посещенных ими избирательных участков²⁸. В общем и целом, голосование осуществлялось в соответствии с установленной процедурой. Отмечались отдельные несоблюдения процедур²⁹ на некоторых участках, но не такого масштаба или серьезности нарушения, чтобы повлиять на общую положительную оценку наблюдателей.

Впрочем, повсеместно отмечались нарушения принципа тайного голосования. На 22% избирательных участков отмечалось заполнение бюллетеней за пределами кабин для голосования, которое практически не только не пресекалось работниками УИК, но и зачастую предлагалось ими, - к примеру, избирателям предоставляли стулья и столы, которые они могли использовать вместо того, чтобы заполнять бюллетени внутри кабин для голосования.

Приблизительно на трети избирательных участков также отмечалось заполнение бюллетеней в группах. В 80% случаев речь шла о семейном голосовании. Несмотря на то, что аналогичные действия имели место и ранее, это запрещено законом и работники участков обязаны были воспрепятствовать этому.

Распространенность заполнения бюллетеней за пределами кабин для голосования и в группах нарушает пункт 7.4 Копенгагенского документа ОБСЕ/БДИПЧ, и вызывает особое сожаление, поскольку с учетом рекомендаций, предоставленных ОБСЕ/БДИПЧ после выборов в Государственную Думу 2003 г., ЦИК России сообщила наблюдателям МНВ, что во все избирательные комиссии были направлены пересмотренные инструкции для предотвращения подобной практики. В некоторых случаях председатели УИКов, общавшиеся с наблюдателями ММНВ, сообщали, что предоставление столов и стульев создавало больше удобств для избирателей, и похоже, что они не были осведомлены о существовании инструкций об использовании исключительно кабинки для голосования и запрещении голосования в группах.

²⁸ Работники ММНВ наблюдали за ходом голосования на около 1200 избирательных участков.

²⁹ В особенности это относится к процедуре открытия участка. К примеру, в четверти из 115 участков, где осуществлялось наблюдение за открытием, работники УИК не пересчитали и не записали общее количество неиспользованных открепительных талонов до открытия участка.

В эксперименте с применением комплексов обработки избирательных бюллетеней (КОИБов) на 500 избирательных участках в Москве и Санкт-Петербурге были использованы инструкции по обработке бюллетеней, которые не гарантировали того, что заполненный бюллетень не будет виден посторонним лицам. Таким образом, нарушение принципа тайны голосования, вызванное применением этой технологии, отмечалось на 16% избирательных участков, где использовались КОИБы. Использование техники, которая могла считывать бюллетень с любой стороны, а не только лицом вниз, усугубило данную проблему.

Наблюдатели ММНВ отметили отсутствие единого стандарта урн для хранения бюллетеней, некоторые из которых были сочтены неподходящими и ненадежными. Также наблюдатели заметили, что расположение кабин для голосования не всегда могло предоставить возможность избирателю удобно и конфиденциально заполнить бюллетень. ММНВ осведомлена, что структуры, ответственные за проведение выборов, тестируют различные технологии и средства для проведения голосования³⁰. Тем не менее, пока не произошло масштабное внедрение соответствующих новых технологий, необходимо принять меры по улучшению и обеспечению надежности существующих технологий и процедур голосования, включая урны для бюллетеней и кабинки для голосования.

Были выявлены случаи, когда не полностью соблюдались процедуры голосования на дому, в частности, было выделено большее количество бюллетеней, чем количество избирателей, запросивших эту услугу на избирательном участке. ОБСЕ/БДИПЧ предоставило конкретные рекомендации по данной проблеме по результатам выборов в Государственную Думу РФ 2003 г. Тайна голосования во время голосования на дому не была полностью соблюдена, у себя дома избиратели иногда голосовали непосредственно перед работниками УИКов, а те в свою очередь не пытались не смотреть в заполняемый бюллетень.

Наблюдатели ММНВ сообщили о случаях запугивания избирателей на 10 избирательных участках. Несмотря на то, что данная цифра составляет 1% от всех посещенных участков, запугивание представляет собой серьезное нарушение избирательного процесса. Одним из этих участков был участок №0924 Госненской ТИК (Ленинградская область), где наблюдатель, назначенный кандидатом Владимиром Путиным, был замечен в разъяснении процедур голосования избирателям, попытках подглядывания за отметками в бюллетене до момента попадания бюллетеня в урну и в угрожающем поведении по отношению к тем, кто не проголосовал за Владимира Путина. Наблюдатели отметили, что члены УИК вели себя пассивно по отношению ко всему происходящему.

Поступившие к наблюдателям ММНВ в Хабаровске за несколько дней до выборов заявления о том, что студентов могут заставить принять участие в голосовании, судя по всему подтвердились в ходе наблюдения за процессом голосования на нескольких участках, включая участки №0158 и №0173 Краснофлотской ТИК и участок №0190

³⁰

Помимо экспериментов с использованием КОИБов во время выборов Президента и последних выборов в Государственную Думу, ЦИК России проинформировала МНВ, что в будущем планируется тестирование компьютеров, реагирующих на прикосновение к монитору, для голосования.

Центральной ТИК, где проголосовавшим студентам ставилась печать в зачетку их ровесниками – членами молодежных организаций.

В некоторых случаях голосование военных проходило в обстоятельствах, которые явно нарушали принцип добровольного голосования. К примеру, на участке в Хабаровске отмечалось, что солдаты входили на участок строем и их по очереди вызывали голосовать в том порядке, в котором их имена были указаны в списке избирателей.

В 2/3 участков работники милиции присутствовали в помещении, где проходило голосование, и наблюдатели ММНВ отметили, что в 70% соответствующих участков это не было сделано по просьбе председателя УИК, как требуется по закону. В ходе подготовки к выборам и в сам день выборов оставалось неясным, на ком лежала ответственность за присутствие сотрудников милиции в помещении для голосования участков. На каком-то этапе ЦИК России опубликовала напоминание о роли лиц, ответственных за организацию и проведение выборов по данному вопросу, но МНВ получила противоречащие сведения со стороны Министерства внутренних дел и сотрудников нижестоящих избирательных комиссий. Несмотря на то, что МНВ признает необходимость обеспечения безопасности, нахождение сотрудников милиции внутри самих участков должны быть весомые и понятные основания.

В целом наблюдатели отметили, что присутствие работников милиции в помещении для голосования не оказывало значительного воздействия на избирателей. Тем не менее, в отдельных случаях роль сотрудников милиции вызывала беспокойство. На участке №0555 Кировской ТИК, Санкт-Петербург, было замечено, что работник милиции записывал данные избирателей и передавал данную информацию неизвестным лицам. В некоторых случаях наблюдатели ММНВ вынуждены были находиться под контролем сотрудников милиции во время пребывания в помещении избирательного участка. На участке №1769 Одинцовской ТИК, Московская область, работники милиции каждые два часа передавали данные по явке в свои отделения.

Более того, частные охранники, чье присутствие запрещено, находились в помещении для голосования в 7% посещенных участков.

В. ПОДСЧЕТ ГОЛОСОВ

В процессах подсчета голосов и сведения результатов было обнаружено больше проблемных моментов. Наблюдатели негативно оценили общий процесс подсчета голосов в 24% участков, где осуществлялось наблюдение³¹. На данную оценку повлияло несоблюдение УИКаами процедур сортирования и подсчета бюллетеней, что привело к отсутствию прозрачности в определении результатов голосования на соответствующих участках.

Более того, отмечались случаи, когда была нарушена еще одна существенная гарантия прозрачности, - выдача заверенных копий протоколов российским и международным наблюдателям иногда производилась лишь после проверки оригиналов протоколов, в которые в некоторых случаях были внесены изменения в соответствующих ТИКах без предварительного пересчета голосов.

³¹ ММНВ наблюдала за подсчетом голосов в 111 участках

Некоторые из процедурных несоответствий нарушали важные гарантии достоверности результатов. К примеру, в 14% наблюдаемых случаев подсчета голосов, до открытия урн неиспользованные бюллетени не были подсчитаны и уничтожены. В 18% случаев в УИКе не была просмотрена и заверена каждая страница списка избирателей. В значительном количестве случаев наблюдаемых подсчетов не были соблюдены процедуры по обращению с бюллетенями, использованных в ходе досрочного голосования и голосования на дому, и их записи.³² В более чем половине наблюдаемых случаев не оглашался выбор избирателя, и в четверти случаев результаты по каждому из кандидатов не были озвучены до внесения в протокол.

Несмотря на то, что нарушения в ходе подсчетов, за которыми осуществлялось наблюдение ММНВ, не были сочтены злонамеренными, было отмечено несколько случаев, когда процедурные нарушения явно преследовали цель подлога. Наблюдатели ММНВ в Нижегородской области получили информацию об официальной жалобе, поданной членом комиссии с правом совещательного голоса от КПРФ УИК№0173 Балахинской ТИК о том, что после предварительного подсчета голосов (632 голоса, явка - 47%) председатель и секретарь УИК покинули комнату и вернулись через 45 минут с дополнительными 50 бюллетенями, отмеченными за Владимира Путина. На участке №0123 Таганской ТИК в Москве наблюдатели отметили явное злоупотребление дополнительными списками избирателей с целью подбрасывания дополнительных бюллетеней в урну для голосования. На участках №1256 и №1257 ТИК Выхино-Жулебино, Москва, было отмечено, что члены комиссии заполняли дополнительные бюллетени.

В 30% наблюдаемых подсчетов было похоже, что работники УИКов сталкиваются со сложностями в заполнении протоколов о результатах голосования, или не придерживаются установленного расписания и последовательности занесения данных. Казалось, что УИКи не считали результаты, полученные в ходе подсчета, окончательными. Протоколы заполнялись карандашом, а не ручкой, а цифры корректировались в случае их несоответствия. Также в УИКах протоколы заполнялись только после того, как звонили в ТИК, что создавало впечатление об имеющейся договоренности между УИК и ТИК в отношении зарегистрированных результатов. В некоторых случаях выдача заверенных копий протоколов российским и международным наблюдателям иногда производилась лишь после проверки оригиналов протоколов, в которые в некоторых случаях были внесены изменения в соответствующих ТИКах без предварительного пересчета голосов.

На участке №0187 Центральной ТИК в Хабаровске работники ММНВ отметили, что подсчет голосов вообще не производился, а в ТИК был представлен фиктивный протокол. Последующее расследование избирательной комиссией субъекта РФ в Хабаровске, проведенное по настоянию ЦИК, отвергло наблюдения ММНВ как

³²

В половине наблюдаемых случаев количество досрочно проголосовавших и в одной пятой случаев количество проголосовавших на дому не было оглашено вслух. В одной десятой наблюдаемых случаев не были проверены печати на переносных урнах. В 38% случаев (досрочно проголосовавшие) и 23% случаев (голосование на дому), бюллетени не были пересчитаны без сортировки и/или удаления нестандартных бюллетеней. В 14% случаев (досрочно проголосовавшие) и 8% случаев (голосование на дому) количество бюллетеней превышало количество зарегистрированных избирателей.

безосновательные, но в нем не было указано, было ли осуществлено вскрытие и пересчет соответствующей выборной документации для проверки их соответствия протоколу УИК.

С. СВЕДЕНИЕ РЕЗУЛЬТАТОВ ГОЛОСОВАНИЯ

Процесс обработки протоколов получил положительную оценку в 93% ТИК, посещенных наблюдателями ММНВ³³. Тем не менее, наблюдатели отмечали недостаточную степень прозрачности в отношении ввода данных. К примеру, 10 наблюдателей ММНВ сообщили, что им было отказано в наблюдении за вводом данных в ГАС «Выборы». Более того, наблюдатели также сообщили, что доверенным лицам кандидатов также было отказано в наблюдении за вводом данных в 17 ТИКах, а российским наблюдателям – в 21 ТИКе.

Также было отмечено два случая (Новопеределкинская ТИК в Москве и Ленинская ТИК в Башкортостане), где имело место манипулирование системой контроля информации ГАС «Выборы», когда данные сперва заносились в систему на отдельном компьютере, которая напоминала по виду ПО ГАС «Выборы», таким образом позволяя корректировать данные до их внесения в настоящую систему. Тем не менее, ЦИК России сообщила МНВ, что подобные наблюдаемые действия невозможно осуществить с технической точки зрения.

Беспокоит возможность УИКов и ТИКов исправлять «ошибки в сведении результатов голосования» в данных, полученных из УИК, возвращая протокол в УИК, поскольку представляется довольно сложным обеспечить присутствие членов комиссии с правом решающего и совещательного голоса, а также наблюдателей, в процессе переписывания протокола. Как бы то ни было, исправление данных протокола УИК в отсутствие всех членов УИК и наблюдателей угрожает прозрачности и надежности процесса и может привести к подрыву доверия.

Наблюдается отсутствие четких руководящих принципов касательно того, на каких основаниях разъяснения ТИКи должны разграничивать случаи, когда в сведении результатов голосования обнаруживается «ошибка счета»³⁴, которую необходимо исправить, и случаи несоответствия данных, вызывающих сомнения в достоверности протокола и таким образом, нуждающихся в повторном подсчете³⁵. После прекращения деятельности МНВ, 01 апреля в БДИПЧ поступила информация о том, что Коммунистическая партия (КПРФ) подала официальную жалобу в Генеральную Прокуратуру РФ. Несмотря на то, что петиция была зарегистрирована в 2003 г., из текста следует, что жалоба относится к выборам Президента 2004 г., а не к выборам в Государственную Думу 2003. Там содержатся обвинения в несоответствиях, некоторых весьма значительных, между копиями протоколов, выданных доверенным лицам кандидатов и официальными результатами, объявленными ЦИК России. ОБСЕ/БДИПЧ ожидает дополнительной информации о решении, принятом по данному делу.

³³ Наблюдатели ММНВ наблюдали за ходом обработки протоколов и сведением результатов голосования в 93 ТИКах.

³⁴ В соответствии с п. 31 ст. 73 ФЗ «О выборах Президента»

³⁵ В соответствии с п. 16 ст. 75 ФЗ «О выборах Президента»

XIV. РЕЗУЛЬТАТЫ ВЫБОРОВ

Предварительные результаты выборов Президента были объявлены ЦИК России 16 марта, а окончательные результаты, с незначительными изменениями, – 23 марта.

В соответствии с окончательными результатами, в выборах приняло участие 69504609 избирателей, что составляет явку в 63.39%. Для сравнения, явка на выборах Президента в 2000 г. составляла 68.5%. Количество действительных бюллетеней составляло 68925785, а недействительных - 578824.

Результаты по каждому из кандидатов (в порядке, указанном в бюллетене), оказались следующими:

	Количество поданных голосов	%
Сергей ГЛАЗЬЕВ	2 850 063	4,10
Олег МАЛЫШКИН	1 405 315	2,02
Сергей МИРОНОВ	524 324	0,75
Владимир ПУТИН	49 565 238	71,31
Ирина ХАКАМАДА	2 671 313	3,84
Николай ХАРИТОНОВ	9 513 313	13,69
Против всех	2 396 219	3,45

Количество голосов, поданных за Владимира Путина, демонстрирует рост по сравнению с 2000 г., когда он победил в первом туре, набрав 52,94% голосов. Не считая особо высоких показателей голосов, поданных за Владимира Путина, в некоторых субъектах федерации (см. ниже), особенно на Северном Кавказе, его поддержка была в целом равномерно распределена по Российской Федерации. Самый низкий показатель составил 54,82% голосов, в Белгородской области.

Николай Харитонов, вопреки прогнозам, занял второе место, набрав более тех 12,61% голосов, которые получила КПРФ на выборах в Государственную Думу 2003 г. В начале кампании аналитики рассматривали Сергея Глазьева, а не Харитонova в качестве основного конкурента на второе место после Владимира Путина. Почти в два раза увеличилось количество голосов, поданных «против всех», по сравнению с 1,88% в 2000 г.

В некоторых субъектах Федерации цифры явки и количество голосов, поданных за действующего Президента, выглядели сомнительными и предполагали вероятность манипуляции или подлога. К примеру, в двух республиках Северного Кавказа –

Ингушетии и Кабардино-Балкарии - явка составила 98,2% и 98% соответственно, в то время как количество голосов, поданных за Владимира Путина, составило 96,2% и 96,5%. Аналогичные или даже более высокие цифры были отмечены по отдельным ТИКаМ в Татарстане, например Атнинской (99,9% явка, 98,6% голосов, поданных за Владимира Путина) и Нурлатской (99,7% явка, 99,7% голосов, поданных за Владимира Путина). Цифры, превышающие 94% по явке и 91% по количеству голосов, поданных за Путина, отмечались в целом по Дагестану, Мордовии и Чечне, равно как и отдельным ТИКаМ в Адыгее, Карачаево-Черкессии, Башкортостане и Северной Осетии-Алании.

Соответствующие комиссии субъектов РФ и ЦИК России должны рассмотреть все случаи «более 90%»³⁶, чтобы определить, имело ли место принуждение к голосованию или подлог.

³⁶

См. Приложение №1 с примерами подобных случаев.

XV. РЕКОМЕНДАЦИИ

Некоторые из нижеприведенных рекомендаций были сделаны по итогам выборов в Государственную Думу 2003 г. и вновь приводятся в данном документе, поскольку по ним не было принято каких-либо действий со стороны органов государственной власти Российской Федерации

Законодательная база

1. Необходимо предпринять широкомасштабный пересмотр избирательного законодательства с целью разъяснения и упрощения сложных положений для облегчения понимания рядовыми гражданами законоположений, касающихся выборов, а также организовать информационно-просветительскую программу для избирателей и провести обучение лиц, ответственных за организацию и проведение выборов.
2. Законодательство о выборах должно быть пересмотрено с целью обеспечения независимости избирательных комиссий от органов исполнительной власти. За счет принятия поправок к законодательству или инструкций ЦИК России, необходимо установить однозначные правила, регулирующие присутствие представителей органов государственной власти и местного самоуправления на избирательных участках, и определить их роль в ходе предвыборной кампании и в отношении структур, ответственных за организацию и проведение выборов.
3. Следует рассмотреть возможность устранения положений, позволяющих голосовать “против всех”.
4. Необходимо рассмотреть возможность уменьшения количества подписей, необходимых в поддержку кандидата, выдвинутого через самовыдвижение, чтобы обеспечить равные условия для кандидатов; в то же время, данный порог должен оставаться достаточно высоким, чтобы предотвратить выдвижение кандидатов, не преследующее в действительности цель их избрания на пост Президента РФ.
5. Необходимо законодательно закрепить возможность исправления формальных или незначительных недочетов, допущенных в процессе выдвижения и регистрации, даже в течении нескольких дней после истечения установленного срока подачи ходатайства о регистрации.
6. Несмотря на то, что демократический процесс выборов приветствует участие граждан, в избирательном законодательстве должны содержаться однозначные положения о том, что ведение агитации за бойкот выборов не является нарушением и является частью свободы мысли и слова.
7. Необходимо внести изменения в законодательство о выборах, или же издать постановления ЦИК России после проведения консультаций с Министерством внутренних дел, с целью внесения ясности в положения, регулирующие присутствие сотрудников милиции на избирательных участках и их роль в день голосования.
8. Необходимо улучшить прозрачность работы избирательных комиссий за счет расширения возможностей для присутствия кандидатов, их финансовых

уполномоченных и доверенных лиц, равно как и журналистов, на неформальных заседаниях, и требования обязательного информирования общественности обо всех заседаниях избирательных комиссий.

9. Необходимо убрать из законодательства о выборах ограничения, касающиеся участия в избирательном процессе групп российских непартийных наблюдателей, включая требование о том, что они должны быть зарегистрированы в качестве «всероссийских» общественных организаций. Российские непартийные наблюдатели должны обладать правом присутствия на всех заседаниях избирательных комиссий и получения соответствующей информации в полном объеме и в соответствующее время.
10. Необходимо внести соответствующие положения, которые напрямую бы разрешали международным наблюдателям осуществлять наблюдение за работой избирательных комиссий в предвыборный период.

Организация и проведение выборов

11. ЦИК России необходимо принять соответствующие меры для предотвращения голосования за пределами избирательных кабин и голосования в группах. Помимо напоминания об инструкциях работникам УИКов и обеспечения соответствующего обучения по данным вопросам, ЦИК России следует проверить, в состоянии ли стандартные требования к оборудованию участков предотвратить голосование за пределами кабинок и в группах, особенно в условиях высокого уровня явки. ЦИК России следует также организовать информирование избирателей об их обязанности голосовать в тайне.
12. ЦИК России необходимо удостовериться, что при любом решении о внедрении новых технологий для голосования соблюдаются гарантии тайного голосования.
13. Ожидая значительных изменений в технологиях проведения голосования, УИКи и ТИКи должны обеспечить соответствие существующих урн и кабин для голосования существующим правовым положениям, чтобы гарантировать надежность и достоверность бюллетеня и тайну голосования. Любое решение ЦИК России, при котором сохраняются традиционные урны и кабины для голосования, должно содержать меры по улучшению используемого оборудования.
14. ЦИК России необходимо распространить пересмотренные инструкции по процедуре голосования на дому, чтобы улучшить гарантии тайного голосования и предотвратить подлог. Количество бюллетеней для голосования на дому должно строго соответствовать количеству избирателей, запросивших данную услугу.
15. ЦИК России следует предпринять шаги, чтобы убедиться в соблюдении адекватных процедур подсчета голосов и сведения результатов голосования. Необходимо улучшить обучающие тренинги по заполнению протоколов о результатах голосования. Нужно расследовать нарушения процедур и привлечь к ответственности нарушителей.

16. Представляется целесообразным изучить возможные варианты упрощения процедур заполнения протоколов о результатах голосования. Необходимо уделить особое внимание улучшению прозрачности процесса сведения результатов голосования на уровне ТИКов.
17. ЦИК необходимо предоставить разъяснения в ТИКи по разграничению случаев, когда в сведении результатов голосования обнаруживается «ошибка счета», которую необходимо исправить, и случаев несоответствия данных, вызывающих сомнения в достоверности протокола и таким образом, нуждающихся в повторном подсчете.
18. Необходимо в значительной степени пересмотреть процедуры регистрации избирателей с тем, чтобы составить более точные списки избирателей.
19. Необходимо оповещать общественность об изменениях, вносимых в списки избирателей с момента предоставления данных списков в УИКи и до самого дня выборов. Следует периодически публиковать пересмотренные цифры, сведенные на уровне ТИК.
20. Необходимо пересмотреть методологию проверки достоверности подписных листов и опубликования результатов проверки. Необходима качественная проверка подписей при регистрации с тем, чтобы несущественные, формальные недочеты не привели к признанию подписных листов недействительными.
21. ЦИК России необходимо пересмотреть формат протоколов о результатах голосования, чтобы внести независимые сведения о количестве избирателей, добавленных в списки избирателей на каждом участке в день выборов на основании открепительных талонов и штампа о регистрации.
22. Все действия, осуществляемые с открепительными талонами комиссиями субъектов РФ и ТИКов, должны быть открыты для общественности. Этого можно добиться путем размещения серийных номеров открепительных талонов какой-либо ТИК на странице ТИК в сети Интернет, или внесением отдельной графы в протоколы ТИК и комиссий субъектов РФ, в которой следует отмечать количество полученных, выданных и недействительных талонов.
23. Необходимо внимательно следить за использованием специальных избирательных участков для избирателей без постоянной регистрации по месту жительства для избежания повторного голосования. ЦИК России необходимо издать пересмотренные инструкции по соответствующему использованию открепительных талонов.
24. ЦИК России следует провести расследование случаев, когда в отдельных субъектах федерации и ТИКах наблюдалась неоправданно высокая явка, с целью предотвращения повторных нарушений.

СМИ

25. ЦИК России и другим органам власти необходимо сделать так, чтобы государственные СМИ обеспечивали нейтральное и равномерное освещение избирательной кампании. ЦИК России следует рассмотреть возможность проведения собственного мониторинга СМИ в ходе избирательной кампании, чтобы отметить неравномерное и предвзятое освещение избирательной кампании и предпринять своевременные и эффективные меры против подобных нарушений.
26. Федеральным органам власти следует реализовать их планы по преобразованию государственных средств вещания в независимые общественные СМИ, которые будут предоставлять гражданам беспристрастную и политически уравновешенную информацию о кандидатах.
27. Представляется целесообразным создание совета по делам СМИ, независимого от органов исполнительной власти, с четко определенными полномочиями по осуществлению контроля и надзора над реализацией свободного, равноправного и справедливого доступа к государственным средствам вещания. Состав его членов должен быть разнообразным и компетентным, включать представителей СМИ, гражданского общества, органов судебной системы, правительства и политических партий. Не все члены должны назначаться Президентом или Министерством по делам печати и радиотелевещания. Процедуры назначения должны обеспечивать сбалансированный и разнообразный состав.
28. Органам государственной власти следует воздерживаться от вмешательства в работу журналистов и других сотрудников СМИ с целью оказания влияния на результаты выборов. Не должно быть какого бы то ни было запугивания, угроз, закрытия или давления на СМИ со стороны любого представителя федеральной или местной администрации.

Меньшинства и женщины

29. Органам государственной власти Российской Федерации необходимо предпринять ряд мер по вопросам гражданства и регистрации для защиты основных прав человека в том, что касается положения мигрантов - представителей меньшинств и обеспечения соответствия региональных процедур и действий местной администрации положениям федерального законодательства и обязательствам Российской Федерации в области прав человека.
30. Органам государственной власти необходимо предпринять меры по упрощению процедур, регулирующих голосование вынужденных переселенцев.
31. Политическим партиям и кандидатам имеет смысл уделить больше внимания вопросам пола и проблемам, особо актуальным для женщин.

ОБСЕ/БДИПЧ готовы сотрудничать с правительственными структурами России в работе над проблемами, затронутыми в настоящем отчете, а также оказать содействие в реализации любых из вышеперечисленных рекомендаций.

ПРИЛОЖЕНИЕ 1 – Примеры нереалистичной явки и результатов голосования

Примеры 188 «крайних» показателей явки по ТИК и результатов голосования:

	Избирательная комиссия субъекта РФ	Территориальная избирательная комиссия	Явка	% голосов, поданных за Владимира Путина
	Республика Дагестан	По всей Республике	94.1%	94.6%
1.		Агульская	94.1%	92.0%
2.		Акушинская	88.1%	96.3%
3.		Ахвахская	90.1%	93.4%
4.		Бабаюртовская	90.1%	95.1%
5.		Ботлинская	91.2%	97.6%
6.		Буйнакская	94.6%	90.3%
7.		Буйнакская городская	92.0%	94.5%
8.		Гергебильская	98.0%	96.0%
9.		Гумбетовская	92.8%	95.9%
10.		Гунибская	94.5%	95.9%
11.		Дагогнинская городская	96.0%	91.4%
12.		Дахадаевская	98.1%	97.9%
13.		Дербентская	95.5%	98.6%
14.		Дербентская городская	90.0%	94.5%
15.		Докузпаринская	96.9%	95.0%
16.		Избербашская	97.4%	98.5%
17.		Казбековская	97.7%	95.4%
18.		Кайтагская	94.4%	95.7%
19.		Карабудахкентская	92.2%	96.2%
20.		Каспийская городская	94.8%	93.4%
21.		Каякентская	96.9%	97.2%
22.		Кизилюртовская	95.2%	93.7%
23.		Кизилюртовская городская	91.8%	95.3%
24.		Кизлярская	91.0%	90.3%
25.		Кулинская	96.0%	97.6%
26.		Кумторкалинская	93.5%	95.3%
27.		Курахская	95.2%	91.7%
28.		Лакская	97.4%	94.3%
29.		Левашинская	94.4%	94.8%
30.		Магарамкентская	97.1%	91.6%
31.		Кировская ТИК г. Махачкала	95.3%	95.6%

32.		Ленинская ТИК г. Махачкала	95.9%	96.1%
33.		Советская ТИК г. Махачкала	93.0%	95.9%
34.		Новолакская	96.3%	91.6%
35.		Рутульская	89.2%	92.6%
36.		Сулейман-Стальская	92.1%	94.5%
37.		Табасаранская	98.7%	97.7%
38.		Тарумовская	92.2%	93.4%
39.		Тляратинская	92.2%	91.2%
40.		Унцукульская	95.6%	92.2%
41.		Хасавюртовская	93.4%	95.6%
42.		Хасавюртовская городская	94.9%	94.2%
43.		Хивская	92.9%	92.1%
44.		Хунзахская	96.2%	96.0%
45.		Цумадинская	91.0%	95.1%
46.		Цунтинская	99.5%	99.6%
47.		Шародинская	91.0%	94.1%
48.		Шамильская	97.7%	99.3%
49.		Южно-Сухокумская	95.5%	96.6%
50.		Бежтинская	96.8%	96.6%
	Республика Мордовия	По всей Республике	94.6%	91.3%
1.		Ардатовская	96.1%	94.9%
2.		Атюрьевская	98.0%	97.4%
3.		Атяшевская	99.1%	98.5%
4.		Большеберезниковская	98.2%	94.9%
5.		Большегнатовская	99.3%	99.1%
6.		Дубенская	98.2%	98.2%
7.		Ельниковская	98.9%	94.9%
8.		Зубовополянская	98.5%	98.7%
9.		Инсарская	99.6%	99.0%
10.		Ичалковская	99.0%	97.2%
11.		Кадошкинская	99.3%	99.3%
12.		Ковыкинская	99.3%	98.4%
13.		Кочкуровская	97.8%	93.8%
14.		Краснослободзинская	97.0%	92.1%
15.		Лямбирская	95.5%	90.1%
16.		Ромодановская	97.7%	93.1%
17.		Октябрьская	90.7%	88.2%

18.		Старошайговская	99.6%	99.1%
19.		Темниковская	97.9%	95.2%
20.		Тенгушевская	99.5%	98.8%
21.		Торбеевскаяы	98.5%	98.5%
22.		Чамзинская	97.5%	94.9%
	Республика Башкортостан	По всей Республике	89.0%	91.8%
1.		Абзелиловская	94.8%	90.9%
2.		Агидельская городская	70.2%	95.3%
3.		Альшеевская	94.5%	94.3%
4.		Архангельская	98.1%	98.4%
5.		Аскинская	95.8%	96.4%
6.		Аургазинская	98.3%	98.0%
7.		Баймакская	94.4%	95.5%
8.		Бакалинская	98.3%	98.1%
9.		Балтачевская	99.4%	99.8%
10.		Белебеевская	87.1%	92.0%
11.		Белокатайская	91.8%	94.9%
12.		Бижбулякская	96.7%	94.0%
13.		Благоварская	98.2%	98.6%
14.		Благовещенская	95.5%	98.2%
15.		Буздякская	99.4%	99.6%
16.		Бураевская	99.6%	99.7%
17.		Бурзянская	97.8%	92.5%
18.		Гафурийская	96.0%	96.6%
19.		Давлекановская	85.8%	90.1%
20.		Дуванская	98.0%	98.3%
21.		Дюртюлинская городская	92.7%	95.9%
22.		Ермекеевская	97.5%	98.3%
23.		Зианчуринская	96.2%	97.8%
24.		Зилаирская	97.9%	98.2%
25.		Иглинская	95.7%	97.5%
26.		Илишевская	99.4%	98.7%
27.		Калтасинская	95.1%	96.8%
28.		Караидельская	97.9%	98.2%
29.		Кармаскалинская	98.4%	99.0%
30.		Кигинская	98.2%	98.3%
31.		Краснокамская	93.7%	90.6%
32.		Кугарчинская	97.5%	97.4%
33.		Кушнаренковская	96.3%	98.0%
34.		Мечетлинская	95.0%	94.2%
35.		Мишкинская	96.2%	96.0%
36.		Мякинская	98.4%	97.8%
37.		Нуримановская	95.0%	94.8%

38.		Октябрьская	87.2%	93.9%
39.		Салаватская	92.9%	94.6%
40.		Стерлибашевская	94.6%	97.6%
41.		Стерлитамакская городская	86.9%	94.1%
42.		Стерлитамакская	96.5%	97.7%
43.		Тати шлинская	99.4%	99.2%
44.		Уфимская	91.4%	94.0%
45.		Федоровская	95.5%	97.3%
46.		Хайбуллинская	97.4%	96.5%
47.		Чекмагушевская	98.0%	96.4%
48.		Чишминская	98.2%	99.2%
49.		Саранская.	99.6%	98.6%
50.		Янаульская городская	96.0%	96.7%
51.		Бирская городская	89.1%	93.0%
52.		Куюргазинская	97.4%	97.0%
53.		Мелеузовская	90.1%	95.3%
54.		Туймазинская	95.5%	95.5%
	Республика Ингушетия	По всей Республике	96.2%	98.2%
1.		ТИК Джейрахского района	98.4%	97.6%
2.		ТИК г. Карбулак	84.6%	92.7%
3.		ТИК Малгобекского района	96.8%	97.9%
4.		ТИК г. Малгобек	94.8%	97.9%
5.		ТИК Назрановского района	97.7%	98.5%
6.		ТИК г. Назрань	97.6%	98.5%
7.		ТИК Сунженского района	96.5%	98.0%
	Республика Татарстан	По всей Республике	83.2%	86.5%
1.		Агрызская	93.8%	90.6%
2.		Аксубаевская	92.3%	96.1%
3.		Актанышская	99.4%	94.0%
4.		Алексеевская	97.5%	94.3%
5.		Алькеевская	92.4%	98.6%
6.		Альметьевская	94.9%	86.0%
7.		Апастовская	100%	95.6%
8.		Арская	98.7%	97.0%
9.		Атнинская	100%	98.6%
10.		Бавлинская	96.5%	87.5%

11.		Балтасинская	98.3%	95.5%
12.		Бугульминская	97.1%	84.7%
13.		Буинская	99.5%	98.0%
14.		Г. Бугульмы	93.0%	91.9%
15.		Верхнеуслонская	95.4%	94.9%
15.		Высокогорская	90.7%	91.9%
17.		Дрожжановская	99.1%	97.7%
18.		Елабужская	99.1%	97.0%
19.		Заинская	99.4%	98.9%
20.		Кайбицкая	99.8%	97.4%
21.		Камско-Устьинская	97.3%	93.6%
22.		Лаишевская	98.7%	93.3%
23.		Лениногорская	97.4%	89.5%
24.		Мамадышская	96.9%	94.1%
25.		Менделеевская	97.5%	97.3%
26.		Мензелинская	97.6%	93.7%
27.		Муслюмовская	99.2%	97.5%
28.		Новошешминская	95.5%	97.5%
29.		Нурлатская	99.8%	99.7%
30.		Г. Нурлат	96.6%	97.9%
31.		Пестречинская	98.9%	98.7%
32.		Рыбно-Слободская	98.4%	96.8%
33.		Сабинская	98.7%	97.1%
34.		Сармановская	98.2%	95.5%
35.		Спасская	95.4%	95.3%
36.		Тетюшская	96.3%	95.2%
37.		Тукаевская	99.1%	97.2%
38.		Тюлячинская	99.2%	98.3%
39.		Черемшанская	99.3%	93.8%
40.		Чистопольская	94.0%	92.6%
41.		Ютазинская	95.7%	91.4%
	Чеченская Республика	По всей Республике	94.0%	92.3%
1.		Аргунская	91.7%	93.8%
2.		Ачхой Мартановская	96.4%	93.8%
3.		Грозненская	91.6%	95.0%
4.		Гудермесская	98.3%	97.0%
5.		Итум-Калинская	95.9%	92.9%
6.		Курчалоевская	97.0%	89.9%
7.		Надтеречная	97.9%	98.6%
8.		Наурская	96.2%	89.9%
9.		Ножай-Юртовская	97.7%	97.6%
10.		Сунженская	97.2%	91.7%
11.		Урус-Мартановская	93.4%	92.5%
12.		Завдская территориальная	93.2%	97.2%

		избирательная комиссия г. Грозного		
13.		Октябрьская территориальная избирательная комиссия г. Грозного	93.2%	95.4%

Информация об ОБСЕ/БДПИЧ

Бюро по демократическим институтам и правам человека (БДПИЧ) – основной институт ОБСЕ, задача которого заключается в оказании помощи странам-участницам в “обеспечении полного уважения прав человека и основных свобод, соблюдении верховенства закона, поддержке принципов демократии и (...) построении, укреплении и охране демократических институтов, а также в пропаганде терпимости в обществе в целом” (Хельсинский документ 1992 года).

БДПИЧ, которое находится в Варшаве, было создано в качестве Бюро по свободным выборам на Парижском саммите в 1990 году и приступило к своей деятельности в мае 1991 года. Год спустя название Бюро было изменено с целью отражения более широкого мандата этой организации, включающего в себя вопросы прав человека и демократизации. В настоящее время в Бюро работает более 100 человек.

БДПИЧ – ведущая организация в Европе в области **наблюдения за выборами**. Она ежегодно координирует и организует присутствие тысяч наблюдателей для определения того, проводятся ли выборы в странах-участницах ОБСЕ в соответствии с внутренним законодательством и международными стандартами. Уникальная методика БДПИЧ предоставляет возможность углубленного анализа всех элементов избирательного процесса. БДПИЧ оказывает помощь странам-участницам в совершенствовании их избирательной системы.

Работа Бюро по вопросам **демократизации** охватывает собой следующие тематические области: верховенство закона, гражданское общество, свобода передвижения, равенство полов и торговля людьми. БДПИЧ ежегодно реализует ряд целевых программ помощи, стараясь содействовать соблюдению государствами обязательств, принятых в рамках ОБСЕ, а также развивать демократические структуры.

БДПИЧ осуществляет контроль за соблюдением странами-участницами обязательств в области человеческого измерения, принятых в рамках ОБСЕ, и оказывает помощь в совершенствовании защиты **прав человека**. Оно также ежегодно организует ряд встреч для обсуждения реализации обязательств в области человеческого измерения, принятых странами-участницами в рамках ОБСЕ.

БДПИЧ предоставляет странам-участницам консультации по проводимой ими политике в отношении цыган (племен **ромов** и **синти**). Оно поддерживает создание и формирование сети правовых институтов среди сообществ цыган, а также поддерживает участие представителей от цыган в деятельности политических институтов. Бюро также действует в качестве организации по обмену информацией о проблемах цыганских сообществ на национальном и международном уровне.

Вся деятельность БДПИЧ координируется и осуществляется в тесном сотрудничестве с странами-участницами ОБСЕ, институтами ОБСЕ и с миссиями на местах, равно как и с другими международными организациями.

Более подробная информация доступна на сайте БДПИЧ в Интернете (www.osce.org/odihr).