



Бюро по демократическим институтам и правам человека

РОССИЙСКАЯ ФЕДЕРАЦИЯ

ВЫБОРЫ В ГОСУДАРСТВЕННУЮ ДУМУ

4 декабря 2011

Итоговый отчет Миссии по наблюдению за выборами ОБСЕ/БДИПЧ



Варшава
12 января 2012 г.

СОДЕРЖАНИЕ

I.	РЕЗЮМЕ.....	1
II.	ВВЕДЕНИЕ И СЛОВА БЛАГОДАРНОСТИ.....	3
III.	ПОЛИТИЧЕСКИЙ КОНТЕКСТ	4
IV.	ИЗБИРАТЕЛЬНАЯ СИСТЕМА И ПРАВОВАЯ БАЗА	5
A.	Избирательная система.....	5
B.	Нормативно-правовая база	5
V.	ОРГАНИЗАЦИЯ ВЫБОРОВ.....	6
A.	Избирательные комиссии.....	6
B.	Голосование на дому и по открепительным удостоверениям.....	8
C.	Новые избирательные технологии	9
VI.	РЕГИСТРАЦИЯ ИЗБИРАТЕЛЕЙ.....	10
VII.	РЕГИСТРАЦИЯ КАНДИДАТОВ	10
VIII.	ИЗБИРАТЕЛЬНАЯ КАМПАНИЯ	11
A.	Атмосфера избирательной кампании	11
B.	Финансирование предвыборной кампании.....	13
IX.	СРЕДСТВА МАССОВОЙ ИНФОРМАЦИИ	14
A.	Предыстория и контекст	14
B.	Законодательная база для СМИ.....	14
C.	Результаты мониторинга СМИ.....	15
X.	УЧАСТИЕ ЖЕНЩИН	17
XI.	УЧАСТИЕ ПРЕДСТАВИТЕЛЕЙ НАЦИОНАЛЬНЫХ МЕНЬШИНСТВ	17
XII.	ЖАЛОБЫ И АПЕЛЛЯЦИИ	18
XIII.	МЕСТНЫЕ И МЕЖДУНАРОДНЫЕ НАБЛЮДАТЕЛИ.....	19
XIV.	ДЕНЬ ГОЛОСОВАНИЯ	21
XV.	РАЗВИТИЕ СОБЫТИЙ ПОСЛЕ ДНЯ ГОЛОСОВАНИЯ.....	23
A.	Политические события	23
B.	Жалобы и апелляции в день голосования	23
C.	Объявление результатов.....	24
XVI.	РЕКОМЕНДАЦИИ	25
A.	Приоритетные рекомендации.....	25
B.	Другие рекомендации.....	26
XVII.	ПРИЛОЖЕНИЕ: ОКОНЧАТЕЛЬНЫЕ РЕЗУЛЬТАТЫ	28
	О ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОБСЕ/БДИПЧ	30

РОССИЙСКАЯ ФЕДЕРАЦИЯ
ВЫБОРЫ В ГОСУДАРСТВЕННУЮ ДУМУ
4 декабря 2011

Итоговый отчет Миссии ОБСЕ/БДИПЧ по наблюдению за выборами¹

I. РЕЗЮМЕ

Центральная избирательная комиссия (ЦИК) Российской Федерации (РФ) пригласила Бюро по демократическим институтам и правам человека ОБСЕ (ОБСЕ/БДИПЧ) наблюдать за парламентскими (в Государственную Думу) выборами, назначенными на 4 декабря 2011 г. Опираясь на рекомендации Предвыборного оценочного визита, ОБСЕ/БДИПЧ направила в страну миссию по наблюдению за выборами (далее – МНВ). МНВ ОБСЕ/БДИПЧ оценивала соответствие избирательного процесса обязательствам ОБСЕ и другим международным стандартам демократических выборов, а также национальному законодательству. В день голосования МНВ ОБСЕ/БДИПЧ объединила усилия с делегациями от Парламентской ассамблеи ОБСЕ и Парламентской ассамблеи Совета Европы.

В техническом отношении подготовка к выборам в Государственную Думу РФ 4 декабря была организована хорошо, но сами выборы характеризовались тесным слиянием государственных органов власти и правящей партии. Несмотря на то, что в выборах принимали участие семь партий, отказ некоторым партиям в регистрации сузил пространство для политической конкуренции. Также, борьба была смещена в пользу правящей партии. Свидетельством тому послужили отсутствие независимости избирательных органов, предвзятость большинства СМИ, а также излишнее вмешательство государственных органов на разных уровнях. Это не обеспечило необходимых условий для честной предвыборной борьбы. Несмотря на отсутствие равных условий для участников избирательного процесса, избиратели воспользовались правом выбора и выразили свое мнение.

В ходе голосования сотрудники избирательных комиссий предстали в глазах наблюдателей как преданные делу и опытные специалисты, и все процедуры были в целом соблюдены. Однако качество процесса значительно ухудшилось во время подсчета голосов, который характеризовался частыми процедурными нарушениями и случаями явных манипуляций, включая несколько случаев с серьезными признаками вброса бюллетеней. Более чем на одной трети избирательных участков, на которых осуществлялось наблюдение, для публичного ознакомления не были вывешены протоколы с результатами голосования. В течение дня голосования наблюдатели также сообщили о целом ряде случаев препятствования их деятельности, особенно во время подсчета голосов и сведения результатов.

ЦИК объявил окончательные результаты 9 декабря. Состоялся ряд массовых митингов и демонстраций, связанных с обвинениями в фальсификациях в день голосования; эти манифестации вызвали большой общественный резонанс, также в сети интернет.

Законодательная база содержит все необходимые положения и предоставляет достаточную основу для проведения выборов. Вместе с тем, законодательство имеет сложную

¹ Английская версия данного отчета является единственным официальным документом. Неофициальный перевод будет предоставлен на русском языке.

структуру и открыто для интерпретаций, что привело к его непоследовательному применению различными участниками избирательного процесса, часто в пользу одной партии по отношению к другим. Законы, гарантирующие свободу собраний, в некоторых случаях применялись как ограничивающие, что нарушало права участников избирательного процесса. С момента последних выборов в законодательную базу было внесено большое количество поправок. Некоторые изменения положительно сказались на определенных аспектах избирательного процесса, хотя снижение парламентского порога до пяти процентов к этим выборам не применялось.

ЦИК приняла ряд подробных инструкций для обеспечения подготовки к выборам. Комиссия проводила регулярные сессии, большинство решений принимались единогласно и без обсуждений. Процесс рассмотрения жалоб ЦИК не был прозрачным, что не позволило участникам выборов своевременно и эффективно бороться с нарушениями. ЦИК не следовала положению закона, в котором говорится, что по всем жалобам должны предприниматься действия, и по каждой должен быть дан письменный ответ. Представители большинства политических партий выразили серьезные сомнения относительно беспристрастности избирательных комиссий всех уровней и поставили под вопрос их независимость от различных органов государственной власти.

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

Предвыборная кампания отличалась низкой активностью. Наблюдатели ОБСЕ/БДИПЧ отметили неравное отношение избирательных комиссий и поставщиков услуг к участникам выборов в пользу правящей партии. В некоторых регионах политические партии подали официальные жалобы об изъятии агитационных материалов, неравном доступе к рекламным площадям билбордов и чрезмерных ограничениях на проведение митингов.

По причине того, что государственные и местные власти в ходе предвыборной кампании пользовались преимуществами своего ведомства или служебного положения с целью увеличить шансы одной партии перед другими, грань между государством и правящей партией часто стиралась, что противоречит параграфу 5.4 Документа Копенгагенского совещания ОБСЕ 1990 года. Наблюдатели получили большое количество достоверных сообщений о попытках местных органов государственной власти повлиять на выбор избирателей и оказать на них давление, чтобы те проголосовали за правящую партию.

Большинство вещательных СМИ предоставляли ограниченное освещение предвыборной кампании. С 5 ноября по 2 декабря, в соответствии с требованиями законодательства, государственные СМИ были обязаны предоставить равные условия всем участникам избирательного процесса. В соответствии с этими требованиями, все партии, участвовавшие в выборах, могли принимать участие в телевизионных дебатах на федеральном уровне, что предоставляло им равные возможности для обращения к избирателям. В большинстве новостных выпусков в СМИ, которые охватывал мониторинг Миссии, преобладали сообщения о деятельности властей и чиновников. В вещании всех федеральных каналов, включенных в мониторинг, за исключением одного, предпочтение отдавалось правящей партии.

Избирательное законодательство допускает присутствие на выборах международных наблюдателей и наблюдателей от политических партий. Вместе с тем, ограничения деятельности наблюдателей, содержащиеся в законе, вызывают обеспокоенность. Несмотря на своевременное приглашение и в целом хороший уровень сотрудничества, вследствие позиции, занятой российским руководством, ОБСЕ/БДИПЧ не смогло направить необходимое количество наблюдателей. Помимо этого, законодательство не допускает работу местных наблюдателей от групп гражданского общества на парламентских выборах. Несмотря на это, некоторые группы осуществляли активное наблюдение за приготовлениями к выборам и предвыборной кампанией. Притеснение и давление на ключевую группу местных наблюдателей, имевшее место в последние дни перед выборами, было направлено на создание препятствий их работе и дискредитацию.

II. ВВЕДЕНИЕ И СЛОВА БЛАГОДАРНОСТИ

Выборы в Государственную Думу, нижнюю палату двухпалатного парламента Российской Федерации (РФ), прошли 4 декабря 2011 г. В соответствии с Конституцией РФ выборы были назначены указом президента от 29 августа. 7 октября Центральная избирательная комиссия (ЦИК) Российской Федерации направила ОБСЕ/БДИПЧ приглашение осуществлять наблюдение за парламентскими выборами.

На основании рекомендаций Предвыборного оценочного визита, который прошел с 17 по 22 августа², 24 октября ОБСЕ/БДИПЧ направил миссию по наблюдению за выборами (МНВ) во главе с г-жой Послом Хайди Тальявини. Миссия включала в себя основную группу из 14 экспертов, находящихся в Москве, и 40 долгосрочных наблюдателей из 24 стран-участниц ОБСЕ, командированных по всей стране.

Во многих регионах страны параллельно с парламентскими проводились, также, региональные и местные выборы; наблюдение за ними осуществлялось ОБСЕ/БДИПЧ в той мере, в которой они оказывали влияние на проведение парламентских. В день голосования МНВ ОБСЕ/БДИПЧ объединила усилия с делегациями от Парламентской Ассамблеи ОБСЕ (ПА ОБСЕ) и Парламентской Ассамблеи Совета Европы (ПАСЕ). Глава делегации ПА ОБСЕ, г-н Петрос Ефтиму, назначенный Действующим Председателем ОБСЕ на должность Особого Координатора, возглавил Миссию краткосрочных наблюдателей. Г-н Тини Кокс возглавил делегацию ПАСЕ. В целом в наблюдении за выборами приняли участие 325 наблюдателей, включая наблюдателей от ОБСЕ/БДИПЧ, делегацию из 88 наблюдателей от ПА ОБСЕ и 34 наблюдателя в составе делегации ПАСЕ. Наблюдение за процессом голосования осуществлялось на примерно 1500 избирательных участках. Наблюдение за подсчетом голосов осуществлялось на 137 участках для голосования, за сведением результатов – в примерно 100 территориальных избирательных комиссиях (ТИК).

Эти выборы оценивались на предмет их соответствия обязательствам ОБСЕ, другим международным стандартам демократических выборов, а также национальному законодательству. Этот заключительный отчет следует за Заявлением о предварительных результатах и выводах, обнародованным на пресс-конференции 5 декабря.

² Все отчеты ОБСЕ/БДИПЧ по Российской Федерации, на которые ссылается данный документ, находятся на <http://www.osce.org/odihr/elections/russia>.

ОБСЕ/БДИПЧ выражает благодарность Центральной избирательной комиссии за приглашение наблюдать за этими выборами и за предоставленные аккредитации. ОБСЕ/БДИПЧ желает также выразить особую признательность Министерству иностранных дел и иным федеральным и местным властям, политическим партиям и гражданскому обществу за их сотрудничество в течение миссии. Миссия также желает выразить признательность дипломатическим представительствам государств-членов ОБСЕ за сотрудничество.

III. ПОЛИТИЧЕСКИЙ КОНТЕКСТ

В этих выборах приняли участие все семь политических партий, зарегистрированных Министерством юстиции (Минюст).³ Четыре из семи партий были представлены в Государственной Думе текущего созыва. В их число вошли правящая партия «Единая Россия» (ЕР), Коммунистическая партия Российской Федерации (КПРФ), Либерально-демократическая партия России (ЛДПР) и партия «Справедливая Россия» (СР). Тремя другими претендентами были Российская объединенная демократическая партия «Яблоко» (Я), «Патриоты России» (ПР) и «Правое дело» (ПД).⁴

Последней партией, зарегистрированной Минюстом в 2009 году, стало ПД. С момента проведения последних парламентских выборов в 2007 Минюст отказал в регистрации нескольким партиям.⁵ Некоторые незарегистрированные оппозиционные партии и активисты гражданского общества заявляли, что отказ в регистрации некоторым политическим партиям ограничил имевшийся у избирателей выбор. В апреле 2011 года Европейский суд по правам человека (ЕСПЧ) постановил, что роспуск в 2007 году Республиканской партии России (ЕПР) не соответствовал заявленным правительством целям, а также заключил, что имело место нарушение статьи 11 Европейской конвенции по правам человека.⁶ Российские власти обжаловали решение в Большой Палате ЕСПЧ; обжалование было отклонено. Представители от РПР сообщили МНВ ОБСЕ/БДИПЧ о том, что партия обратилась в Верховный суд с требованием восстановить ее регистрацию на основании данного решения.

³ Для регистрации Минюстом документально подтвержденное количество членов политической партии должно составлять 45 000 человек. Более чем в половине из 83 субъектов Российской Федерации количество представителей партии должно быть не менее 450 человек и не менее 200 членов в каждом из остальных субъектов.

⁴ Аббревиатуры названий политических партий соответствуют аббревиатурам на русском языке.

⁵ В их число вошли: «Народ за демократию и справедливость», «Курсом правды и единения», «Воля», «Партия народной свободы» (ПАРНАС), «РОТ-Фронт», «Пиратская партия», «Родина: здравый смысл» и «Другая Россия». См. Предвыборный оценочный отчет ОБСЕ/БДИПЧ: www.osce.org/odihr/elections/Russia/82440. Ниже приведены причины отказа в регистрации различных партий, указанные Минюстом: ошибки и неточности в представленной документации, наличие членов партии, не имеющих права голоса, недостаточное количество членов или региональное представительство, расхождения в информации об адресах, переплата регистрационных сборов, отсутствие подписей в требуемых документах, использование символов, похожих на экстремистские, продолжительный период между учредительным съездом и представлением документов.

⁶ Решение по делу «Республиканская партия России против России», заявление № 12976/07 от 12 апреля 2011 года, доступно на сайте: www.echr.coe.int.

IV. ИЗБИРАТЕЛЬНАЯ СИСТЕМА И ПРАВОВАЯ БАЗА

A. Избирательная система

Законодательный орган Российской Федерации – Федеральное Собрание – включает в себя две палаты: Совет Федерации (верхняя палата), состоящий из 166 членов, и Государственную Думу (нижняя палата), в состав которой входит 450 депутатов. Государственная Дума состоит из 450 депутатов, избираемых на пятилетний срок⁷ по пропорциональной системе представительства по единому федеральному избирательному округу; региональные результаты принимаются во внимание при распределении мандатов. К выборам допускаются только зарегистрированные политические партии. Участие независимых кандидатов и образование избирательных блоков не допускается.⁸ Однако политические партии могут включать в списки своих кандидатов граждан, не являющихся членами каких-либо партий. Основной избирательный порог для распределения мандатов – семь процентов действительных голосов.

B. Нормативно-правовая база

Процедура выборов в Государственную Думу регламентируется, прежде всего, Конституцией, законом «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» (далее – закон «Об основных гарантиях») и законом «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» (далее – закон «О выборах депутатов Государственной Думы»⁹). Обязательными также являются постановления, распоряжения, инструкции и решения избирательных комиссий.

Комплексная нормативно-правовая база предоставляет необходимую основу для проведения выборов, однако является чрезмерно сложной и содержит дублирующие положения, что преуменьшает ее точность и ясность. Наблюдатели ОБСЕ/БДИПЧ отметили некоторую запутанность и непоследовательное применение законодательства. Недостаточная ясность нормативно-правовой базы допустила ее непоследовательное использование, по большей части в пользу одной партии и в ущерб другим.¹⁰

Нормативно-правовая база подверглась значительному пересмотру с момента проведения последних парламентских выборов в 2007 году. Одним из наиболее значимых положительных изменений является то, что политические партии, которые не достигают проходного барьера, равного семи процентам, но набирают от пяти до шести процентов голосов, получают один мандат, а партии с количеством голосов от шести до семи

⁷ Конституционные поправки 2008 года продлили депутатский мандат с четырех до пяти лет.

⁸ Это входит в противоречие с параграфом 7.5 Документа Копенгагенского совещания ОБСЕ, который говорит о том, что «Государства-участники [...] уважают право граждан добиваться политических или государственных постов в личном качестве или в качестве представителей политических партий или организаций без дискриминации».

⁹ Также применимы закон «О политических партиях», Кодекс об административных правонарушениях и закон «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» (далее – закон «О собраниях»).

¹⁰ Это было особенно заметно в отношении жалоб; подавляющее большинство жалоб, доведенных до сведения МНВ ОБСЕ/БДИПЧ, которые касались избирательной кампании ЕР, отклонялось, в то время как жалобы в отношении оппозиционных партий удовлетворялись.

процентов – два мандата. Эти партии также наделяются правом назначать членов избирательных комиссий. Кроме того, были исключены положения о внесении партиями залогов, необходимых для регистрации с целью участия в выборах, сокращено количество подписей, которые необходимо собрать непарламентским партиям в свою поддержку для подачи в ЦИК, чтобы зарегистрироваться для участия в выборах, увеличены потолки расходов на избирательную кампанию, а также ужесточены положения, которые регламентируют процедуры голосования по открепительным удостоверениям (далее – ОУ) и досрочного голосования. Недавнее снижение порога на парламентских выборах до пяти процентов к этим выборам не применялось.

Право на мирные собрания гарантируется статьей 31 Конституции. Согласно действующему законодательству, для организации массовых мероприятий необходимо уведомить местные органы власти за десять дней до их проведения. На практике, однако, это требование зачастую истолковывалось как разрешительная процедура. Такие толкования основывались на праве местных органов власти, предлагать альтернативные указываемым организатором время и место из соображений общественной безопасности и правопорядка, а также запрещать проведение митинга, если организатор не соглашается с предлагаемыми изменениями. Это привело к разгону полицией нескольких мирных собраний и аресту многочисленных участников.¹¹ Партии также выразили МНВ ОБСЕ/БДИПЧ недовольство тем, что десятидневный срок уведомления является слишком большим и не позволял организовать стихийные митинги или демонстрации.

V. ОРГАНИЗАЦИЯ ВЫБОРОВ

A. Избирательные комиссии

Выборы в Государственную Думу проводились с использованием четырехуровневой системы избирательных комиссий: Центральная избирательная комиссия (ЦИК), 83 избирательные комиссии субъектов Российской Федерации (далее – ИКС), 2 746 территориальных (районных, городских и других) избирательных комиссий и 95 249 участковых избирательных комиссий (УИК).¹² Две ТИК и 376 УИК были сформированы для обеспечения голосования в 145 иностранных государствах. В то время как ЦИК, ИКС и ТИК являются постоянными органами, которые назначаются сроком на пять лет, УИК формируются перед каждым выборами или референдумом.

В то время как политические партии имеют право быть представленными в избирательных органах всех уровней, на практике большинство членов избирательных комиссий были выдвинуты различными государственными учреждениями и органами местной власти, включая губернаторов и мэров. Это обстоятельство создало косвенную связь между сотрудниками избирательных органов и государственным аппаратом, который был аффилирован с партией власти в большинстве наблюдаемых регионов. Все партии, принимавшие участие в данных выборах, могли, также, на всех уровнях назначить членов комиссий без права голоса. Вместе с тем, это не всегда было возможно, поскольку

¹¹ Это отразилось на митингах СР и КИРФ в ряде городов, а также на студенческом протесте в Москве. Это также коснулось некоторых протестов, которые имели место после дня голосования.

¹² Перед выборами ЦИК обнародовал иные данные по количеству ТИК и УИК. Цифры приведенные в этом отчете были объявлены во время заседания ЦИК, на котором были утверждены окончательные результаты.

большинство оппозиционных партий не обладают достаточными человеческими ресурсами, а в некоторых случаях сталкивались с административными препятствиями.¹³

Несмотря на то, что непредвзятость и независимость избирательных комиссий от органов государственного управления и местной власти является законодательным требованием, представители большинства политических партий, с которыми встречались члены МНВ ОБСЕ/ЮДИПЧ, выразили серьезные сомнения относительно беспристрастности избирательных комиссий всех уровней. Они также поставили под сомнение независимость комиссий от органов государственного и местного управления. Большая часть критики касалась явной предвзятости в пользу правящей партии. Большинство посещенных ТИК имели в своем составе несколько членов, которые одновременно являлись сотрудниками органов местной власти (*управы*). Как правило, это были члены ТИК, наиболее активно вовлеченные в административные приготовления.¹⁴ В некоторых регионах наблюдатели МНВ ОБСЕ/БДИПЧ отметили прозрачность процедур формирования УИК, однако, в то же время они получили много сообщений от своих собеседников, что партия власти пользовалась преимуществом при назначении председателей ТИК и УИК.

С технической точки зрения выборы были проведены должным образом с соблюдением избирательными комиссиями всех установленных законом сроков. Сотрудники избирательных органов хорошо справились со сложной задачей организации выборов на огромной территории, включающей девять часовых поясов. Приготовления были осложнены тем, что во многих регионах, вместе с выборами в Государственную Думу проходили также региональные и местные выборы.¹⁵ Досрочное голосование для избирателей наиболее отдаленных регионов, которое началось 18 ноября, потребовало значительных материальных ресурсов и усилий. Чтобы добраться до избирателей отдаленных поселений, островов и нефтедобывающих платформ сотрудникам избирательных органов зачастую приходилось перемещаться на дальние расстояния в суровых зимних условиях с помощью вертолетов.¹⁶

Решения и инструкции ЦИК обеспечили достаточную нормативную базу для административной подготовки к выборам. Вместе с тем, многие инструкции и документы ЦИК были излишне детальными и сложными для восприятия, в частности, руководство для УИК на 240 страницах.

Во время работы МНВ ОБСЕ/БДИПЧ ЦИК проводила регулярные заседания, которые были открыты для СМИ, а также транслировались в режиме реального времени на интернет-сайте комиссии. На тех заседаниях ЦИК, где присутствовали наблюдатели МНВ ОБСЕ/БДИПЧ, члены комиссии принимали решения единогласно и без обсуждения. Большинство решений ЦИК относились к формальным процедурам, таким как отмена регистрации кандидатов, пожелавших снять свои кандидатуры, или утверждение доверенных лиц политических партий. В последние две недели перед выборами более

¹³ Например, член ЦИК без права голоса от Справедливой России (СР) пожаловался МНВ ОБСЕ/БДИПЧ, что списки кандидатов на включение в состав УИК от СР, поданные в ТИК Тамбовской области, не были приняты, и представители партии не были назначены в состав УИК.

¹⁴ В то время как в законе указано, что сотрудники государственных учреждений и местных администраций не должны составлять более половины членов избирательной комиссии, это положение не было соблюдено в нескольких ТИК, посещенных МНВ.

¹⁵ Около 2 800 различных выборов (региональные/местные выборы и референдумы) проходили на 36 500 участках.

¹⁶ Согласно ЦИК, досрочно проголосовали 170 710 избирателей.

часто выражались противоположные точки зрения, в особенности озвучиваемые членами без права голоса. Согласно поступившей информации не все члены ЦИК имели равный доступ к важным документам, а также многие формальные инициативы предпринимались председателем ЦИК и другими членами индивидуально, что подрывало коллегиальность работы комиссии. Сюда же относятся ответы на жалобы письмом, без официального решения ЦИК как органа.

ЦИК вынесла официальные решения лишь по небольшому количеству жалоб, касающихся проведения выборов в Государственную Думу. Наиболее заметные жалобы, так и оставшиеся нерассмотренными ЦИК, касались схожести плакатов ЕР и Московской городской избирательной комиссии.¹⁷ Эти плакаты были практически идентичны, с использованием похожих дизайна, цветов и шрифтов. В результате, избиратели могли легко запутаться, какие плакаты являлись частью кампании по информированию избирателей, а какие представляли собой агитационные материалы партии.¹⁸ Не рассмотрев официально эту жалобу ЦИК упустила возможность подчеркнуть важность четкого разграничения между деятельностью государственного учреждения и политической партии.¹⁹

В. Голосование на дому и по открепительным удостоверениям

Избирательное законодательство содержит положения, направленные на максимальное увеличение явки избирателей. Вместе с тем, применяемые на практике без должных мер предосторожности, эти положения могут подрвать целостность избирательного процесса. Такие положения включают возможность избирателей голосовать «на дому». На этих выборах «на дому» голосовало около 4,3 миллиона избирателей, что составило более 6 процентов от общего числа всех проголосовавших. Заявления на голосование «на дому» можно было подавать в УИК до 14:00 в день голосования лично в устной форме, либо через третьих лиц, таких как соседи или объединения пожилых людей. В некоторых случаях такие заявления, возможно, могли быть поданы без ведома самих избирателей, поскольку должные меры, способные предотвратить подобные ситуации, отсутствуют.

Избиратели, которые в день голосования планировали находиться не по месту постоянного проживания, могли обратиться за открепительным удостоверением (ОУ). Открепительные удостоверения позволяли таким избирателям голосовать на любом участке в стране или на специальных участках, открытых на железнодорожных вокзалах и в аэропортах.²⁰ В результате излишне свободного применения ОУ на прошлых выборах, законодательство было недавно ужесточено введением требований, согласно которым избиратели могут обращаться за ОУ только лично и с письменным обоснованием. Незадолго до дня

¹⁷ Жалобы, касавшиеся таких плакатов, были поданы в ЦИК Я, СР и индивидуальным избирателем.

¹⁸ Помимо плакатов в Москве, похожие случаи идентичных символов и шрифтов в информационных плакатах для избирателей и агитационных материалах местных отделений ЕР были замечены наблюдателями МНВ ОБСЕ/БДИПЧ в Санкт-Петербурге, Воронеже и Уфе.

¹⁹ Комментируя это обстоятельство, мэр Москвы сказал журналистам, что ничего неправильного в сходстве плакатов нет. Он заявил, что «когда говорим о «Единой России», подразумеваем, что в масштабах Москвы власти городская и партийная, по сути, выступают в одном лице, мы занимаемся теми же вопросами, решаем общие задачи». Пункт 5.4 Документа Копенгагенского совещания 1990 г. содержит требование о том, что должно быть «четкое разделение между государством и политическими партиями; в частности, политические партии не будут сливаться с государством».

²⁰ 100 специальных участков для голосования были открыты в аэропортах и на вокзалах во время этих выборов.

голосования ЦИК принял решение о перераспределении ОУ между некоторыми регионами, аргументируя это тем, что в других регионах они заканчивались. В течение этих выборов было выдано значительное количество открепительных удостоверений.²¹ Один член ЦИК и два ее члена без права голоса выразили обеспокоенность возможными злоупотреблениями, связанными с использованием ОУ.

С. Новые избирательные технологии

В ходе этих выборов были использованы новые технологии для голосования двух видов: комплекс обработки избирательных бюллетеней (КОИБ), введенный в 2004 году, и комплекс для электронного голосования (КЭГ), который был использован впервые в 2006 году. Последний состоял из устройства с сенсорным экраном для голосования и встроенного принтера, что позволяло избирателям подтвердить свой выбор в момент голосования. КОИБ использовались на 4800 избирательных участках, а 326 избирательных участков были оборудованы комплексами для голосования с сенсорными экранами.²²

В день голосования на избирательных участках, посещенных наблюдателями ОБСЕ/БДИПЧ, не было отмечено серьезных проблем или перебоев в работе какого-либо из комплексов. Сложилось мнение, что работники избирательных участков хорошо подготовлены и уверенно управляют избирательным процессом, используя новые избирательные технологии. Поддержка обеспечивалась предварительно назначенным ответственным техническим персоналом, который в случае необходимости мог предоставить помощь. Наблюдатели ОБСЕ/БДИПЧ обратили внимание на то, что такая помощь требовалась большинству избирателей. Также было отмечено, что люди, оказывающие помощь, могли видеть содержание бюллетеней, подлежащих сканированию, или голоса на сенсорном экране, что нарушало тайну голосования.

Несмотря на то, что оба комплекса обеспечили «документальное подтверждение» (бюллетени, отсканированные с помощью КОИБ, и голоса, распечатанные на бумажной ленте посредством встроенного принтера КЭГ), вызывает озабоченность отсутствие положений об обязательном ручном пересчете в случайной выборке значительного числа избирательных участков, где применяются новые технологии голосования.²³ Кроме того, тот факт, что распечатка голосов в КЭГ осуществляется в последовательном порядке на одной бумажной ленте, мог создать предпосылки для нарушения тайны голосования.

Утром в день голосования оба комплекса прошли проверку до начала фактического голосования, в результате которой оформлялся печатный тестовый протокол, после чего был произведен возврат аппаратов в исходное состояние и их установка в режим голосования для начала процесса голосования. Оба вида новых технологий голосования

²¹ На выборах 2011 г. было выдано почти 1,8 миллиона ОУ, по которым проголосовали 1 257 968 избирателей. В 2007 году было выдано 1,58 миллиона ОУ.

²² Эти меры были частью большого проекта модернизации, промежуточная объявленная цель которого состоит в оборудовании 15 процентов избирательных участков в стране новыми технологиями для голосования к 2012 году. См. отчет, представленный председателем ЦИК на семинаре по новым технологиям для голосования, организованным Председательством ОБСЕ, который прошел в Вене в сентябре 2010 года: <http://www.osce.org/cio/71298>.

²³ См. рекомендацию №14 Рекомендаций Комитета министров Совета Европы по обеспечению прозрачности электронных выборов (2011 г.), которая доступна по адресу: www.coe.int/t/dgap/democracy/Activities/GGIS/E-voting/E-voting%202010/Biennial_Nov_meeting/Guidelines_transparency_EN.pdf.

основаны на применении закрытого для общественного контроля проприетарного программного обеспечения, информация по которому не разглашается. Несмотря на проведение ограниченного тестирования на предмет функционирования и проверки физических характеристик оборудования, независимая общественная экспертиза и аттестация данных комплексов не проводились.²⁴ Это может повлиять на доверие избирателей к обоим комплексам.

VI. РЕГИСТРАЦИЯ ИЗБИРАТЕЛЕЙ

Подготовка списков избирателей основывается на использовании пассивной системы регистрации избирателей, привязанной к постоянному или временному месту проживания граждан. Граждане включаются в список избирателей на определенном участке если они зарегистрированы как проживающие на его территории. Было зарегистрировано порядка 110 миллионов избирателей, включая 1,8 миллиона проживающих за границей. Собеседники МНВ ОБСЕ/БДИПЧ выразили уверенность в точности данных регистрации избирателей.

Подготовка списков избирателей осуществляется ТИК не менее чем за 21 день до дня голосования на основании данных, предоставленных руководителями местных органов власти или другими соответствующими административными органами, командирами воинских частей или руководителями прочих учреждений временного пребывания избирателей, в том числе больниц и домов престарелых. Списки избирателей были переданы в УИК за 21 день до дня голосования, и каждый избиратель мог проверить точность данных и потребовать внести изменения.

VII. РЕГИСТРАЦИЯ КАНДИДАТОВ

Семь политических партий зарегистрировали списки своих кандидатов в ЦИК в период с 5 по 27 октября. Непарламентские партии должны были представить 150 000 подписей в свою поддержку, чтобы иметь возможность зарегистрировать списки своих кандидатов. Списки должны были быть представлены на федеральном уровне и содержать до 600 кандидатов. После этого партии должны были разделить кандидатов в списках на две категории – общефедеральную часть из не более чем 10 кандидатов, и оставшуюся часть списка, подлежащую разделению на не менее чем 70 региональных групп. В связи с решениями, принятыми партиями в этом отношении, по стране было использовано 134 варианта избирательного бюллетеня. В выборах приняли участие около 3 000 кандидатов от семи партий.

Согласно статье 49 закона «О выборах депутатов Государственной Думы», кандидат вправе не позднее чем за 15 дней до дня голосования, а в случае наличия вынуждающих к тому обстоятельств не позднее чем за один день до дня голосования, отказаться от

²⁴ См. стандарт 111 Рекомендации Совета Европы (2004)11 по электронному голосованию: www.coe.int/t/dgap/democracy/Activities/GGIS/E-voting/E-voting%202010/Biennial_Nov_meeting/Guidelines_certification_EN.pdf, а также Рекомендации Комитета министров Совета Европы по сертификации систем для электронного голосования (2011 г.): www.coe.int/t/dgap/democracy/Activities/Key-Texts/Recommendations/Rec%282004%2911_Eng_Evoting_and_Expl_Memo_en.pdf.

дальнейшего участия в выборах, подав письменное заявление в ЦИК. Начиная с 7 октября, по различным причинам, из списков были исключены 83 кандидата, в том числе по причине двойного гражданства,²⁵ отказа по собственному желанию или смерти.²⁶

VIII. ИЗБИРАТЕЛЬНАЯ КАМПАНИЯ

A. Атмосфера избирательной кампании

Предвыборная кампания была спокойной и отличалась невысокой активностью. Избиратели проявили ограниченный интерес к избирательной кампании по причине существования широко распространенного мнения о том, что отдельные избиратели не могут повлиять на результат выборов.²⁷ Видео, на которых, предположительно, была заснята подготовка к фальсификациям в день голосования, выложенные в интернет в предвыборный период, стало предметом оживленных дискуссий в электронном пространстве. Активисты гражданского общества и незарегистрированные политические партии призывали избирателей испортить свои бюллетени, утверждая, что это единственный действенный для общества способ заявить о своем недовольстве отсутствием подлинного политического выбора, или проголосовать за любую партию, кроме партии власти.

В городах политические партии использовали различные средства агитации: билборды, плакаты, цифровые рекламные экраны, ролики на телевидении, листовки, а также веб-сайты, блоги и социальные сети. В сельской местности и небольших городах партии старались привлечь внимание избирателей партийными газетами, плакатами, с помощью поквартирных обходов и небольших собраний. Программы партий, как правило, основывались на личностях, а программные платформы носили преимущественно общий характер. В то время как в некоторых предвыборных речах звучали обещания, нацеленные на определенные социальные группы, например, пенсионеров или военных, программы партий не содержали в себе подробного описания путей решения экономических или

²⁵ Согласно статье 5 закона «О выборах депутатов Государственной Думы», граждане, имеющие двойное гражданство или постоянно проживающие на территории иностранного государства, не имеют права участвовать в выборах в Государственную Думу. Верховный суд аннулировал регистрацию одного кандидата СР по причине двойного гражданства. Данное положение противоречит статье 17.1 Рамочной конвенции о защите национальных меньшинств Совета Европы (подписана, но еще не ратифицирована Российской Федерацией) и формирующемуся прецедентному праву Европейского суда по правам человека по вопросам двойного гражданства. В своем решении по делу «Танасэ и Киртоака против Молдовы» (заявление № 7/08 от 27 апреля 2010 года) ЕСПЧ заключил, что лишение граждан, имеющих двойное гражданство, права голосовать и быть избранными, является непропорциональной мерой и, соответственно, противоречит статье 3 Протокола № 1 к Европейской конвенции о защите прав человека.

²⁶ Из списков были исключены 16 кандидатов от ПД, 14 кандидатов от Я, по 13 кандидатов от КПРФ и СР, по 12 кандидатов от ПР и ЛДПР и 3 кандидата от ЕР.

²⁷ С 18 по 21 ноября Левада-Центр провел свой последний перед выборами опрос, в котором оценивалась мотивация избирателей к участию в выборах. 36 процентов респондентов ответили, что их голос не повлияет на результат выборов, 27 процентов заявили, что не верят ни в одного кандидата, и 24 процентов ответили, что ЕР выиграет выборы в любом случае. См. www.levada.ru/25-11-2011/vyborny-v-gosdumu.

социальных проблем. Агитационная риторика предвыборной кампании была в основном нейтральной, однако иногда звучали националистические высказывания.²⁸

В ходе этих выборов интернет стал альтернативой традиционным способам проведения предвыборной агитации, а также альтернативным источником информации. Социальные сети, блоги и видеопорталы предоставили новую площадку для общения избирателей.

Из-за использования преимуществ ведомств и служебного положения в ходе предвыборной кампании часто стиралась грань между государством и правящей партией, что противоречит статье 46 (4) закона «О выборах депутатов Государственной Думы» и параграфу 5.4 Документа Копенгагенского совещания ОБСЕ 1990 года. Например, в двух районах Москвы были замечены билборды, которые гласили, что строительство метро ведется местным отделением Единой России. Другие партии восприняли это как агитацию в пользу ЕР, финансируемую за счет государственного бюджета.

Эти выборы массово воспринимались как соревнование в неравных условиях в пользу правящей партии. Наблюдатели ОБСЕ/БДИПЧ получили большое количество достоверных сообщений о попытках незаконно повлиять на выбор избирателей. Они включали в себя сообщения о том, что госслужащих заставляли подписывать письма в поддержку ЕР, что владельцы крупных компаний оказывали давление на своих сотрудников, чтобы те проголосовали за правящую партию, а также о давлении со стороны местных органов власти на директоров школ, с целью чтобы те удостоверились, что их подчиненные проголосуют за ЕР.²⁹

Широко сообщалось о случае, когда во время одной из телепередач, высокопоставленный правительственный чиновник в Челябинске и член ЕР угрожал избирателям сокращением регионального бюджета, в случае, если они не проголосуют за его партию. В Омске представители КПРФ сообщили наблюдателям МНВ ОБСЕ/БДИПЧ, что губернатор области использовал свою регулярную телевизионную программу «Губернаторский час» для агитации за себя как кандидата от ЕР и за свою партию.³⁰ Видео из Ижевска, выложенное в интернет, в котором глава городской администрации пытался повлиять на голоса избирателей, обещая ветеранам прибавки к пенсиям, если те проголосуют за правящую партию, привлекло большое внимание общественности.

В то время как закон обязывает рекламные компании предоставлять равные условия всем участникам избирательного процесса,³¹ некоторые политические партии сообщили о проблемах с доступом к билбордам. Так, например, КПРФ жаловалась, что местные подрядчики часто не предоставляли рекламные площади билбордов или расторгли ранее подписанные договоры по политическим причинам.³² В некоторых регионах заметны были лишь билборды с материалами ЕР.³³ В одном случае частная компания заявила, что

²⁸ Основным элементом предвыборной кампании ЛДПР был «русский вопрос»; партия выступала в защиту больших прав для этнических русских, как основной нации. 21 ноября Президент Д. Медведев призвал кандидатов воздержаться от «хамской националистической риторики».

²⁹ Наблюдатели МНВ ОБСЕ/БДИПЧ получили сообщения о таких случаях в Воронеже, Екатеринбурге, Хабаровске и Новосибирске.

³⁰ КПРФ подала официальную жалобу в Омскую ИКС; жалоба была отклонена.

³¹ Статья 61 (2) закона «О выборах депутатов Государственной Думы».

³² КПРФ сообщила о таких случаях в Краснодаре, Нижнем Новгороде, Саратове, Уфе, Владивостоке, Москве, Санкт-Петербурге, Пскове, Красноярске, Хабаровске, Новосибирске, Рязани и в Свдловске.

³³ Сообщения наблюдателей ОБСЕ/БДИПЧ, работавших в Саратове, Уфе и Пскове.

получила инструкции от местных властей о том, чтобы размещать плакаты только ЕР.³⁴

Некоторые политические партии также сообщили МНВ ОБСЕ/БДИПЧ о том, что их агитационные материалы в некоторых регионах были конфискованы или были задержаны на какое-то время полицией.³⁵ Партии также обращались в избирательные органы с жалобами на распространение фальшивых газет с неправильной или клеветнической информацией о различных кандидатах.³⁶ Случаи, когда агитационные материалы не содержали выходных данных, чего требует закон, или были оплачены не из предвыборных фондов политических партий, также приводили к подаче официальных жалоб.³⁷

В. Финансирование предвыборной кампании

Все доходы и издержки политических партий и их региональных отделений, связанные с предвыборной деятельностью, должны быть задокументированы и поданы в ЦИК. Предвыборные фонды, для оплаты всех расходов, связанных с выборами, должны быть открыты в определенном банке. ЦИК имела право осуществлять постоянный мониторинг этих счетов. Только граждане России, юридические лица и сами партии могли осуществлять пожертвования в предвыборные фонды.

Размер пожертвований на предвыборную кампанию был ограничен до 350 миллионов российских рублей³⁸ из собственных фондов политической партии; до 24,5 млн. рублей от юридических лиц, и 490 000 рублей от одного частного лица. Лимит расходов из предвыборного фонда политической партии был установлен в размере 700 миллионов рублей. Финансовые средства местных отделений считались отдельно. Каждая политическая партия должна была представить в ЦИК два финансовых отчета: первый – во время подачи в ЦИК списка кандидатов и второй – не позднее тридцати дней со дня опубликования результатов. Хотя поданные отчеты не содержали детальной информации о доходах и расходах, они были размещены на сайте ЦИК в открытом доступе. Каждые две недели ЦИК и ИКС предоставляли информацию о доходах и расходах политических партий для публикации в СМИ.

В ходе избирательной кампании МНВ ОБСЕ/БДИПЧ проанализировала информацию о расходах партий, опубликованную ИКС в 18 регионах. В этих 18 регионах расходы ЕР на кампанию превышали расходы других партий.

³⁴ Письмо с отказом, отправленное отделению ЛДПР в Саратове от 1 ноября 2011 г. содержала прямую ссылку на такое указание.

³⁵ МНВ ОБСЕ/БДИПЧ получила такие жалобы от КПРФ в Иркутске и Туле, и от СР в Кургане и Новосибирске.

³⁶ Такие жалобы подавали Единая Россия, Справедливая Россия и КПРФ в ИКС, ТИК и местные прокуратуры целого ряда регионов, включая Новосибирск, Ленинградскую область и Иркутск.

³⁷ МНВ ОБСЕ/БДИПЧ известны случаи подачи таких жалоб отдельными избирателями и ЕР в ТИК Новосибирска, Я и отдельными избирателями в ТИК Иркутска, а также КПРФ в ТИК Москвы.

³⁸ На время публикации данного отчета обменный курс составлял приблизительно 40 российских рублей за 1 евро.

IX. СРЕДСТВА МАССОВОЙ ИНФОРМАЦИИ

А. Предыстория и контекст

Несмотря на наличие большого количества официально зарегистрированных СМИ, существует широко распространенная озабоченность относительно независимости СМИ в связи с тем фактом, что большинство этих СМИ основано, находится во владении или контролируется государством или структурами, связанными с ним. Телевидение является основным источником политической информации. На рынке печатных СМИ преобладают информационно-развлекательные газеты-таблоиды. Тиражные показатели аналитических печатных СМИ ниже. В последние годы выросла роль сети Интернет. Отсутствие различных точек зрения в вещательных СМИ, ограниченное влияние газет, а также самоцензура, о которой сообщают журналисты, ограничивают доступ граждан к плюралистическим средствам информации.

В то время как отмечается значительное уменьшение числа гражданских дел о клевете с участием журналистов, количество нападения на журналистов в 2011 году возросло.³⁹ 17 ноября Государственная Дума исключила клевету из числа уголовно наказуемых деяний и внесла соответствующие положения в Гражданский кодекс. Государственная Дума также внесла поправки в Уголовный кодекс, согласно которым угрозы и насилие в отношении журналистов относятся к преступлению, за которое предусмотрено наказание в виде исправительных работ на срок до пяти лет или тюремного заключения на срок до шести лет. Представитель ОБСЕ по вопросам свободы СМИ (ПВСС) приветствовала указанные поправки.⁴⁰

В. Законодательная база для СМИ

Освещение избирательной кампании регламентируется законом «О выборах депутатов Государственной Думы» и законом «Об основных гарантиях». В соответствии с упомянутыми выше законами, государственные СМИ обязаны предоставлять равные права и возможности всем участникам выборов после их регистрации в ЦИК. Печатные СМИ и новостные блоки всех вещательных СМИ не должны отдавать предпочтение каким-либо участникам выборов. Срок проведения предвыборной кампании, устанавливаемый официально в целях распределения бесплатного и платного эфирного времени и места в СМИ, начинается за 28 дней и заканчивается за один день до дня голосования.

В соответствии с законодательством, кандидаты не имеют права давать комментарии негативного характера или способствовать каким бы то ни было образом созданию негативного отношения избирателей к какой-либо политической партии или кандидату в своих рекламных роликах или сообщениях в процессе предвыборной кампании.⁴¹ ЦИК проводит мониторинг СМИ для обеспечения сбалансированного освещения деятельности

³⁹ Данные, опубликованные Фондом защиты гласности, доступны по адресу: www.gdf.ru/attacks_on_journalists/.

⁴⁰ Пресс-релиз Представителя ОБСЕ по вопросам свободы СМИ от 17 ноября 2011 года доступен по адресу: www.osce.org/fom/85154.

⁴¹ П. 5.2 статьи 62 закона «О выборах депутатов Государственной Думы».

парламентских партий только вне выборов, осуществляя необходимые действия в ходе предвыборных кампаний исключительно при получении жалоб.

В июле 2011 года ЦИК создала специальную рабочую группу, в обязанности которой входило осуществление надзора за соблюдением СМИ правил по распределению бесплатного эфирного времени, опубликованию результатов опросов общественного мнения и освещению предвыборной кампании. В состав рабочей группы вошли члены ЦИК, правительственные должностные лица, представители контролируемых государством телерадиокомпаний и представители других информационных организаций. С момента создания группа собиралась всего два раза для рассмотрения шести вопросов, связанных со СМИ.

С. Результаты мониторинга СМИ



Результаты мониторинга СМИ, проводимого МНВ ОБСЕ/БДИПЧ в период с 31 октября по 2 декабря, выявили ограниченный интерес к предвыборной кампании со стороны вещательных СМИ.⁴² В большинстве новостных выпусков в СМИ, которые охватывал мониторинг Миссии, преобладали сообщения о деятельности властей и чиновников. Освещение деятельности органов власти занимало от 55 процентов на телеканале «Россия-24» до 83 процентов на «ТВ Центр». В ходе последней недели предвыборной кампании телеканалы «НТВ», «ТВ Центр» и «Пятый канал» транслировали информационно-аналитические программы, внимание в которых было сосредоточено на восхвалении достижений органов власти. Частный канал «Рен-ТВ», напротив, критически освещал деятельность правящей партии и, в меньшей степени, государственных органов власти, посвятив последним 35 процентов времени в новостях, посвященных политике. При освещении деятельности органов власти телерадиокомпания, которые охватывал мониторинг, часто стирали границу между появлениями должностных лиц в их официальном качестве и в связи с предвыборной кампанией. При освещении деятельности Президента в его официальном качестве СМИ зачастую демонстрировали на заднем плане лозунги правящей партии.

В своем освещении деятельности участников выборов телеканалы «Россия-1» и «Россия-24» предоставили большое количество времени всем партиям, отдавая очевидное предпочтение ЕР. «Первый канал» и «ТВ Центр» сосредоточились в основном на ЕР, которая получила 15 и 11 процентов новостного освещения преимущественно позитивного характера, соответственно. Для сравнения, все остальные партии, принимавшие участие в выборах, получили в общей сложности 8 и 5 процентов новостного освещения преимущественно нейтрального характера, соответственно. На телеканалах «НТВ» и «Пятый канал» освещение всех партий, за исключением ЕР, было практически незаметным. Все СМИ, включенные в мониторинг, увеличили количество времени для освещения деятельности ЕР в течение последней недели предвыборной кампании. В ходе предвыборной кампании в регулярной еженедельной программе «Момент истины» на

⁴² МНВ ОБСЕ/БДИПЧ проводила мониторинг семи телевизионных каналов («Первый канал», «Россия-1», «Россия-24», «ТВ Центр», «НТВ», «5-й канал» и «Рен-ТВ») и семи газет («Российская газета», «Парламентская газета», «Коммерсант», «Комсомольская правда», «Жизнь», «Новая газета» и «Аргументы и факты»). Кроме того, МНВ осуществляла оценку основных новостных блоков региональных СМИ в трех регионах, в том числе: в Санкт-Петербурге («ГТРК-Санкт-Петербург» и «100 ТВ»), Екатеринбурге («ГТРК-Урал» и «Четвертый канал») и Краснодаре («Краснодар +» и «Девятый канал»).

«Пятом канале» звучала серьезная критика в адрес КПРФ. В целом, подход большинства телерадиокомпаний не соответствовал требованиям избирательного законодательства, согласно которому предпочтение в новостях не должно отдаваться каким-либо политическим партиям.

Большинство региональных СМИ, в отношении которых проводился мониторинг МНВ ОБСЕ/БДИПЧ, сосредоточило внимание в своих новостных блоках преимущественно на деятельности местных органов власти и правящей партии. В отличие от других региональных каналов, включенных в мониторинг, регулярные новостные блоки на частном телеканале «100 ТВ» в Санкт-Петербурге содержали новости о деятельности других участников выборов; тем не менее, канал выделял большое количество времени для новостей о местных органах власти и ЕР, которые имели преимущественно положительный характер.

Большинство региональных государственных СМИ и все национальные СМИ предоставили бесплатное эфирное время и место всем участникам выборов, хотя три политические партии формально не имели права на это по причине непогашенной задолженности за предыдущие выборы.⁴³ Выступления транслировались в основном не во «время сбора наибольшей аудитории», что противоречит законодательным требованиям. В частности, национальные СМИ не предоставляли время для агитации в период с 19:00 до 23:00.⁴⁴ В дебатах, организованных национальными телерадиокомпаниями, приняли участие все политические партии, что предоставляло им равные стартовые возможности для обращения к избирателям.⁴⁵

Только государственные СМИ обязаны выделять время/место для платных рекламных роликов и сообщений. Ряд известных национальных и региональных СМИ, в том числе «НТВ», «Пятый канал» и «Рен-ТВ» приняли решение не предоставлять платное время или место в ходе предвыборной кампании. Хотя пять политических партий приобрели время для проведения предвыборной агитации, представители некоторых партий выразили МНВ ОБСЕ/БДИПЧ недовольство тем, что стоимость платной политической рекламы была выше стоимости коммерческой рекламы аналогичной продолжительности. Государственные телеканалы «Россия-1» и «Россия-24» создали специальные платные программы, в ходе которых партии могли представить свои платформы или провести дебаты с оппонентами. Стоимость участия в таких программах была значительно ниже стоимости политической рекламы. Четыре партии (СР, КПРФ, ЛДПР и Я) решили

⁴³ Вплоть до этих выборов, согласно законодательству, политические партии, не набравшие трех процентов голосов на последних парламентских выборах, были обязаны компенсировать стоимость бесплатного эфирного времени и места, полученных в ходе предвыборной кампании. Политические партии, которые были не в состоянии возместить такие расходы, не имеют права на получение бесплатного времени/места на следующих выборах. В связи с упомянутой задолженностью, во время этих выборов партии Я, ПР и ПД формально не имели права на получение бесплатного времени/места. Указанные положения, однако, претерпели изменения в 2009 году. На следующих выборах в Государственную Думу политические партии, которые на прошедших выборах не смогли набрать трех процентов голосов, не будут иметь права на бесплатное эфирное время, но от них не будет требоваться возмещение расходов, имеющих отношение к этим выборам.

⁴⁴ В 2007 году, после консультаций с четырьмя информационными неправительственными организациями ЦИК предложила СМИ предоставлять бесплатное эфирное время в период с 8:30 до 9:00 и с 19:00 до 23:00 в будущем.

⁴⁵ В соответствии с законодательством, как минимум половину выделенного времени следует отводить на дебаты.

воспользоваться таким форматом на телеканале «Россия-1», а еще две партии (КПРФ и СР) – на телеканале «Россия-24».

Газеты с государственным финансированием «Российская газета» и «Парламентская газета» выполнили свои правовые обязательства и выделили бесплатное место для кандидатов. За пределами такого бесплатного места эти газеты продемонстрировали открытую поддержку ЕР и правительства. Популярны газеты-таблоиды, включая «Комсомольскую правду» и «Аргументы и факты», продемонстрировали аналогичный подход, обеспечив позитивное освещение деятельности органов власти и ЕР, а также резкую критику КПРФ. В «Новой газете», напротив, было представлено альтернативное освещение избирательной кампании с критикой Президента, правительства и ЕР. В газете «Коммерсант» был представлен широкий спектр мнений, при этом освещение в преимущественно нейтральном и негативном ключе относилось в основном к действующей администрации и ЕР.

X. УЧАСТИЕ ЖЕНЩИН

Конституция обеспечивает равноправие мужчин и женщин в общественной и политической жизни. Ни одна из семи партий, принимавших участие в выборах, не имела внутренней системы квотирования, хотя женщины были представлены на различных уровнях партийных структур, за исключением руководящих позиций. Согласно окончательным результатам выборов, объявленным ЦИК, в Государственной Думе получили место 49 женщин (10,88 процента), в том числе 30 мест пришлось на ЕР, 10 на СР, 5 на ЛДПР и 4 на КПРФ. Женщины также принимали активное участие в избирательной кампании и были представлены на всех митингах, за которыми наблюдали представители МНВ ОБСЕ/БДИПЧ. 4 из 15 членов ЦИК – женщины. Женщины были широко представлены на уровне ТИК и УИК, но в меньшей степени в ИКС. Женщины руководили более 70 процентами посещенных УИК.

XI. УЧАСТИЕ ПРЕДСТАВИТЕЛЕЙ НАЦИОНАЛЬНЫХ МЕНЬШИНСТВ

В преамбуле к Конституции говорится о «многонациональном народе Российской Федерации». Конституция гарантирует защиту прав национальных меньшинств и коренного населения. Среди прочих законов относительно национальных меньшинств – закон «О национально-культурной автономии» и закон «О языках народов Российской Федерации». Согласно закону «О политических партиях», политические партии не могут формироваться по профессиональному, расовому, национальному или религиозному признаку.⁴⁶ В своем Втором мнении о Российской Федерации от 11 мая 2006 года Консультативный комитет Совета Европы по Рамочной конвенции о защите национальных меньшинств выразил озабоченность касательно некоторых аспектов избирательного

⁴⁶ Верховный комиссар по делам национальных меньшинств ОБСЕ рекомендует обеспечить «регламентирование формирования и деятельности политических партий в соответствии с международно-правовым принципом свободы ассоциации. Этот принцип включает свободу создания политических партий, объединяющих граждан по признакам принадлежности к той или иной общине, равно как и партий, не выражающих интересов только какой-либо одной отдельно взятой общины.» (Рекомендация №8 Лундских рекомендаций об эффективном участии национальных меньшинств в общественно-политической жизни (сентябрь 1999 года) доступна по адресу: www.osce.org/hcnm/32240).

законодательства, которые могут препятствовать участию лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, в принятии решений.⁴⁷

По данным переписи 2002 года, лица, принадлежащие к национальным меньшинствам, составляют около 20 процентов населения, включая более 160 различных этнических групп. ЦИК заявила, что в регионах, в которых проживает значительное количество представителей национальных меньшинств, бюллетени были доступны как на русском, так и на других соответствующих языках, в том числе на башкирском и татарском.⁴⁸ Одна из зарегистрированных политических партий, «Яблоко», разместила на своем сайте информацию о предвыборной кампании на различных языках национальных меньшинств.

В ходе избирательной кампании обсуждению в некоторой степени подверглись вопросы, затрагивающие национальные меньшинства, включая принципы регулирования внутренней миграции и предложение вновь вносить информацию об этнической принадлежности в официальные документы, удостоверяющие личность.

ХII. ЖАЛОБЫ И АПЕЛЛЯЦИИ

Законодательство позволяет подавать жалобы и апелляции как в суды, так и в избирательные комиссии. МНВ ОБСЕ/БДИПЧ была не в состоянии установить общее число поданных жалоб и принятых ЦИК официальных решений, поскольку данные, представленные МНВ юридическим отделом ЦИК, председателем ЦИК, и публичные заявления членов ЦИК противоречили друг другу.⁴⁹ На сайте ЦИК было размещено всего десять решений по жалобам, имеющим отношение к выборам в Государственную Думу.⁵⁰

Тот факт, что ЦИК классифицировала большую часть корреспонденции, касающейся заявлений о нарушениях избирательного законодательства, как «обращения» и не относилась к ним как к жалобам, которые необходимо было рассматривать в соответствии с юридическими процедурами, повысил степень запутанности относительно количества жалоб. Таким образом, ЦИК не обеспечила соблюдение законодательного требования, согласно которому все жалобы подлежат обязательному рассмотрению с предоставлением

⁴⁷ Согласно изложенному Мнению, ниже представлены аспекты, которые могут представлять собой препятствия для лиц, принадлежащих к меньшинствам, в отношении их участия в принятии решений: семипроцентный порог на парламентских выборах; запрет на образование избирательных блоков; исключение одномандатных округов при выборах в законодательные органы. См.

www.coe.int/t/dghl/monitoring/minorities/3_FCNMdocs/PDF_2nd_OP_RussianFederation_en.pdf.

⁴⁸ В Замечании общего порядка № 25, принятом Комитетом ООН по правам человека в 1996 году, говорится о том, что «информация и материалы о порядке голосования должны издаваться и на языках национальных меньшинств». В пункте 32.5 Документа Копенгагенского совещания ОБСЕ 1990 года говорится о том, что «лица, принадлежащие к национальным меньшинствам, имеют право распространять информацию, иметь доступ к ней и обмениваться информацией на своем родном языке».

⁴⁹ Ранее в ходе избирательного процесса юридический отдел ЦИК информировал МНВ ОБСЕ/БДИПЧ о том, что ЦИК получила 490 «обращений», касающихся нарушений избирательного законодательства, 8 из них были классифицированы как жалобы, при этом было вынесено 6 решений. 25 ноября председатель ЦИК уведомил МНВ ОБСЕ/БДИПЧ об отсутствии жалоб, связанных с выборами в Государственную Думу. В день после дня голосования председатель ЦИК заявил, что было получено около 117 жалоб. На пресс-конференции через несколько дней после дня голосования заместитель председателя ЦИК сказал, что ЦИК урегулировала более 1 000 жалоб.

⁵⁰ Однако МНВ ОБСЕ/БДИПЧ получила копии намного большего количества жалоб, поданных политическими партиями в ЦИК.

письменного ответа в течение пяти дней. Весь процесс разрешения жалоб в ЦИК не был прозрачным и не обеспечивал право заявителям на получение эффективных и своевременных мер правовой защиты.⁵¹

ЦИК и многие ИКС полагались на рабочие группы, образованные из членов комиссий, персонала и экспертов для предварительного рассмотрения жалоб и предоставления консультативных заключений для обсуждения комиссиями перед принятием официальных решений. При рассмотрении жалоб рабочей группой при ЦИК лица, подающие жалобы, фактически лишались возможности того, чтобы их жалобы были заслушаны ЦИК как коллегиальным органом. Рабочая группа собиралась нечасто, при этом было обсуждено только небольшое количество жалоб.

На одном из заседаний, на котором присутствовали представители МНВ ОБСЕ/БДИПЧ, группа рассмотрела пять жалоб и выпустила протокол с консультативными заключениями для рассмотрения ЦИК. Однако когда ЦИК собралась для обсуждения протокола, вместо обсуждения содержания данных жалоб последовала дискуссия организационно-процедурного характера относительно того, что означало принятие протокола рабочей группы. В конце члены ЦИК проголосовали за принятие протокола, однако какие-либо отдельные официальные решения по самим жалобам так и не были приняты.

На еще одном заседании рабочая группа обсудила случай с предвыборным роликом СР, который транслировался на нескольких каналах и был снят с эфира на основании письма председателя ЦИК. В письме говорилось о необходимости экспертной оценки этого ролика на предмет наличия или отсутствия факта нарушения законодательства об экстремизме.⁵² Это произошло, несмотря на то, что ЦИК не рассматривала данный вопрос на своем заседании. После указанного факта была созвана рабочая группа ЦИК по жалобам, связанным со СМИ, и некоторые из ее членов раскритиковали подход председателя ЦИК. Рабочая группа и ЦИК как орган не приняли никакого решения.

Насколько известно МНВ ОБСЕ/БДИПЧ, роль судов в предвыборный период была минимальной. Прокуратура не ответила на требования МНВ ОБСЕ/БДИПЧ предоставить информацию касательно правонарушений, связанных с выборами.

ХIII. МЕСТНЫЕ И МЕЖДУНАРОДНЫЕ НАБЛЮДАТЕЛИ

Избирательное законодательство предусматривает присутствие международных наблюдателей и наблюдателей от политических партий.⁵³ ЦИК выдала аккредитации примерно 700 международным наблюдателям. Помимо ОБСЕ/БДИПЧ, ПА ОБСЕ и ПАСЕ, на выборах в Государственную Думу присутствовали также международные наблюдатели, которые представляли Содружество независимых государств и различные иностранные институты и органы администрирования выборов.

⁵¹ В пункте 5.10 Документа Копенгагенского совещания ОБСЕ 1990 года установлено, что «каждый человек будет обладать эффективными средствами правовой защиты против административных решений, с тем, чтобы гарантировалось уважение основных прав и обеспечивалось целостность правовой системы».

⁵² Несколько других роликов СР и ЛДПР впоследствии были сняты с эфира после получения похожих писем председателя ЦИК.

⁵³ Каждая из семи партий, принимавших участие в выборах, могла назначить по одному наблюдателю в каждую избирательную комиссию.

Однако тот факт, что законодательство и способ его применения ограничили количество международных наблюдателей и их деятельность в нескольких направлениях, вызывает озабоченность. В связи с позицией, занятой российским руководством, ОБСЕ/БДИПЧ не смогло направить количество наблюдателей, которое было рекомендовано в Предвыборном оценочном отчете. Несмотря на невозможность охватить определенные части страны, статистическая выборка, полученная из регионов, в которых проводилось наблюдение в день голосования, была значимой. Жалоба ЦИК в отношении предвыборной миссии ПАСЕ поставила под угрозу участие ПАСЕ в наблюдении за выборами.

Кроме того, законодательство ограничивает диапазон деятельности международных наблюдателей по большей части наблюдением за досрочным голосованием и процессом в день голосования. В положениях закона «Об основных гарантиях» и закона «О выборах депутатов Государственной Думы», а также в инструкции ЦИК о деятельности международных наблюдателей четко не прописано наблюдение за предвыборными кампаниями и развитием ситуации после выборов. Кроме того, некоторые положения нормативно-правовой базы могли толковаться как запрет на публичные заявления и комментарии международной миссии по наблюдению относительно подготовки и проведения выборов до завершения процесса голосования. Несмотря на то, что приведенные выше положения не способствуют осуществлению долгосрочного наблюдения,⁵⁴ МНВ ОБСЕ/БДИПЧ в ходе своей деятельности в целом не встретила препятствий в получении доступа к информации и собеседникам.

В противоречие пункту 8 Документа Копенгагенского совещания ОБСЕ 1990 года, наблюдение за парламентскими выборами представителями местного гражданского общества не предусмотрено.⁵⁵ Несмотря на это, некоторые из них приняли активное участие в мониторинге подготовки к выборам и за ходом избирательной кампании. Ряд организаций, тесно связанных с ЦИК, включая Российский фонд свободных выборов, организовали информационные «горячие линии» для избирателей. Ассоциация «Гражданский контроль» сконцентрировалась на мониторинге и подготовке критических отчетов о работе международных наблюдателей, в частности, от ОБСЕ/БДИПЧ. Неправительственная организация «Голос» создала сайт, на котором граждане могли разместить информацию и доказательства, касающиеся заявленных нарушений при проведении избирательного процесса. НПО также направила на участки около 2 000 наблюдателей, зарегистрированных в качестве журналистов, для наблюдения в день голосования.⁵⁶

В дни перед днем голосования НПО «Голос» стала объектом давления и проверок как на федеральном уровне, так и в нескольких регионах. 2 декабря, после письма председателя

⁵⁴ На Будапештском саммите ОБСЕ 1994 года Государства-участники ОБСЕ согласились, что «БДИПЧ будет играть более значительную роль в наблюдении за процессом выборов до их начала, в ходе них и по их окончании» (Документ Будапештского саммита 1994 года, раздел VIII, пункт 12; доступен по адресу: www.osce.org/mc/39554).

⁵⁵ В пункте 8 говорится, что «Государства-участники считают, что присутствие наблюдателей, как иностранных, так и национальных, может повысить авторитетность избирательного процесса для государств, в которых проводятся выборы [...]».

⁵⁶ См. www.kartanarusheniy.ru. Сайт собрал данные о порядке 5 000 случаев заявленных нарушений законодательства, давлений со стороны властей, нарушений условий агитации в СМИ и наружной агитации, злоупотреблений административным ресурсом, подкупа избирателей и других заявленных нарушений.

ЦИК в прокуратуру, представители НПО были вызваны в суд. В письме высказывалось предположение, что сайт НПО «Голос», на котором содержались примеры заявленных нарушений, был создан незаконно, поскольку законодательство запрещает опубликование результатов опросов общественного мнения и прочих исследований, имеющих отношение к выборам, в последние пять дней предвыборной кампании. Суд признал НПО виновной и наложил штраф в размере 30 000 российских рублей.

Вечером 2 декабря НПО «Голос» стала объектом расследования в программе на телеканале «НТВ», целью которой являлась дискредитация организации. Все эти действия были широко восприняты как попытки дискредитировать организацию и не допустить высказывания ею критических оценок о выборах.

XIV. ДЕНЬ ГОЛОСОВАНИЯ

В день голосования, открытие участков и процесс голосования были положительно оценены наблюдателями, при этом, члены посещенных избирательных комиссий представились опытными и преданными своему делу. Однако качество процесса значительно ухудшилось в ходе подсчета голосов, который характеризовался частыми нарушениями процедур и случаями предполагаемых манипуляций, включая несколько случаев с серьезными признаками вброса бюллетеней. Международные наблюдатели представили в общей сложности 145 отчетов о процедурах открытия, 1507 форм наблюдения за процессом голосования, 137 отчетов по подсчету голосов и 117 по сведению результатов в ТИК.

Процедура открытия избирательных участков получила положительную оценку в 90 процентах отчетов. Самым значительным процедурным нарушением было невыполнение требования о погашении неиспользованных ОУ и записи соответствующего количества в отдельной форме. Кроме того, на большинстве избирательных участков, на которых велось наблюдение, членами УИК не было оглашено количество избирателей, которые обратились с просьбой о голосовании «на дому».

Процесс голосования получил положительную оценку на 93 процентах избирательных участков, на которых осуществлялось наблюдение. В целом, все процедуры были соблюдены. Однако в 7 процентах отчетов, содержащих плохую и очень плохую оценку, указано, что были отмечены некоторые серьезные недостатки.⁵⁷ Более чем на половине посещенных избирательных участков не всегда соблюдалась тайна голосования, в основном в связи с тем, что избиратели не складывали свои бюллетени.

Еще одной общей проблемой стало групповое голосование, отмеченное на 14 процентах посещенных участков. Девять процентов избирательных участков были переполнены. Напряженная атмосфера внутри избирательных участков наблюдалась в 12 случаях, а в 7 случаях были замечены признаки подкупа избирателей. Также были отдельные отчеты об избирателях, которые приходили голосовать группами по ОУ, что наблюдалось на 4 процентах избирательных участков, а также случаи, когда имена избирателей, голосующих по ОУ, не вносились в списки избирателей. В 15 случаях наблюдатели сообщали о

⁵⁷ Среди прочей полученной информации процесс голосования получил оценку «плохо» или «очень плохо» на 42 избирательных участках в Москве, 18 в Санкт-Петербурге, 5 в Ростове, 6 в Уфе и 4 в Иркутске.

попытках многократного голосования и о признаках возможных фальсификаций, в том числе о наличии похожих подписей в списках избирателей. На 4,7 процентах посещенных участков было зафиксировано наличие агитационных материалов.

Представители партий присутствовали практически на всех посещенных избирательных участках. Большинство из них были направлены ЕР (на 85 % посещенных участков), КПРФ (на 75 %) и СР (на 59 %). Другие наблюдатели и журналисты присутствовали на 27 % посещенных избирательных участков. В некоторых случаях наблюдатели ОБСЕ/БДИПЧ сообщали о том, что они не сумели получить четкое представление о процессе в связи с ограничениями в перемещении, плохой организации внутри избирательных участков или их переполненностью. Кроме того, наблюдатели получали отчеты об отказе в доступе местным наблюдателям или журналистам, в частности, от НПО «Голос».

Процесс подсчета голосов получил оценку «плохо» или «очень плохо» на каждом третьем избирательном участке, где осуществлялось наблюдение.⁵⁸ Основными причинами стали неудовлетворительная организация, отсутствие прозрачности и серьезные отклонения от процедур подсчета, изложенных ЦИК. На 42 избирательных участках не осуществлялся подсчет подписей проголосовавших избирателей, а на 38 участках не фиксировалось число бюллетеней, выданных для «голосования вне избирательного участка». Практически в половине подсчетов, на которых велось наблюдение, отмеченные избирателями бюллетени не демонстрировались присутствующим на избирательном участке. Число избирателей, проголосовавших по ОУ не было зафиксировано на 41 посещенном избирательном участке. Подсчет неиспользованных бюллетеней не производился в 28 случаях, а число неиспользованных ОУ не фиксировалось в 30 случаях. В 17 случаях наблюдатели отметили серьезные признаки вброса бюллетеней. В 28 случаях число бюллетеней, обнаруженных в переносных ящиках для голосования, превышало количество заявлений, однако такие бюллетени не признавались недействительными согласно требованиям законодательства.

Были получены сообщения о двенадцати случаях продолжительных перерывов в процессе подсчета голосов. В некоторых случаях УИК прерывали подсчет, иногда убирая материалы из поля зрения наблюдателей. Наблюдатели были ограничены в своем наблюдении на 20 избирательных участках. В 7 случаях их попросили покинуть избирательный участок во время подсчета голосов. Наблюдатели не получили копии протоколов с результатами на 21 избирательном участке, где осуществлялось наблюдение, и практически на половине посещенных избирательных участков подписанные протоколы не были вывешены для всеобщего ознакомления.

Процесс сведения результатов получил негативную оценку в 17 ТИК, на которых осуществлялось наблюдение.⁵⁹ В 41 случае наблюдатели сообщили что условия для приема и записи результатов не были соответствующими. Организация приема данных получила оценку «плохо» или «очень плохо» в 11 отчетах наблюдателей. В 24 случаях была отмечена недостаточная прозрачность процесса. Предоставляемые УИК протоколы не всегда были заполнены. Кроме того, в 21 случае на них отсутствовали подписи, поставленные ручкой, а в 32 случаях они не содержали всех необходимых количественных

⁵⁸ В их число вошли 13 избирательных участков в Москве, 4 в Казани, 4 в Санкт-Петербурге и 3 в Ростове.

⁵⁹ Отчеты с негативной оценкой чаще всего приходили из Саратова, Ростова, Москвы, Краснодара и Хабаровска.

данных. Кроме того, в 10 посещенных ТИК было отмечено несколько нарушений процедур, в том числе невнесение данных из протоколов УИК в сводные таблицы ТИК.

Несколько независимых новостных сайтов, включая сайты «Эхо Москвы», «Коммерсант», «Новое Время» и slon.ru, а также сайты НПО «Голос», ее проекта мониторинга выборов и «Левада-Центр», не работали в течение дня голосования, причиной чего, по имеющимся сведениям, были хакерские атаки.

XV. РАЗВИТИЕ СОБЫТИЙ ПОСЛЕ ДНЯ ГОЛОСОВАНИЯ

A. Политические события

В день голосования и после него МНВ ОБСЕ/БДИПЧ осуществляла наблюдение за рядом протестов в Москве против предполагаемых нарушений во время этих выборов.⁶⁰ Заявления о многочисленных нарушениях во время дня голосования были опубликованы, в частности, в интернет-источниках, включая копии примерно 200 протоколов УИК, опубликованных на сайте ассоциации «Голос», в которых были видны расхождения с протоколами вышестоящих комиссий. ЦИК и другие структуры власти охарактеризовали эти обвинения как необоснованные. Недовольство результатами выборов и сообщения о нарушениях привели к дальнейшим протестам.

Самые многочисленные митинги, собравшие десятки тысяч людей, состоялись 10 декабря на Болотной площади и 24 декабря на проспекте Сахарова в Москве. Резолюции, принятые на этих митингах, призывали, помимо прочего, аннулировать результаты выборов, отправить в отставку председателя ЦИК, расследовать случаи предполагаемых нарушений и провести повторные выборы. Эти два митинга прошли без задержаний протестующих. По имеющимся сообщениям, митинги-протесты прошли и в других городах России и за рубежом, некоторые из них закончились задержаниями протестующих.

В течение протестов, состоявшихся после выборов, во время исполнения своих обязанностей были задержаны около двух десятков журналистов и двум журналистам были предъявлены обвинения в неповиновении требованиям полиции. Представитель ОБСЕ по свободе СМИ призвала власти прекратить задержания журналистов и их преследования со стороны правоохранительных органов, а также апеллировала к расследованию каждого такого инцидента.⁶¹

B. Жалобы и апелляции в день голосования

Наблюдатели ОБСЕ/БДИПЧ зафиксировали большое количество устных и письменных жалоб, поданных в УИК в день голосования. Во многих случаях наблюдатели отметили

⁶⁰ 4 декабря прошел совместный митинг оппозиции «Народ против нечестных выборов» и митинг незарегистрированной партии «Другая Россия». Оба митинга были несанкционированными и закончились несколькими десятками задержаний, включая задержание известных политических фигур. 5 декабря движение «Солидарность» провело в Москве санкционированный митинг "Против нечестных выборов". По обвинению в неповиновении указаниям полиции были задержаны около 300 протестующих и главные организаторы митинга. В тот же день, спонтанно организованный митинг в Москве собрал около 5 000 человек. Было задержано еще около 600 человек. В то же время, недалеко от места проведения акций, молодежное движение "Наши" праздновало победу ЕР на выборах.

⁶¹ Пресс релиз от 9 декабря доступен на www.osce.org/fom/86018.

враждебное отношение членов УИК к подаче жалоб. Большинство жалоб, поданных на уровне УИК, остались без решения или были отклонены. Только некоторые УИК следовали необходимым процедурам рассмотрения жалоб, на заседании комиссии после завершения подсчета голосов. В некоторых УИК председатели отказывались принимать жалобы наблюдателей от партий. Различные политические партии сообщили МНВ ОБСЕ/БДИПЧ, что они также подали многочисленные жалобы, касающиеся нарушений в день голосования, в соответствующие органы прокуратуры.

До объявления окончательных результатов ЦИК рассмотрела одну жалобу, поданную после дня голосования Я и опротестовывающую результаты выборов во всей Московской области, а также требующую пересчета голосов. Жалоба была рассмотрена на заседании 9 декабря перед утверждением окончательных результатов. Во время обсуждения в ЦИК представители других партий также заявили, что и у них есть сомнения относительно результатов во многих УИК, и что они также планируют подать жалобы в ЦИК. В результате обсуждения было решено объединить все жалобы от политических партий, касающиеся результатов выборов, в одну, которую подало "Яблоко". Дальнейшее обсуждение сконцентрировалось на вопросе, имеет ли право ЦИК назначать пересчет голосов. Несмотря на тот факт, что согласно Статье 82 (18) закона «О выборах депутатов в Государственную Думу» ЦИК имеет такие полномочия, пересчеты голосов назначены не были, а жалоба была отклонена.

Незадолго до отъезда МНВ ОБСЕ/БДИПЧ несколько политических партий предоставили миссии материалы по 350 отдельным предполагаемым нарушениям в день голосования. КПРФ и Я высказывали намерение опротестовать результаты выборов по стране в Верховном Суде. МНВ также известны несколько случаев, когда политические партии опротестовали результаты выборов отдельных УИК в районных судах. Однако, на момент отъезда миссии, результат рассмотрения этих обращений был неизвестен.

С. Объявление результатов

ЦИК объявила предварительные результаты на следующий день после выборов. Окончательные результаты были утверждены 9 декабря. ЦИК опубликовала таблицы, с итоговыми результатами всех избирательных комиссий на своем веб-сайте, что повысило прозрачность и дало возможность индивидуальным участникам избирательного процесса проводить независимую сверку.⁶² Явка избирателей, по данным ЦИК, составила 60,21 %. ЕР получила 49,32% голосов и выиграла 238 мест, КПРФ – 19,19% и 92 места, Справедливая Россия – 13,24% и 64 места и ЛДПР – 11,67% и 56 мест. Другие партии не преодолели требуемый порог; вместе с тем, партия “Яблоко”, набравшая 3,43% голосов, получит государственное финансирование.⁶³

Один член ЦИК не согласился с объявленными официальными результатами и подал особое мнение. Он заявил, что выборы не способствовали свободному волеизъявлению граждан и характеризовались предвзятым отношением к участникам предвыборной гонки различными государственными учреждениями в пользу Единой России. Он также обозначил, что во время подсчета голосов имели место многочисленные нарушения

⁶² По различным причинам недействительными были признаны результаты двадцати одного участка.

⁶³ Государственное финансирование получают партии, набравшие как минимум три процента голосов на последних парламентских выборах.

закона. Он также заявил, что несмотря на многочисленные требования, он не получил копии всех 33 особых мнений, которые были приложены к итоговым протоколам ИКС.

Другой член ЦИК без права голоса от КПРФ выступил с предложением чтобы, принимая во внимание количество сообщений о нарушениях в течение этих выборов, ЦИК приняла решение об отставке ее председателя. Предложение было отклонено. Представители ЛДПР и СР в ЦИК также подвергли проведение выборов в Государственную Думу жесткой критике.

XVI. РЕКОМЕНДАЦИИ

Нижеследующие рекомендации предлагаются к рассмотрению властям, политическим партиям и гражданскому обществу Российской Федерации в поддержку их стремлений проводить выборы в полном соответствии с обязательствами ОБСЕ и другими стандартами демократических выборов. Эти рекомендации следует рассматривать в связке с прошлыми рекомендациями ОБСЕ/БДИПЧ, которые остались без внимания. ОБСЕ/БДИПЧ выражает готовность помочь властям Российской Федерации в дальнейшем улучшении избирательного процесса и проследить за выполнением рекомендаций, содержащимся в этом и предыдущих отчетах.

A. Приоритетные рекомендации

1. Необходимо предпринять большие усилия для эффективного разграничения государства и партии, как того требует пункт 5.4 Документа копенгагенского совещания.
2. Государственные власти, избирательные органы и другие учреждения должны демонстрировать стремление эффективно и должным образом выполнять принципы демократических выборов, как это предусмотрено законодательством, включая соблюдение гарантий свободы объединений, собраний и волеизъявления.
3. Требуется дополнительные и эффективные меры для обеспечения беспристрастности и полной независимости избирательных комиссий от власти, как того требует закон. В частности, избирательные комиссии должны работать над тем, чтобы избегать любого их восприятия как заангажированных или пристрастных. Стоит рассмотреть возможность пересмотра правил назначения членов избирательных комиссий, чтобы ограничить роль государственных и местных властей.
4. ЦИК и другие надзорные инстанции должны соответствующим образом применять свою надзорную функцию, которой они наделены, чтобы обеспечить всем участникам выборов равное и сбалансированное освещение в государственных СМИ. Одним из способов добиться этого может быть проведение ЦИК собственного мониторинга СМИ во время избирательной кампании, с целью выявления неравного и предвзятого освещения кампаний и принятия быстрых и эффективных мер для предотвращения нарушений закона.

5. Следует уточнить формулировки положений закона о жалобах и заявлениях, в части определения того, что относится к «обращениям», а что к жалобам. Рекомендуется, чтобы все письменные обращения, касающиеся предполагаемых нарушений законов и процедур, считались официальными жалобами, нежели «обращениями». Чтобы обеспечить своевременные и эффективные меры реагирования должно соблюдаться требование законодательства, в котором говорится о том, что все жалобы должны быть рассмотрены избирательной комиссией как органом и на них должен быть дан ответ. Следует четко определить роль рабочих групп, участвующих в рассмотрении жалоб.
6. Рекомендуется рассмотреть возможность объединения всех законов о выборах в единый кодекс, что упростит законодательную базу и обеспечит ее целостность.
7. Граждане Российской Федерации, имеющие двойное гражданство, должны иметь право выставлять на выборах свою кандидатуру.

В. Другие рекомендации

Нормативно-правовая база

8. Избирательное законодательство следует изменить в соответствии с пунктом 7.5 Документа Копенгагенского совещания, с целью предоставления права независимым кандидатам баллотироваться.

Организация выборов

9. Для повышения достоверности и прозрачности результатов выборов, бланки протоколов с результатами должны содержать ныне отсутствующие поля для общего числа проголосовавших избирателей (вычисляется путем подсчета подписей в списках избирателей) и количества использованных бюллетеней (получается вычитанием количества неиспользованных бюллетеней из общего числа полученных бюллетеней).
10. С целью уменьшить количество ресурсов, требуемых на то, чтобы предоставить жителям отдаленных территорий возможность воспользоваться своим правом голоса, стоит подумать о введении для них возможности голосовать по почте.
11. ЦИК могла бы рассмотреть возможность создания более краткого, сжатого и более легкого в использовании руководства для УИК.
12. Как это позволяет действующее законодательство, должны проводиться обязательные пересчеты голосов в случайно определяемой значимой выборке участков, на которых используются новые избирательные технологии. Такая мера может внести вклад в дальнейшее усиление доверия к таким системам.
13. С целью усиления прозрачности и доверия к новым избирательным технологиям, можно было бы рассмотреть возможность официальной сертификации используемого программного обеспечения и оборудования независимым

общественным органом на предмет соответствия общедоступным функциональным требованиям с опубликованием подробного оценочного отчета.

14. Следовало бы принять технические или процедурные меры, чтобы во время помощи избирателям сотрудники избирательных комиссий не могли видеть содержимое бюллетеней (например, с помощью использованием закрывающих элементов для бюллетеней перед их сканированием), или голоса, отдаваемые на сенсорном экране (например, используя улучшенные защитные экраны или подходящие кабины для голосования).

СМИ

15. Стоит рассмотреть возможность учреждения независимого органа мониторинга СМИ. Состав такого органа должен быть включительным и всесторонним и включать в себя профессионалов в области СМИ, представителей гражданского общества, судебных органов и политических партий. Этот орган должен обладать полномочиями рассматривать жалобы, касающиеся СМИ.
16. Требование законодательства о предоставлении бесплатного эфирного времени кандидатам в “прайм-тайм” могло бы быть конкретизировано посредством более четких инструкций, как такое время определять.
17. Стоит пересмотреть целесообразность принципов, прописанных в законе «О порядке освещения деятельности органов государственной власти в государственных средствах массовой информации», обязывающих государственные СМИ освещать деятельность государственных чиновников. Средства массовой информации должны сами определять свою редакционную политику, в то же время соблюдая принципы объективности и беспристрастности.

Национальные меньшинства

18. Чтобы повысить степень представительства национальных меньшинств в выборных органах, властям предлагается начать консультации с их представителями для выработки соответствующих юридических и/или других мер.

Жалобы

19. Следовало бы разработать подробные правила, определяющие порядок рассмотрения жалоб на всех уровнях. Для повышения прозрачности рекомендуется в установленные сроки публиковать все жалобы и решения по ним на сайте ЦИК.
20. Стоило бы пересмотреть регламент деятельности рабочих групп, создаваемых для оказания содействия при рассмотрении жалоб, с целью прописать в законе, что жалобы должны рассматриваться вовремя и что рекомендации, принимаемые этими группами, должны обсуждаться соответствующими избирательными комиссиями.
21. ЦИК следует избегать ответов на любые жалобы и апелляции с помощью писем, поскольку такие документы лишают заявителей возможности дальнейшего судопроизводства.

XVII. ПРИЛОЖЕНИЕ: ОКОНЧАТЕЛЬНЫЕ РЕЗУЛЬТАТЫ

Протокол ЦИК об итоговых результатах

1	Число избирателей, внесенных в списки избирателей на момент окончания голосования	109 237 780	
2	Число избирательных бюллетеней, полученных участковыми избирательными комиссиями	103 023 773	
3	Число избирательных бюллетеней, выданных избирателям, проголосовавшим досрочно	170 710	
4	Число избирательных бюллетеней, выданных участковыми избирательными комиссиями избирателям в помещениях для голосования в день голосования	61 250 309	
5	Число избирательных бюллетеней, выданных избирателям, проголосовавшим вне помещений для голосования в день голосования	4 353 443	
6	Число погашенных избирательных бюллетеней	37 246 690	
7	Число избирательных бюллетеней, содержащихся в переносных ящиках для голосования	4 522 236	
8	Число избирательных бюллетеней, содержащихся в стационарных ящиках для голосования	61 134 290	
9	Число недействительных избирательных бюллетеней	1 033 464	
10	Число действительных избирательных бюллетеней	64 623 062	
11	Число открепительных удостоверений, полученных участковыми избирательными комиссиями	2 173 343	
12	Число открепительных удостоверений, выданных участковыми избирательными комиссиями избирателям на избирательных участках для голосования	1 647 223	
13	Число избирателей, проголосовавших по открепительным удостоверениям на избирательных участках	1 257 968	
14	Число погашенных неиспользованных открепительных удостоверений	525 993	
15	Число открепительных удостоверений, выданных избирателям территориальными избирательными комиссиями	149 716	
16	Число утраченных открепительных удостоверений	127	
17	Число утраченных избирательных бюллетеней	2 842	
18	Число избирательных бюллетеней, не учтенных при получении	221	
	Наименования политических партий, зарегистрировавших федеральные списки кандидатов	Число голосов избирателей, поданных за каждый федеральный список кандидатов	
		абсолютное значение	в процентах от числа избирателей, принявших участие в голосовании
19	1. Политическая партия «СПРАВЕДЛИВАЯ РОССИЯ»	8 695 522	13,24

20	2. Политическая партия «Либерально-демократическая партия России»	7 664 570	11,67
21	3. Политическая партия «ПАТРИОТЫ РОССИИ»	639 119	0,97
22	4. Политическая партия «Коммунистическая партия Российской Федерации»	12 599 507	19,19
23	5. Политическая партия «Российская объединенная демократическая партия «ЯБЛОКО»	2 252 403	3,43
24	6. Всероссийская политическая партия «ЕДИНАЯ РОССИЯ»	32 379 135	49,32
25	7. Всероссийская политическая партия «ПРАВОЕ ДЕЛО»	392 806	0,60

Данные ЦИК о числе открепительных удостоверений

1	Число открепительных удостоверений, полученных Центральной избирательной комиссией Российской Федерации	2 600 000
2	Число открепительных удостоверений, выданных нижестоящим избирательным комиссиям	2 540 100
3	Число открепительных удостоверений, погашенных Центральной избирательной комиссией Российской Федерации	59 900
4	Число утраченных в Центральной избирательной комиссии Российской Федерации открепительных удостоверений	0

Наименования политических партий, федеральные списки кандидатов которых допущены к распределению депутатских мандатов, и число депутатских мандатов, причитающихся каждому из указанных списков:

Наименования политических партий	Число причитающихся депутатских мандатов
Политическая партия «СПРАВЕДЛИВАЯ РОССИЯ»	64
Политическая партия «Либерально-демократическая партия России»	56
Политическая партия «Коммунистическая партия Российской Федерации»	92
Всероссийская политическая партия «ЕДИНАЯ РОССИЯ»	238

О ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОБСЕ/БДИПЧ

Бюро по демократическим институтам и правам человека (БДИПЧ) является основной организацией ОБСЕ, помогающей государствам-участникам «обеспечить полное соблюдение прав человека и основополагающих свобод, следовать букве закона, продвигать принципы демократии и (...) строить, укреплять и защищать демократические институты, а также развивать толерантность в обществе» (Документ Хельсинского саммита 1992 года). Это называют человеческим измерением ОБСЕ.

БДИПЧ/ОБСЕ, расположенное в Варшаве (Польша), было создано как Бюро по свободным выборам на Парижском саммите 1990 года начало свою деятельность в мае 1991. Спустя год название организации было изменено для того, чтобы отражать расширенный мандат, включавший теперь права человека и демократизацию. Сегодня в организации работает 130 сотрудников.

БДИПЧ – ведущее агентство в Европе в области **наблюдения за выборами**. Каждый год Бюро координирует и организует направление тысяч наблюдателей для оценки выборов в регионе ОБСЕ на предмет соответствия обязательствам ОБСЕ, другим международным стандартами демократических выборов и национальному законодательству. Его уникальная методика предоставляет возможность углубленного анализа всех элементов избирательного процесса. С помощью проектов БДИПЧ/ОБСЕ помогает странам-участницам улучшить их избирательную систему.

Деятельность Бюро в области **демократизации** включает: верховенство права, законодательную поддержку, демократическое управление, миграцию и свободу передвижения, гендерное равенство. Ежегодно БДИПЧ/ОБСЕ реализует ряд целевых программ помощи в целях развития демократических структур.

ОБСЕ / БДИПЧ также оказывает содействие государствам-участникам в выполнении их обязательств по поощрению и защите **прав человека** и основных свобод согласно обязательствам ОБСЕ по человеческому измерению. Это достигается путем работы с различными партнерами в целях развития сотрудничества, укрепления потенциала и обмена опытом в тематических областях, включая права человека в борьбе с терроризмом, усиление защиты прав человека жертв торговли людьми, образование в области прав человека, мониторинг и отчетность по правам человека, а также права человека женщин и безопасность.

В области **толерантности и недискриминации**, БДИПЧ/ОБСЕ оказывает поддержку странам-участницам в их реакции на преступления на почве ненависти и проявления расизма, ксенофобии, антисемитизма и других форм нетерпимости. Деятельность в этой сфере сосредоточена на следующих направлениях: законодательство; обучение правоохранительных органов; мониторинг, отчетность, наблюдение и реакция на преступления и инциденты на почве ненависти; также образовательная деятельность для популяризации толерантности, уважения и взаимопонимания.

БДИПЧ/ОБСЕ консультирует страны-участницы по вопросам политики в отношении национальностей **Рома и Синти**. Она содействует повышению возможностей и организации контактов в сообществах Рома и Синти, что способствует участию лиц этих национальностей в работе законодательных органов.

Вся деятельность БДИПЧ осуществляется в тесном сотрудничестве с государствами-участниками ОБСЕ, организациями ОБСЕ и полевыми миссиями, а также с международными организациями.

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