



Бюро по демократическим институтам и правам человека

РОССИЙСКАЯ ФЕДЕРАЦИЯ

ВЫБОРЫ В ГОСУДАРСТВЕННУЮ ДУМУ
7 декабря 2003 г.

Отчет Миссии ОБСЕ/БДИПЧ по наблюдению за выборами



Варшава
27 января 2004 г.

СОДЕРЖАНИЕ

I.	СВОДНАЯ ИНФОРМАЦИЯ ДЛЯ РУКОВОДСТВА.....	1
II.	ВВЕДЕНИЕ И СЛОВА БЛАГОДАРНОСТИ	3
III.	ПОЛИТИЧЕСКАЯ ОБСТАНОВКА	3
IV.	ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫЕ РАМКИ	4
V.	ОРГАНИЗАЦИЯ ВЫБОРОВ	7
	A. ИЗБИРАТЕЛЬНЫЕ КОМИССИИ.....	7
	Б. УПРАВЛЕНИЕ ВЫБОРАМИ.....	8
	B. СИСТЕМА ГАС «ВЫБОРЫ»	9
	Г. СПИСКИ ИЗБИРАТЕЛЕЙ.....	10
VI.	РЕГИСТРАЦИЯ ПАРТИЙ И КАНДИДАТОВ	11
	A. ФЕДЕРАЛЬНЫЕ ПРОПОРЦИОНАЛЬНЫЕ СПИСКИ	11
	Б. КАНДИДАТЫ В ОДНОМАНДАТНЫХ ОКРУГАХ	11
VII.	ИЗБИРАТЕЛЬНАЯ КАМПАНИЯ	12
VIII.	СРЕДСТВА МАССОВОЙ ИНФОРМАЦИИ.....	14
	A. ОБСТАНОВКА ВОКРУГ СРЕДСТВ МАССОВОЙ ИНФОРМАЦИИ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ	14
	Б. ПРАВОВЫЕ РАМКИ ДЛЯ СРЕДСТВ МАССОВОЙ ИНФОРМАЦИИ	15
	B. МОНИТОРИНГ СРЕДСТВАМИ МАССОВОЙ ИНФОРМАЦИИ	16
	Г. СРЕДСТВА МАССОВОЙ ИНФОРМАЦИИ В РЕГИОНАХ	18
IX.	ЖАЛОБЫ И АПЕЛЛЯЦИИ.....	18
X.	УЧАСТИЕ ЖЕНЩИН.....	19
XI.	ВОПРОСЫ, КАСАЮЩИЕСЯ МЕНЬШИНСТВ, В ИЗБИРАТЕЛЬНОМ ПРОЦЕССЕ	20
XII.	МЕСТНЫЕ НАБЛЮДАТЕЛИ	20
XIII.	НАБЛЮДЕНИЕ ЗА ГОЛОСОВАНИЕМ И ПОДСЧЕТОМ ГОЛОСОВ ИЗБИРАТЕЛЕЙ	21
	A. ГОЛОСОВАНИЕ	21
	Б. ПОДСЧЕТ ГОЛОСОВ	22
	B. ОПРЕДЕЛЕНИЕ РЕЗУЛЬТАТОВ	23
	Г. ОПУБЛИКОВАНИЕ ПРЕДВАРИТЕЛЬНЫХ РЕЗУЛЬТАТОВ	23
	Д. ЖАЛОБЫ ПОСЛЕ ВЫБОРОВ	23
XIV.	РЕЗУЛЬТАТЫ ВЫБОРОВ.....	24
XV.	РЕКОМЕНДАЦИИ	26
	A. РЕКОМЕНДАЦИИ ДЛЯ КРАТКОСРОЧНОГО РАССМОТРЕНИЯ	26
	Б. РЕКОМЕНДАЦИИ ДЛЯ РАССМОТРЕНИЯ В БОЛЕЕ ДЛИТЕЛЬНЫЙ СРОК	28
	<i>Правовые рамки</i>	<i>28</i>
	<i>Организация выборов</i>	<i>29</i>
	<i>Средства массовой информации</i>	<i>29</i>
	<i>Меньшинства и женщины</i>	<i>29</i>
	ОБ ОБСЕ/БДПНЧ	31

РОССИЙСКАЯ ФЕДЕРАЦИЯ
ВЫБОРЫ В ГОСУДАРСТВЕННУЮ ДУМУ
7 декабря 2003 г.

Заключительный отчет Миссии ОБСЕ/БДИПЧ по наблюдению за выборами¹

I. СВОДНАЯ ИНФОРМАЦИЯ ДЛЯ РУКОВОДСТВА

Бюро по демократическим институтам и правам человека (БДПИЧ) ОБСЕ наблюдало за состоявшимися 7 декабря 2003 г. выборами в Государственную Думу в Российской Федерации с целью провести оценку их соответствия Копенгагенскому документу ОБСЕ 1990 года и другим обязательствам, относящимся к выборам. И хотя, в основном, хорошо организованные, выборы не выполнили ряд принятых в рамках ОБСЕ обязательств по проведению демократических выборов, в основном, тех, которые относятся к беспрепятственному доступу к средствам массовой информации на лишенной дискриминации основе, четкому разграничению между государством и политическими партиями и гарантиям предоставления политическим партиям возможности соперничать на основе равного обращения.²

И хотя можно в целом согласиться, что у кандидата, находящегося у власти, есть определенные преимущества, в том смысле, что он может использовать свое служебное положение, то все же эти преимущества в контексте выборов в Государственную Думу, проведенных 7 декабря, серьезно исказили данный процесс. Демократические нормы доступа избирателей к информации и равным условиям для кандидатов и партий в представлении своих программ электорату оказались под серьезной угрозой. Широкое использование ресурсов государственной администрации размыло отличие между «Единой Россией» и исполнительной властью. Главные, охватывающие всю страну государственные органы телевидения и радиовещания применяли фаворитизм по отношению к «Единой России» и, делая это, они не смогли выполнить своей законной обязанности предоставлять равноправные условия для всех участников избирательного процесса, равно как и следования основному принципу демократических выборов.

Выборы в Думу 2003 года принесли в итоге внушительную победу «Единой России» - партии, поддерживаемой Президентом Владимиром Путиным, которая располагает 300 депутатскими местами. После этих выборов Коммунистическая партия Российской Федерации, имеющая 52 места из до сих пор избранных 447, остается единственной оппозиционной партией, которая имеет сколько-нибудь существенное представительство в Государственной Думе.

По ходу всего избирательного процесса Центральная избирательная комиссия (ЦИК) работала результативным и, в основном, открытым образом, и в большинстве случаев решения ЦИК оказались справедливыми и правильными. ЦИК и большинство нижестоящих комиссий проводили выборы профессиональным образом и обеспечили день выборов организованным образом. В день выборов избирательный процесс оценили положительно в 95 процентах избирательных участков, которые посетили наблюдатели ОБСЕ/БДИПЧ. Тем не менее, на уровне избирательного участка лица, ответственные за организацию и проведение выборов, не предупредили часто осуществляемого открытого и группового голосования, что противоречит принятым в рамках ОБСЕ обязательствам³ и республиканскому закону.

¹ Этот текст является неофициальным переводом на русский язык. Его английский вариант остается единственной официальной версией.

² См. Копенгагенский документ 1990 г., ст. 7.8, 5.4 и 7.6. См. также ст. 7.4 по вопросу о тайне голосования, ст. 7.5 по вопросу о праве на соискание политического поста без дискриминации, ст. 7.7 по вопросу об обстановке свободного, справедливого и беспрепятственного проведения избирательной кампании и п. 8 по вопросу об обязанности предоставлять местным наблюдателям из любой соответствующей организации возможность наблюдать за выборами.

³ См. Копенгагенский документ 1990 г., ст. 7.4.

Несмотря на, в целом, внушительные достижения по проведению выборов Центральной избирательной комиссией, когда речь идет о жалобах в отношении основных аспектов демократического процесса, таких как освещение их средствами массовой информации или нарушения кампании, она, как правило, избегала принятия недвусмысленных или окончательных решений. Тем более, что Председатель ЦИК неоднократно предупреждал, что нарушения избирательного законодательства будут строго преследоваться. Однако же после отбытия Миссии по наблюдению за выборами (МНВ) было весьма мало доказательств, чтобы проводилось по этому вопросу расследование или предпринималось судопроизводство.

Законодательные рамки этих выборов, несмотря на их большую сложность, представили собой хорошую основу для того, чтобы выборы проводились в обстановке открытости и гласности. Тем не менее необходимы некоторые усовершенствования, такие как положения, предупреждающие неравенство в представительстве в избирательных комиссиях.

Закон «Об основных гарантиях ...», принятый в 2002 году, содержал положения, которые были направлены на ограничение проведения негативной избирательной кампании, но они были некоторыми восприняты как неоднозначные и дающие повод для селективного толкования органами власти, что может привести к ограничению сферы проведения избирательной кампании. 31 октября Конституционный Суд поддержал обжалование этих положений, с которым выступили журналисты и ряд членов парламента. Решение Суда способствовало разъяснению этого закона и многими было воспринято как отмена общих ограничительных мер по отношению к освещению выборов средствами массовой информации, хотя прозвучали тоже слова озабоченности, что решение пришло слишком поздно в избирательном процессе, чтобы отменить отрицательное влияние законоположений.

Было относительно немного жалоб в отношении регистрации партий и кандидатов, а ЦИК по большинству из них вынесла решения справедливым и открытым образом. Тем не менее в ряде случаев суды и нижестоящие избирательные комиссии дисквалифицировали кандидатов селективным образом за тривиальные нарушения (см. раздел «Жалобы и апелляции»).

В противовес порядку проведения выборов в день голосования процесс подсчета голосов получил отрицательную оценку международных наблюдателей в 27 процентах избирательных участков, которые ими наблюдались, а также были выявлены существенные процедурные ошибки и упущения в отношении дальнейшего 31 процента их числа. В основном, эти нарушения, как оказалось, были мотивированы желанием ускорения процесса.

Определение результатов получило положительную оценку в 95% территориальных избирательных комиссий, посещенных наблюдателями. Электронная система подсчета голосов избирателей ГАС «Выборы» работала эффективно и позволила объявление предварительных результатов в течение суток после закрытия избирательных участков.

Одна из наиболее серьезных послевыборных жалоб касалась факта, что некоторые участковые избирательные комиссии не выдавали заверенные копии протоколов о результатах местным непартийным наблюдателям и наблюдателям, представляющим партии. Это явное нарушение избирательного законодательства и оно сводит на нет существенную гарантию перепроверки и честности приведения результатов.

ОБСЕ/БДИПЧ по-прежнему готовы сотрудничать с властями России по представлению и рассмотрению круга вопросов, вызывающих беспокойство, поднятых в настоящем отчете, и они хотят предложить свои услуги по последующим мероприятиям в отношении любых из нижепредставленных рекомендаций.

II. ВВЕДЕНИЕ И СЛОВА БЛАГОДАРНОСТИ

Выборы в Государственную Думу Российской Федерации состоялись 7 декабря 2003 года. Следуя приглашению Центральной избирательной комиссии Российской Федерации, ОБСЕ и БДИПЧ 3 ноября 2003 г. сформировали Миссию по наблюдению за выборами (МНВ). МНВ возглавила Профессор Рита Зюсмут (Германия), а ее составляли 17 членов основного коллектива работников и 38 долгосрочных наблюдателей из 17 государств-сторон ОБСЕ; Миссия обосновалась в Москве и в 16 других региональных центрах.

Действующий Председатель ОБСЕ поручил г-ну Брюсу Джорджу, члену парламента, Президенту Парламентской Ассамблеи ОБСЕ (ПА ОБСЕ) в качестве Специального Координатора возглавить краткосрочную Миссию ОБСЕ по наблюдению за выборами.

Накануне дня выборов к МНВ ОБСЕ/БДИПЧ присоединились краткосрочные наблюдатели, включая делегацию Парламентской Ассамблеи ОБСЕ в составе 85 парламентских наблюдателей. Кроме того, Парламентская Ассамблея Совета Европы (ПАСЕ) направила делегацию в числе 30 парламентских наблюдателей во главе с г-ном Дейвидом Эткинсоном, членом парламента (Великобритания). В общей сложности ОБСЕ/БДИПЧ направили около 480 наблюдателей из 42 государств-сторон ОБСЕ для наблюдения за ходом голосования в день выборов в рамках совместной Международной Миссии по наблюдению за выборами (ММНВ). В день выборов наблюдатели ММНВ посетили около 2.500 избирательных участков в 132 из 225 избирательных округов в Российской Федерации.

Параллельно с выборами в Государственную Думу 7 декабря в разных частях Российской Федерации прошли другие выборные состязания.⁴ ММНВ не наблюдала ни за одним из этих состязаний за исключением случаев, когда они оказывали воздействие на выборы в Государственную Думу в тех местностях, которых они касались.

ОБСЕ/БДИПЧ хочет выразить свою признательность Министерству иностранных дел и Центральной избирательной комиссии Российской Федерации, равно как и другим органам власти и общественным организациям, международным организациям и местным посольствам и консульским отделам государств-сторон ОБСЕ за их сотрудничество и помощь по ходу наблюдения.

III. ПОЛИТИЧЕСКАЯ ОБСТАНОВКА

Выборы в Государственную Думу, нижнюю палату двухпалатного парламента Российской Федерации, проводились с целью выбора 450 депутатов сроком на четыре года. Из их числа половину выбирали в одномандатных округах на основе выборов в один раунд, по принципу «за первым числится пост». Остальные 225 мест распределяются по пропорциональному принципу между закрытыми списками, представленными политическими партиями или блоками, которые получили свыше 5% отданных действительных голосов (в том числе и голоса «против всех») в одномандатных федеральных округах.

Выборы в Государственную Думу 2003 года были четвертыми по счету республиканскими парламентскими выборами, которые проводились в Российской Федерации после распада Советского Союза, каждые из которых наблюдались ОБСЕ/БДИПЧ.⁵ Они были также первыми парламентскими выборами, которые проводились после избрания президентом Владимира Путина в марте 2000 г. Проводившиеся лишь за три месяца до очередных президентских выборов, они были

⁴ Они включали президентские выборы в одной республике (Башкортостан), выборы девяти региональных губернаторов, выборы мэра г. Москвы и выборы в законодательное собрание в семи субъектах федерации.

⁵ По вопросу о предыдущих докладах и отчетах ОБСЕ/БДИПЧ о выборах см. <http://www.osce.org/odihr/>.

восприняты как важный показатель курса на демократические перемены при президентуре г-на Путина.

Политический пейзаж изменился в значительной степени со времени предыдущих выборов в Государственную Думу в 1999 году. Создание про-президентской партии «Единая Россия» в 2001 году было результатом слияния «Единства» и «Отечества - Всей России», которые были конкурирующими политическими блоками на последних выборах. «Единая Россия» заменила Коммунистическую партию Российской Федерации (КПРФ) в качестве самой представительной в Государственной Думе. Возникли по крайней мере две (два) других про-президентских политических партии или блоков, в том числе «Народная партия» как союзник «Единой России», сформированная депутатами, избранными в качестве кандидатов-самовыдвиженцев в одномандатных избирательных округах в 1999 г., и «Родина» - блок, возглавляемый двумя видными депутатами Государственной Думы, который возник лишь в половине 2003 года и который был воспринят в качестве соперничающего с КПРФ за часть ее основного электората. Более половины из числа политических партий, принимающих участие в выборах 2003 года, не участвовали в предыдущих выборах в Государственную Думу.

При «Единой России» как так называемой “партии власти” КПРФ стала основной оппозиционной партией, идущей на выборы 2003 года. Считали, что две либерально-реформистские оппозиционные партии в Государственной Думе, «Яблоко» и «Союз Правых Сил», столкнутся с ситуацией уменьшающейся их поддержки у избирателей. Следовательно, выборы стали весьма важным тестом, который должен был показать, смогут ли они преодолеть 5% порог для того, чтобы завоевать депутатские места на общероссийских выборах по пропорциональной системе. Другим серьезным претендентом на выборах была радикальная националистская Либерально-демократическая партия России (ЛДПР) с ее репутацией как партии, выступающей против эстаблишмента и оспаривающей положение вещей в стране, и с традиционным обращением к избирателям, представляющих собой электорат «протеста».

IV. ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫЕ РАМКИ

Эти выборы проводились на основании ряда всеобъемлющих и в высокой степени детальных законов и принятых на их основе юридических актов, прежде всего Закона «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации (Закона «О выборах в Думу») и Закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме» (Закона «Об основных гарантиях...»), из которых оба были приняты в 2002 году. Эти законодательные рамки, в основном, отвечают принятым в рамках ОБСЕ обязательствам и другим международным стандартам, относящимся к демократическим выборам.

В отношении большинства вопросов законы 2002 года (равно как и исправленные и дополненные в 2003 году) сохранили положения, которые действовали по отношению к выборам в Государственную Думу 1999 года. Некоторые рекомендации, содержащиеся в Заключительном отчете ОБСЕ/БДИПЧ по выборам в Государственную Думу 1999 года, использовали в новых законах, в том числе введение более реалистических положений в отношении финансирования избирательной кампании; отказ от помещения положений, требующих отмены регистрации партийных списков после выбытия кандидата; усовершенствования в порядке установления итогов и ввода данных. Тем не менее все еще есть существенные области, нуждающиеся в дальнейшем совершенствовании.

Основными сильными сторонами законодательных рамок являются поощрение ими открытых и гласных избирательных процедур, а также предоставляемая ими защита от фальсификации и других нарушений закона. В особенности, сделали ставку на плюрализм в организации выборов, так что участвующие политические партии и блоки вправе назначать как членов избирательных комиссий с правом решающего голоса, так и с правом совещательного голоса. Кроме того, политические

партии, блоки и кандидаты-одномандатники могут назначать наблюдателей для участия в заседаниях избирательных комиссий. Закон «Об основных гарантиях ...» определил тоже более четкие процедуры обжалования решений избирательных комиссий в вышестоящую комиссию или в суд. Расширился круг ответственности за административные нарушения и уголовные преступления, связанные с выборами, повысились также некоторые взыскания и наказания.

В Закон «О выборах в Думу» были включены разнообразные меры по пресечению злоупотребления административных ресурсов, в том числе, например, требование, чтобы все местные административные объекты предоставлялись на равноправной основе всем участникам избирательного процесса. Государственные и правительственные должностные лица были неправы включаться в предвыборную деятельность или использовать свое должностное положение для продвижения определенного кандидата или партии. Тем не менее, во время избирательной кампании эти положения не воспрепятствовали включению административных работников в избирательную кампанию; были многочисленные случаи, когда наблюдатели подтверждали вовлеченность государственных и местных должностных лиц для создания неравных условий для партии либо кандидата, которым центральная администрация отдавала предпочтение.⁶

Правовые рамки предоставили международным наблюдателям широкий круг полномочий для наблюдения за голосованием и подсчетом голосов. И хотя подобные полномочия предоставлялись местным непартийным наблюдателям, то все-таки Закон «Об основных гарантиях ...» и Закон «О выборах в Думу» предоставляли право на присутствие непартийных наблюдателей на избирательных участках только «общероссийским общественным объединениям».⁷ В отличие от предыдущего законодательства эти новые положения внесли реальное и практическое ограничение на участие представителей общественности в избирательном процессе, следовательно, ограничение в отношении п. 8 Копенгагенского документа, который указывает на присутствие местных непартийных наблюдателей в деле повышения значимости избирательного процесса. Правовые рамки не наделяют такого наблюдателя какими бы то ни было правомочиями на участие в заседаниях избирательных комиссий до дня выборов либо на получение информации, относящейся к избирательному процессу.⁸

Таким же образом политические партии сейчас должны регистрироваться в качестве «общероссийских» избирательных объединений для того, чтобы иметь право на участие в любых федеральных или региональных (местных) выборах.⁹ Это новое требование может серьезно помешать развитию местной или региональной политической активности и оно действенным образом блокирует формирование новых политических партий любыми группами, которые пытаются представлять интересы местного, регионального населения или меньшинств. Такая

⁶ Что самое важное, имела место явная поддержка «Единой России» Президентом Путиным до избирательной кампании и по ходу ее, причем партия еще цитировала в своей политической рекламе высказанные Президентом в свою поддержку слова. Судебное обжалование Коммунистической партией Российской Федерации (КПРФ) участия Президента на съезде партии в сентябре 2003 г. было отвергнуто Верховным Судом, в частности, на том основании, что Президент во время съезда был, мол, в отпуске.

⁷ Это положение обрело законную силу в 2002 году. Чтобы зарегистрироваться в качестве «общероссийского общественного объединения», организация должна быть зарегистрирована, при минимальной численности членов, по крайней мере в половине из 89 субъектов Российской Федерации.

⁸ Поскольку любое общественное объединение может назначить членов избирательных комиссий (без требования регистрироваться в качестве «общероссийского общественного объединения»), оно могло бы лишиться возможности наблюдать за работой назначенных им лиц во время подготовительного периода выборов.

⁹ Закон «О политических партиях» требует, чтобы все политические партии имели (i) по крайней мере 10.000 членов и чтобы (ii) региональные (местные) отделения, насчитывающие по крайней мере 100 членов, имелись больше, чем в половине числа всех субъектов федерации.

политика, как представляется, идет вразрез с принятыми в рамках ОБСЕ обязательствами, касающимися выборов.¹⁰

Некоторые другие аспекты законодательства о выборах тоже вызывают беспокойство. Закон не проводит разграничения между серьезными и мелкими нарушениями, которые могут служить основанием для отказа в регистрации или снятия кандидатуры. Это представляет собой возможность принимать арбитражные решения, которые могут допускать непропорционально жесткое обращение с заявлениями, в которых допущены погрешности, а кандидатам на этом же основании можно отказать в регистрации или снять их с регистрации в результате того, что представляется относительно тривиальными погрешностями в их регистрационных документах. На практике некоторые кандидаты не имели возможности исправить какие-либо упущения в своих заявлениях для того, чтобы зарегистрироваться.

Законодательство о выборах допускает различные формы специального порядка голосования. Избиратели, проживающие в труднодоступных или отдаленных местностях, могут голосовать досрочно (до 15 дней до выборов) с использованием переносных ящиков для голосования. Избиратели, состояние здоровья которых не позволяет им на посещение избирательного участка в день выборов, могут заявить об использовании переносного ящика для голосования. Те, кто в день выборов не будет в пределах своего избирательного участка, могут заблаговременно обратиться с заявкой об открепительном удостоверении для голосования. Это позволяет избирателю голосовать на любом избирательном участке, хотя, если избранный участок расположен за пределами его избирательного округа, избиратель может голосовать только на федеральных пропорциональных выборах.

Граждане России, проживающие за рубежом, тем не менее, имеют право голосовать на выборах в Государственную Думу как по системе пропорциональных выборов, так и в одномандатных округах; в случае последних голоса, отданные всеми избирателями, проживающими в отдельных странах, относят к определенным избирательным округам. Так как это законоположение допускает, что до 10% своей численности электорат округа может состоять из избирателей, проживающих за рубежом, вполне возможно, что их голоса могут оказать весьма большое влияние на итоги выборов в одномандатных округах.¹¹ Это положение находится в явном противоречии с положением, которое не разрешает избирателю, голосующему заочно, который пребывает за пределами своего округа на основании постоянного местожительства, голосовать на выборах в округе.

Статья 3.1 Закона «Об основных гарантиях ...» недвусмысленно указывает, что каждый гражданин России принимает участие в выборах по принципу тайного голосования. Тем не менее на практике тайна голосования не считается обязательством. Законодательство о выборах следует изменить и дополнить, чтобы оно обеспечивало эту основную гарантию в соответствии со статьей 7.4 Копенгагенского документа.

Статья 31 Закона «О выборах в Думу» перечисляет, кто может и кто не может присутствовать на разных стадиях работы избирательной комиссии, но это перечисление на практике трактуется арбитражно то ли в качестве перечисления, которое следует учитывать, то ли, наоборот, в качестве перечня, который не учитывается. Присутствие полицейских в УИК – пример толкования, которое допускает включение этого положения, тогда как некоторые УИК оправдывали свой отказ в присутствии наблюдателей во время заседаний комиссий на основании одной и той же статьи. Закон

¹⁰ Копенгагенский документ 1990 г., ст. 7.5 обязывает государства-стороны «уважать право граждан добиваться политического или государственного должностного положения ... в качестве представителей политических партий... без дискриминирования».

¹¹ Этот 10% лимит в отношении избирателей, зарегистрированных за рубежом, применяется только в срок, когда был назначен округ и после него может быть дополнительно внесено большее число непостоянно проживающих избирателей. Например, за четыре дня до выборов ЦИК приняла решение об отправлении дополнительных избирательных бюллетеней для около 20.000 избирателей в Абхазии (Грузия), чьи голоса должны были включиться в выборах по одномандатному округу, по ОИК 107 (Коломенский в Москве).

должен получить ясную формулировку, чтобы можно было определенным образом сказать, кто может, а кто не может присутствовать на различных стадиях этого процесса, и он должен обеспечить подход, гарантирующий включение наблюдателей.

Нынешнее законодательство о выборах в Российской Федерации значительно более детально нежели прежнее законодательство. Как правило, более исчерпывающий текст является более полезным, а требования в отношении крупномасштабных выборов могут вызывать необходимость в сложных законодательных рамках. Тем не менее, объем и сложность законодательных актов могут привести к тому, что они станут непонятными для рядовых граждан и для многих участников избирательного процесса.

V. ОРГАНИЗАЦИЯ ВЫБОРОВ

A. ИЗБИРАТЕЛЬНЫЕ КОМИССИИ

Эти выборы проводились по крупной, пятиуровневой иерархии избирательных комиссий, на верху которой находится Центральная избирательная комиссия (ЦИК). В порядке схождения вниз данной иерархии структура, которая была создана для выборов в Государственную Думу, составляла: ЦИК; 89 избирательных комиссий субъектов (ИКС) в каждом из субъектов федерации¹²; 225 окружных избирательных комиссий (ОИК) для каждого одномандатного избирательного округа; около 2.700 территориальных избирательных комиссий (ТИК) в качестве подразделений каждой ОИК¹³ и приблизительно 95.000 участковых избирательных комиссий (УИК) на каждом избирательном участке по всей стране.

ЦИК, ИКС и ТИК – постоянно действующие органы, члены которых выполняют свои функции в течение четырехлетнего срока, тогда как ОИК и УИК являлись временными органами, учрежденными для этих выборов. Законодательство о выборах определяет требования в отношении разного числа членов с правом решающего голоса в каждой избирательной комиссии: ЦИК должна иметь 15 членов с правом решающего голоса, каждая ИКС может иметь от 10 до 14, ОИК – от 8 до 14, ТИК – от пяти до девяти и УИК – от 3 до 15.¹⁴ Кроме того, каждая комиссия может назначить и членов с правом совещательного голоса.

Состав ЦИК определяется Государственной Думой, Советом Федерации (верхняя палата парламента) и Президентом Российской Федерации – каждый из них назначает пять членов. Половина состава каждой ИКС определяется законодательством субъекта, другая половина – высшим руководителем органа исполнительной власти субъекта. ИКС назначает ОИК и ТИК. УИК определяются ТИКАми. В итоге этого метода назначения администрации по вопросу о выборах, вместе с другими факторами, такими как метод назначения и принципы определения состава, появилась бóльшая зависимость структур администрации по выборам от органов исполнительной власти на всех уровнях.

Новый Закон «Об основных гарантиях...» ввел ряд изменений в правовые положения, на основе которых формируются нижестоящие избирательные комиссии. Шагом вперед к большему плюрализму стало бы введение принципа, что по крайней мере половина из числа всех назначенных членов на уровне ИКС или на более низком уровне назначалась бы политическими партиями и блоками,

¹² В отношении административного-территориальной структуры Россия делится на 89 “субъектов федерации” следующим образом: 21 республика, 6 краев, 49 областей, 1 автономная область, 2 города как субъекты федерации и 10 автономных округов. В 39 субъектах федерации, на территории которых находился только один избирательный округ, ИКС и ОИК являлись одними и теми же органами.

¹³ ТИК проводит работу в пределах существующих границ муниципалитетов, районов и других единиц местной администрации.

¹⁴ Число членов УИК определяется на основе числа избирателей, зарегистрированных на каждом избирательном участке, который может иметь не больше 3.000 избирателей.

представляемыми фракциями в Государственной Думе, которые соревновались на равных, или законодательными органами субъекта; раньше эта квота составляла лишь три члена. Назначать могут также общественные объединения, органы местного управления, вышестоящая избирательная комиссия, а также члены раньше избранной избирательной комиссии. Не больше одной трети членов в любой комиссии могут составлять должностные лица из органов государственной или местной администрации.

Тем не менее, на практике зачастую имело место неравновесие в представлении политических интересов в избирательных комиссиях. В большинстве случаев, например, ОИК и ТИК имели в своем составе два члена с правом решающего голоса от «Единой России», представляющих две разные парламентские фракции: «Единство» и «Отечество - Вся Россия». Во многих округах «Единая Россия» имела три члена, причем дополнительный член комиссии представлял свою фракцию в законодательном органе субъекта.¹⁵ Все остальные парламентские партии были представлены одним членом в каждом случае. Более того, в ряде других случаев члены комиссий, выдвинутые другими органами, чем политические партии, такие как выдвинутые предыдущей избирательной комиссией, зачастую были членами политических партий, что не получило формальное отражение в документации.¹⁶ МНВ также установила, что если, в основном, ограничение по принципу 'одна треть' в отношении числа должностных лиц местных органов администрации соблюдалось, то все-таки во многих случаях состояние в членах распространялось на других лиц, тесно с ними связанных, но не представляющих формально местную администрацию, таких как работники государственных или муниципальных предприятий.

Б. УПРАВЛЕНИЕ ВЫБОРАМИ

Учитывая сложности логистического и географического характера в отношении организации выборов на территории Российской Федерации, подготовка к этим выборам в техническом плане оказалась управляемой. В особенности, ЦИК и большинство других комиссий обеспечили осуществление голосования в день выборов координированным и надлежащим образом, для проведения которых принял участие почти миллион людей, ответственных за организацию и проведение выборов на разных уровнях. Это достижение нельзя не оценить должным образом. ЦИК и ее Центр по обучению избирательным техникам предоставили учебные материалы и обучение лиц, ответственных за организацию и проведение выборов, а также избирателей. Тем не менее, необходимы более детальные программы обучения и материалы для того, чтобы обеспечить тайное голосование и более правильный процесс подсчета голосов избирателей.

ЦИК работала результативным, открытым и, в основном, гласным образом. Ее решения, в основном, основывались на изысканиях ее собственных рабочих групп, что позволило всесторонне исследовать злободневные проблемы и принимать по ним решения после открытых дебатов, с чем, как правило, было связано участие лиц, которых эти решения касались. В большинстве случаев решения ЦИК, как представляется, были справедливыми и правильными. Тем не менее, ЦИК оказалась неэффективной в отношении способа, каким она пыталась рассмотреть жалобы, которые она получила по вопросам, представляющим собой фундаментальное значение для демократического процесса, в частности, относящиеся к освещению выборов средствами массовой коммуникации и к нарушениям по ходу кампании. В таких случаях ЦИК, как правило, избегала принятия ясных и окончательных решений.

¹⁵ Например, ОИК 33, 52, 53, 61, 78, 82, 120, 121, 125, 126, 127, 137, 138, 156, 157, 158, 159, 182, 184, 185, 206 и 207. Также в ОИК 51, 52, 53 и 56 ЛДПР была представлена двумя членами ОИК: одним из «Блока Жириновского», который баллотировался на выборах 1999 года вместо ЛДПР, и одним из самой ЛДПР.

¹⁶ Поскольку ОИК – это временные органы, полномочия которых истекли вместе с объявлением новых выборов, не совсем понятно, как члены предыдущей комиссии могли формально назначить членов нынешней комиссии. Тем не менее, например, шесть из 14 членов ОИК 117 с правом решающего голоса были назначены членами предыдущей ОИК.

В общем, избирательные комиссии на уровне или ниже уровня субъекта проводили работу столь же открытым и действенным образом. Тем не менее, наблюдатели МНВ подчеркивали, что многие ОИК проявляли склонность к пассивному поведению, когда речь шла о принятии мер по противодействию нарушениям избирательного законодательства, такие как полное и частичное использование ресурсов государственной администрации. Что представляет собой еще более серьезный вопрос, в ряде случаев ОИК, как выяснилось, применяли требования по отношению к регистрации кандидатов селективным и дискриминационным образом или же принимали решения без полагающегося кворума. На уровне ТИК наблюдатели МНВ отметили единичные случаи, когда избирательные комиссии в своих бюро помещали партийные символы «Единой России».¹⁷

В. СИСТЕМА ГАС «ВЫБОРЫ»

ГАС «Выборы» - электронная сеть, соединяющая оборудованные ЭВМ комплексы во всех избирательных комиссиях выше уровня УИК. Она была учреждена на основе президентского декрета в 1995 году для того, чтобы облегчить работу по проведению выборов и предоставлять внутреннюю информацию органам, управляющим выборами. Основные задания системы: сводка результатов выборов, помощь в составлении списков избирателей и предоставление финансовой информации по партиям и кандидатам. Сеть является автономной, т.е. не соединенной с другими сетями в режиме работы, однако же различные итоги размещаются в Интернете. Система ГАС «Выборы» выполнила свои задачи в деле повышения транспарентности и результативности процесса подсчета голосов избирателей.

Данные с протоколов УИК вводятся и хранятся в системе на уровне ТИК. Данные передаются в вышестоящиеся комиссии (ОИК, ИКС и ЦИК) по команде оператора. Система представляет записи данных УИК на уровне ТИК, а также сводные протоколы и таблицы с результатами выборов на всех уровнях. Если по одному и тому же избирательному участку доступно несколько наборов протокольных данных, тогда в процессе агрегирования используется последнее вхождение. Итоги голосования, составленные с помощью системы ГАС «Выборы», являются предварительными результатами, которые в техническом плане не имеют какого бы то ни было юридического статуса. Окончательные результаты определяются соответствующими избирательными комиссиями после тщательной проверки сводных таблиц, выданных системой, и подписания соответствующих протоколов.

Цель такой автоматизированной системы – предоставление быстроты и высокого уровня транспарентности в избирательном процессе и оказание помощи всем участникам выборов, в частности, рядовому избирателю в наблюдении за результатами выборов. На этих выборах данные протоколов УИК помещались в Интернете впервые в России в масштабе всей страны. Это было осуществлено на страницах Интернета 89 ИКС, которыми управляла система ГАС «Выборы». Предельный суточный срок после закрытия избирательных участков для размещения результатов в сети был выдержан по большинству избирательных участков. В одном округе (ОИК 107), тем не менее, результаты из нескольких УИК не появились даже пять дней после голосования.

ММНВ заметила в этом отношении несколько проблем в процессе, предшествующем представлению данных посредством системы ГАС «Выборы», которые ставят под угрозой транспарентность системы. В 14% наблюдавшихся УИК заверенные копии протоколов не выдавались имеющим на это право лицам по их запросу, несмотря на факт, что Председатель ЦИК предупредил комиссии за пять дней до выборов, что они обязаны это делать. Местные непартийные наблюдатели и наблюдатели, представляющие партии, тоже указывали на эту проблему.

¹⁷ Бюро ОИК, ТИК и УИК в Омской области, как это было установлено, имели расположенные в помещениях агитационные материалы «Единой России». В Воронежской области избирательный участок 23/08 в новоушманском округе, как установили, на протяжении недели, предшествующей выборам, размещался по совместительству с агитационным бюро партии «Единая Россия» и там были выложены агитационные материалы «Единой России».

Кроме того, ММНВ наблюдала и получила отчеты в отношении некоторых случаев расхождений между цифрами в заверенных копиях и цифрами, содержащимися в составленных протоколах. КИРФ заявила, что она располагает многими доказательствами существования таких случаев. Ответственность за содержание заверенной копии возложена на членов УИК, а протокол УИК не может исправляться без нового заседания комиссии, на которое должны быть приглашены все наблюдатели. Важным вопросом будет возможность посмотреть, будут ли эти случаи рассматриваться и каким образом будет определена личная ответственность.

Автоматические машины для подсчета голосов были применены в порядке испытания на всех 22 избирательных участках Дёмского округа в Уфе (Башкортостан). Операторы были хорошо подготовлены, а система, как оказалось, работала эффективным образом в течение голосования, причем обнаружили только один сбой. Тем не менее эта составная часть системы пострадала от отсутствия обстановки секретности и она не обеспечила тайну голосования. Член УИК, определенный в качестве оператора, стоял весь день у каждой машины и помогал избирателям, многие из которых ставили бюллетень в машину горизонтально, лицевой стороной вверх, так что их отметки в избирательном бюллетене были четко видны.

Г. СПИСКИ ИЗБИРАТЕЛЕЙ

Право на голосование связано непосредственно с зарегистрированной местностью постоянного местожительства избирателя. Списки избирателей составляются на уровне избирательного участка нижестоящими избирательными комиссиями на основе информации, поставленной местными органами власти и отделениями Министерства внутренних дел, о лицах, зарегистрированных в качестве постоянных жителей на этой территории. Данные, касающиеся списков избирателей, составляются с помощью системы ГАС «Выборы» и они актуализируются каждые шесть месяцев. Человек, который временно отсутствует на месте своего постоянного жительства в день выборов (это другие лица, нежели те, которые проживают за рубежом), может голосовать, используя для этого открепительное удостоверение для голосования, которое следует запросить на избирательном участке по месту жительства или же у соответствующей ТИК. В изменении законодательства о выборах это было подвержено критике некоторыми политическими партиями – избиратель может уже не быть включен в список избирателей для той местности, в которой он зарегистрирован в качестве временного жителя.

Перед этими выборами каждая УИК обязалась актуализировать свой список избирателей, начиная с 11 ноября. И хотя закон не требует представлять списков избирателей для всеобщего обзора, тем не менее с ними могло знакомиться население с 17 ноября до дня, предшествующего дню выборов в большинстве избирательных округов, но не во всех. В этот период можно было дополнять список избирателей или же вычеркивать из него избирателей. В сам день выборов можно было включить данное лицо в список избирателей и оно имело право голосовать, если оно могло доказать постоянное местожительство.

Несколько собеседников выразили ОБСЕ/БДИПЧ свое беспокойство по поводу неправильности составления списков избирателей. В качестве части своей оценки в день выборов наблюдатели ММНВ отметили, что некоторые избиратели были включены в списки в день выборов на каждом из посещенных избирательных участков. Среднее количество фамилий избирателей, которые имеют право голосовать, включенных в список избирателей, составило свыше 6% общего числа тех, кто голосовал, что указывает на то, что имели место существенные погрешности во многих списках избирателей. Было отмечено, что протоколы УИК не предоставляли возможности установить число лиц, которые были дополнительно внесены в списки избирателей в день выборов.

В своем объявлении предварительных результатов 8 декабря ЦИК представила цифру – 108.348.596 зарегистрированных избирателей. Число зарегистрированных избирателей для этих выборов, как это было отмечено в официальных результатах, обнародованных ЦИК 19 декабря, составило

108.906.244. До дня выборов не были объявлены какие бы то ни было цифры в отношении числа зарегистрированных избирателей.

VI. РЕГИСТРАЦИЯ ПАРТИЙ И КАНДИДАТОВ

A. ФЕДЕРАЛЬНЫЕ ПРОПОРЦИОНАЛЬНЫЕ СПИСКИ

Сорок четыре политические партии были вправе соперничать на этих выборах в качестве “общероссийских” избирательных объединений. До закрытия регистрации списков 31 октября ЦИК зарегистрировала 18 политических партий и пять избирательных блоков для проведения выборов по пропорциональной системе представительства. Ни одна политическая партия и ни один блок не получили отказа в регистрации, хотя три партии сняли свои заявления. Все кроме одной из 23 состязавшихся партий и блоков подали заявления о регистрации на основании представления требуемого минимума 200.000 подписей, которые впоследствии проверялись ЦИК; исключение составила партия «Истинных Патриотов России», которая предпочла альтернативу уплатить сумму депозита в размере 35,5 миллионов рублей (\$1,23 млн.). Порядок, в котором партии и блоки размещались в избирательном бюллетене, был определен в результате жеребьевки, проведенной ЦИК 31 октября.

Из общего первоначального числа всех 3.428 кандидатов, включенных в федеральные списки кандидатов, баллотирующихся по пропорциональной системе представительства, около 125 было снятых партиями и блоками, что имело место почти до самого крайнего срока снятия кандидатур, установленного на число 1 декабря. Не было каких бы то ни было заметных признаков, по которым можно было бы провести классификацию причин снятия кандидатур, и МНВ неизвестна ни одна жалоба, касающаяся неконсенсуального снятия любых кандидатов политическими партиями. Самым большим списком партии либо блока стал список «Единой России», насчитывающий 262 кандидата, второе же место заняла Коммунистическая партия, выдвинувшая 252 кандидата.

МНВ была обеспокоена практикой относительно большого количества кандидатов, которые появились в партийных списках по пропорциональной системы представительства, у которых были бы небольшие стимулы для того, чтобы занять места в Государственной Думе, если бы они были избраны в депутаты. В особенности, пропорциональный список «Единой России» содержал фамилии многих лиц, занимающих либо баллотирующихся за другие высокие должностные функции, от которых они вряд ли бы отказались. И, действительно, после выборов 37 из 120 избранных по пропорциональной системе кандидатов-представителей «Единой России» отказались занимать свои места по пропорциональной системе представительства. В числе их оказались: ректор Московского Государственного университета Виктор Садовничий – первый в региональном партийном списке в г. Москве, кемеровский губернатор Аман Тулеев – первый в региональном партийном списке, смоленский губернатор Виктор Маслов – второй в региональном партийном списке, губернатор Ростова Владимир Чуб – первый в региональном партийном списке, мэр Калининграда Юрий Савенко – третий в региональном партийном списке. И хотя это не противозаконно, такая тактика, примененная в крупном масштабе, вводит избирателей в заблуждение.

На основании изменений в Законе «О выборах в Думу» партии, которые преодолели 5% порог в состязании по пропорциональной системе выборов на этих выборах, уже не будут обязаны собирать подписи или уплачивать сумму депозита, когда они будут выдвигать кандидатов на очередных выборах в Государственную Думу.

B. КАНДИДАТЫ В ОДНОМАНДАТНЫХ ОКРУГАХ

Кандидаты в одномандатных округах были определены на основе самовыдвижения (т.е. формально независимые) или же они могли быть выдвинуты партией либо блоком. Так же как и в случае

федеральных партийных списков, выдвижение кандидата должно получить поддержку то ли сбором подписей избирателей, то ли уплатой суммы выборного депозита. До закрытия регистрации кандидатов 225 окружными избирательными комиссиями 2 ноября в общей сложности 3.018 человек подали заявки о регистрации в качестве кандидатов.¹⁸ Из этого числа 1.896 в конечном счете были включены в списки в качестве кандидатов 7 декабря, что составляет уменьшение на 37%. Подавляющее большинство остальных то ли выбыли до регистрации, то ли они не сумели удовлетворить требованиям регистрационного процесса; кроме того, было 200 случаев отказа в регистрации или отмены регистрации, 157 же кандидатов выбыли после регистрации.

Самый большой список кандидатов в избирательном бюллетене 7 декабря составлял 23 человека, в Карачаево-Черкесской Республике (ОИК 16), самый же короткий – два кандидата, в Эвенкийском автономном округе (ОИК 224) и в махачкаловском избирательном округе Республики Дагестана (ОИК 12).

Все за исключением одной партии, которые приняли участие в федеральных пропорциональных выборах, определили тоже своих кандидатов в списках в некоторых из числа 225 одномандатных округов; то же самое сделали девять партий, которые не принимали участие в пропорциональных выборах, хотя ни одна партия не стремилась баллотироваться во всех одномандатных округах. Около одной трети зарегистрированных кандидатов, баллотировавшихся в одномандатных округах, попали в списки по принципу самовыдвижения.

VII. ИЗБИРАТЕЛЬНАЯ КАМПАНИЯ

В общем, предвыборная кампания характеризовалась неравными условиями, предоставленными кандидатам и политическим партиям в средствах массовой информации (см. раздел «Средства массовой информации») и в отношении использования ресурсов административных органов (государственная инфраструктура и персонал, оплачиваемые за счет государственных средств), что давало определенные преимущества некоторым кандидатам и партиям. В некоторых районах партии и кандидаты столкнулись с препятствиями в проведении ими агитационной работы. Эти проблемы прослеживались во многих частях страны, хотя их диапазон и степень серьезности были неодинаковыми.

Чаще всего жалобы касались использования ресурсов административных органов государственным аппаратом в пользу кандидатов «Единой России», что в очень большой степени размыло различие между партией и органами исполнительной власти. В общем, можно согласиться с определенными преимуществами, которые дает пребывание у власти, однако же в контексте этих выборов их использование было слишком частым. Злоупотребления своим должностным положением представителями органов исполнительной власти серьезно исказило процесс и нанесло урон целостности и честности системы демократических выборов.¹⁹

Активная поддержка, оказываемая некоторым партиям и кандидатам высшими должностными лицами, в частности, главами некоторых субъектов федерации, 29 из которых сами числились кандидатами, попавшими в список по пропорциональной системе выборов от «Единой России», представила собой повод для серьезного беспокойства. Например, президентский представитель Волжского федерального округа выступал совместно с лидером «Единой России» Борисом Грызловым и губернатором Нижегородской области (тоже кандидат из пропорционального списка «Единой России») по ходу предвыборной агитации в Нижнем Новгороде.

¹⁸ Из них 15 подали заявки в двух разных избирательных округах. Такое же число их подало дублирующие заявки в одном и том же избирательном округе, впоследствии снимая по крайней мере одну из них.

¹⁹ См. Закон «О выборах в Думу», ст. 49 и Копенгагенский документ ОБСЕ 1990 г., ст. 5.4, 7.6 и 7.7.

Некоторые главы субъектов и другие должностные лица, как указывалось, нарушили требование приостановить выполнение своих должностных или служебных функций, так как они баллотировались в качестве кандидатов; МНВ установила тоже, что некоторые из этих должностных лиц в дальнейшем выступали публично, выполняя свои должностные или служебные функции, такие как главы Татарстана, Мурманска и Красноярска. В Хабаровске, например, губернатор выступал публично, контролируя больницы, а “ежегодная встреча студентов с губернатором”, состоявшаяся в университете, превратилась в агитационную встречу, проводимую губернатором и «Единой Россией» и в их интересе. Более того, отдельные кандидаты могли появляться на мероприятиях, на которых они бы нормально выступали, выполняя свою должностную функцию, но выяснилось, что возможность выступать и получить освещение СМИ не распространялась на других кандидатов на равноправных условиях. Такие случаи имели место в отношении выступления мэра Москвы Лужкова, кандидата по пропорциональному списку «Единой России», а также кандидата на параллельно проводимых выборах в мэры, во время церемонии открытия (что показала программа «Новости» Московского телевидения) новой станции московского метро 5 декабря.

Более чем половина группы 19 долгосрочных наблюдателей МНВ рапортовала с районов своего определения об активном участии местной администрации в поддержке, оказываемой определенным кандидатам. Центры по проведению предвыборной агитации кандидатов «Единой России» занимались по совместительству с конторами государственных или правительственных органов в ряде местностей, в частности, в Медведкове (Москва) и Элисте (Калмыкия). В Нижнекамске (Татарстан) не только что бюро по проведению предвыборной агитации «Единой России» находилось в местном бюро президентского представителя Волжского федерального округа, но наблюдателей ОБСЕ/БДИПЧ информировали, что оборудование и услуги тоже были предоставлены органом местного управления. Бесплатные услуги транспорта были предоставлены организаторам мероприятий, проводившихся «Единой Россией», органом местной администрации в Хабаровске. В Нижнем Новгороде местный губернатор (кандидат «Единой России») предоставил служебные помещения и другие средства своей жене, которая баллотировалась в качестве кандидата блока «Родина».

МНВ была свидетелем и других ситуаций, когда некоторые партии и кандидаты имели неравноправные условия проведения предвыборной агитации. Поступили жалобы из нескольких частей страны (в частности, из Башкортостана, Ростова-на-Дону и из Самары), что кандидатов отстраняли от получения соответствующих мест для проведения митингов и собраний или же им отказывали в равноправных условиях проведения агитационных встреч с работниками общественных учреждений. Были по крайней мере три таких случая (в Москве, Калмыкии и в Кемерово), когда партиям либо кандидатам отказали в пользовании публичным рекламным пространством, которое они уже законтрактовали, а в одном московском городском округе местная администрация распорядилась, чтобы уничтожить агитационные плакаты, прежде чем местная ОИК приняла решение по жалобам против их содержания. В меньшем количестве наблюдавшихся случаев неравноправные условия, с которыми столкнулись кандидаты, были связаны с оказанием давления и запугиванием. Полиция задерживала агитационных работников кандидатов в Московской области, в Волгограде и Владивостоке, равно как и в Башкортостане, где имело тоже место изъятие агитационных материалов.

Имелись также сообщения об оказании давления на избирателей. В Саратове и Башкортостане избиратели получили от своих работодателей инструктаж, чтобы обращаться с заявками об открепительных удостоверениях для голосования, запугивая их потерей работы, что нашло дополнительное подтверждение тем более, что за их голосованием могли наблюдать (наблюдения в день выборов в Башкортостане подтвердили большое количество использованных избирательных бюллетеней, выданных на основании открепительных удостоверений – см. последующий текст). Такие же указания работников государственной сферы, которые шли на выборы под давлением их начальников, последовали также из Ростова-на-Дону и Комсомольска-на-Амуре.

В дни перед открытием кампании в средствах массовой информации 7 ноября на политическую среду доминирующее влияние оказали догадки насчет ареста 25 октября заправили в сфере бизнеса Михаила Ходорковского, тогда еще президента компании Юкос и донатора для некоторых политических партий и общественных объединений. Во время самого периода избирательной кампании основным эффектом, который вызвал арест Ходорковского, стала по ходу кампании усиленная критика олигархов бизнеса. Выдвижение обвинений одной партией против другой либо в средствах массовой информации сосредоточилось на связях с олигархами или на неправильном осуществлении экономической деятельности партийными кандидатами либо поддерживающими их лицами; в особенности, КПРФ оказалась под длительной атакой. На более местном уровне МНВ наблюдала ряд примеров негативной агитации или “черного пиара”, которые применяли против кандидатов в таких местностях как Краснодар, Иркутск, Волгоград и Барнаул. По крайней мере на трех местах (Екатеринбург, Ростов-на-Дону и Новосибирск) появились фальсифицированные варианты некоторых местных газет, с клеветническими нападками на кандидатов, что представляло собой нечто противоположное обычному редакционному курсу газеты.

Предвыборная кампания характеризовалась, как правило, низким уровнем интереса у населения. В тех местностях, где проходили также выборы региональных и местных лидеров, эти соревнования, как показалось, вызывали большее внимание у избирателей, что представляет собой отражение большей заинтересованности вопросами местного характера. Осведомленность в том, что проходит избирательная кампания, значительно повысилась в последние дни перед выборами почти на всех территориях, на которых выступили в качестве наблюдателей члены МНВ, в частности, этому способствовали прилагаемые избирательными органами усилия, чтобы информировать и мотивировать избирателей к участию в выборах.

Выборная среда в Башкортостане характеризовалась особенно высоким уровнем нарушений, частично из-за влияния, которое оказывали проходящие с полной остротой выборы в президенты в Башкортостане. Прокуратура расследует обнаружение десятков тысяч явно фальсифицированных избирательных бюллетеней, которые были обнаружены в частично поврежденном виде за несколько дней до выборов в Башкортостане. Тем не менее, ОБСЕ/БДИПЧ не известны до сих пор какие-либо случаи уголовного обвинения.

VIII. СРЕДСТВА МАССОВОЙ ИНФОРМАЦИИ

A. ОБСТАНОВКА ВОКРУГ СРЕДСТВ МАССОВОЙ ИНФОРМАЦИИ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Средства массовой информации в Российской Федерации весьма активны, где насчитывают 7.058 радиотелевизионных организаций и 42.537 печатных изданий, зарегистрированных в качестве пунктов в области средств массовой информации. Тем не менее, несмотря на плюралистический характер среды СМИ, мы сталкиваемся с часто проявляющимся беспокойством в отношении независимости СМИ, проблемой, комментировавшейся многими собеседниками во время подготовки к этим выборам. Вслед за закрытием двух независимых общероссийских вещательных организаций в течение двух лет, предшествующих выборам, число организаций в области СМИ, способных предложить критический и объективный обзор, резко снизилось. Достоверные сообщения об оказании давления и запугивании журналистов, особенно на местах, тоже рассматриваются как те факторы, которые способствовали возникновению атмосферы страха, приведшей к самоцензуре.

Пока что телевидение является самым важным и самым влиятельным источником сведений и информации. Два содержащихся на государственные средства канала телевидения имеют общереспубликанский охват. Несмотря на издавна вынашиваемые планы проведения реформы, эти каналы еще ждет процесс преобразования в независимые публичные вещательные организации. Есть также несколько частных телевизионных каналов на разных местах на территории Федерации, в частности, «НТВ» и «Рен-ТВ». Учитывая объем страны, существует много местных либо

региональных станций, часть из которых финансируется соответствующими органами местной администрации.

Существует широкий спектр печатных средств массовой информации, в числе которых есть финансируемые государством и частные газеты. Основные ежедневно выпускаемые газеты имеют относительно высокий тираж, однако же они, в основном, распространяются в основных городских центрах. Стоимость газет для многих жителей слишком высокая, таким образом, их воздействие в качестве источника информации ослабевает. Ввиду общего экономического положения большинство печатных средств массовой информации стали зависимыми от финансовой помощи со стороны политических и экономических групп интересов.

Б. ПРАВОВЫЕ РАМКИ ДЛЯ СРЕДСТВ МАССОВОЙ ИНФОРМАЦИИ

Законодательство о выборах содержит в себе детальные положения, управляющие поведением электронных и печатных средств массовой информации по ходу избирательной кампании, в частности, предусматривая бесплатное и платное эфирное время и печатную площадь для всех политических партий и блоков, зарегистрированных на выборы по федеральной пропорциональной системе на равноправных условиях для целей избирательной кампании. Законом требуются также равноправный доступ до средств массовой информации для всех кандидатов, политических партий и блоков и четкое отделение программ, посвященных избирательным мероприятиям, от редакционного комментария.

Закон «Об основных гарантиях...», принятый в 2002 году, содержит правоположения, направленные на ограничение негативной агитации, и, в особенности, он проводит разграничение между предоставлением освещения кампании и включением в агитационную деятельность. Эти положения критиковались как расплывчатые и открытые для селективного толкования органами власти для ограничения освещения кампании; действительно, положения были использованы для дисциплинирования или применения санкций против ряда журналистов и организаций СМИ. 31 октября Конституционный Суд поддержал обжалование этих положений, с которым выступили журналисты и ряд членов парламента. Решение Суда способствовало разъяснению этого закона и многими было воспринято как отмена общих ограничительных мер по отношению к освещению выборов средствами массовой информации, хотя прозвучали тоже слова озабоченности, что решение пришло слишком поздно в избирательном процессе, чтобы отменить отрицательное влияние этих законоположений.

С помощью жеребьевки, проведенной 4 ноября 2003 года, ЦИК распределила свободное эфирное время в государственных организациях телерадиовещания для 21 политической партии и блока, зарегистрированных на выборах по пропорциональной системе. Две зарегистрированные партии были отстранены от участия в жеребьевке из-за того, что они не сумели выполнить законное требование заплатить финансируемым государством средствам массовой коммуникации за бесплатное эфирное время, которое они получили на выборах 1999 года.²⁰ Это правило представляется излишним, если учесть, что все зарегистрированные партии уже продемонстрировали свое серьезное обязательство, собрав 200.000 подписей либо уплатив сумму депозита, которая была бы, так или иначе, конфискована, если бы партия набрала меньше, чем 3% голосов. Угроза обязанности оплатить издержки предвыборных программ по государственным ТВ и

²⁰ Любая партия или блок, которые не сумели обеспечить себе два процента голосов по федеральному списку кандидатов, обязаны покрыть издержки этой услуги. Если она (он) не сможет сделать это, она (он) не может получить бесплатное эфирное время или бесплатную печатную площадь на следующих выборах. Партия «Зеленых» проиграла в суде, оспаривая решение ЦИК об исключении ее из числа участников бесплатной политической рекламы на этих выборах.

радио, как представляется, была задумана для того, чтобы послужить существенным препятствием для появления новых политических партий.²¹

В сентябре 2003 года ЦИК учредила рабочую группу по делам средств массовой информации, задача которой заключалась в оказании помощи по контролю за соблюдением принципов распределения бесплатного эфирного времени, объявления результатов опроса общественного мнения и за незаконной агитацией. В состав рабочей группы вошли члены ЦИК, Заместитель Министра по делам печати, телерадиовещания и средств массовой коммуникации, журналисты-представители разных организаций СМИ и члены организаций СМИ. Хотя группа рассмотрела приблизительно 20 жалоб, касающихся средств массовой информации, из них некоторое число жалоб, касающихся искажения представления сведений в государственных средствах массовой информации, она не обратилась в суд за санкциями.

Это явно было продемонстрировано в ответе на жалобы КПРФ против тенденциозного подхода средств массовой информации, когда рабочая группа оценивала “систематическое и намеренно” неравноправное освещение по двум государственным станциям телерадиовещания с общереспубликанским охватом, что привело к положительному либо нейтральному освещению избирательных программ «Единой России» и, в основном, отрицательному освещению программ КПРФ. Вместо того, чтобы обратиться за применением санкций, Председатель ЦИК направил предупредительное письмо тем двум станциям телерадиовещания, но не предпринял дальнейших мер помимо того, что поведение станций не изменилось. В другом похожем случае рабочая группа передала жалобу КПРФ, подробно представляющую тенденциозный подход в государственных средствах массовой информации, Министру по делам печати, телерадиовещания, который отказался вмешиваться в редакционную политику каналов.²² Во время всего выборного периода Министерство указало на получение около 150 жалоб на СМИ как на федеральном, так и на региональном уровнях.

В. МОНИТОРИНГ СРЕДСТВАМИ МАССОВОЙ ИНФОРМАЦИИ

МНВ провела мониторинг пяти телевизионных станций и семи газет, используя для этого проверенную методику качественного и количественного анализа.²³ Задание по мониторингу выполнялось по отношению ко всему периоду официальной кампании в средствах массовой информации, с 7 ноября вплоть до начала ‘медиаальной тишины’ 6 декабря. На протяжении всего периода кампании в большинстве СМИ освещение касалось отчетов о деятельности Президента Путина, факта, который – по нашему мнению – косвенным образом принес пользу кампаниям про-президентских политических партий.

В общем, организации СМИ, подвергнутые мониторингу Миссией МНВ, не сумели предоставить беспристрастное или честное освещение избирательной кампании. В большинстве случаев освещение средствами массовой информации характеризовалось беззастенчивой тенденцией государственных средств массовой информации к демонстрации явного фаворитизма «Единой России» и к выступлениям против КПРФ.

²¹ Одна партия (СЛОН) жаловалась МНВ, что она приняла решение не использовать признанное ей эфирное время из-за опасения, что она может оказаться в ситуации, что не сможет оплатить стоимость бесплатной политической рекламы в государственных средствах массовой информации. СЛОН и 14 других партий или блоков из федерального пропорционального списка не сумели набрать свыше 2% отданных голосов.

²² 1 декабря КПРФ обратилась в Верховный Суд, чтобы принудить ЦИК осуществить вмешательство. Тем не менее Суд не рассмотрел жалобу до выборов и он этого не сделал в момент составления настоящего отчета.

²³ Телевидение: содержащийся на государственные средства Первый канал, «РТВ» и «ТВ-Центр»; частные каналы «НТВ» и «Рен-ТВ». Газеты: государственные «Российская Газета» и «Парламентская Газета»; частные «Коммерсант», «Московский Комсомолец», «Комсомольская Правда», «Новая Газета» и «Аргументы и Факты». В отношении полных результатов мониторинга средств массовой информации Миссией МНВ см. www.osce.org/odihr/elections/field_activities/2003russia/.

Каналы государственного ТВ полностью удовлетворяли законоположениям о распределении бесплатного эфирного времени для всех участников выборов.²⁴ Все три контролируемые государством телевизионные станции регулярно показывали по телевидению дебаты между политическими партиями и блоками, что ознаменовало собой положительный сдвиг, который помог избирателям сформировать мнение о кандидатах. И если показываемые по телевидению дебаты представили собой форум для обмена взглядами, непринятие в них участия «Единой Россией» снизило их ценность для электората. Государственные станции радиотелевещания выпускали в эфир также программы, ставящие перед собой цель обучить избирателя для повышения уровня участия в выборах, что следует признать конструктивной инициативой.

Тем не менее за рамками бесплатного эфирного времени государственные радиотелевизионные станции, обследуемые МНВ, открыто поддерживали «Единую Россию». Первый канал отвел 19% своих информационных политических и выборных программ освещению программы «Единой России», причем все они были положительные либо нейтральные; КПРФ получила 13% преимущественно негативного освещения. «РТВ» посвятила 16% своих информационных программ в вечернее время «Единой России», выдержанных в подавляющем своем большинстве в положительном тоне; в противовес этому, хотя КПРФ и получила значительное количество времени, тон освещения ее программы был в основном негативный. «ТВ-Центр», телевидение, контролируемое администрацией г. Москвы, отвело 22% своих информационных программ в вечернее время представлению «Единой России», причем в подавляющем своем большинстве они были выдержаны в заискивающе-положительном тоне, тогда как КПРФ получила 14% в основном отрицательного представления этой партии. Финансируемые государством радиотелевизионные станции выпустили тоже ряд информационных программ в вечернее, т.е. самое лучшее время, дискредитирующих КПРФ.

В порядке сравнения – частные радиотелевизионные станции, обследовавшиеся МНВ, предоставляли более уравновешенное освещение кампании, демонстрируя бóльшую разнообразность взглядов. Например, станция «НТВ» предоставила 13% своих информационных программ для освещения СПС, которые были, в основном, выдержаны в положительном либо нейтральном тоне. Станция предоставила как «Единой России», так и КПРФ 6% своего освещения, но если «Единая Россия» получила приблизительно в равных пропорциях положительное и отрицательное освещение, то освещение программ КПРФ было более негативное в своем тоне. Другая крупная частная радиотелевизионная станция, «Рен-ТВ», тоже отвела основную долю времени СПС, который получил свыше 19-процентное, в подавляющем своем большинстве выдержанное в положительном либо нейтральном тоне, освещение в информационных программах в вечернее время. Следующей по объему предоставленного ей времени партией у этой станции оказалась ЛДПР – с 16%. «Единая Россия» и КПРФ получили, соответственно, 9% и 5% времени на освещение их выборных программ, причем в более позитивном тоне были выдержаны программы, представлявшие «Единую Россию».

Печатные средства массовой информации представляли плюрализм взглядов, но они, в основном, оказывали поддержку конкретным политическим партиям или блокам. Как таковые, они помогали избирателям сформировать объективный взгляд в отношении кампании только тогда, когда избиратели прочитали несколько публикаций. Финансируемые государством газеты удовлетворяли требованиям закона в отношении бесплатной печатной площади для каждой партии либо блока, но они были предвзяты в своем освещении политических программ и кампании, отдавая предпочтение «Единой России» и выступая против КПРФ. Например, «Российская Газета» предоставила 22% своих полос для политического и выборного освещения «Единой России», причем тон его был в подавляющем своем большинстве положительным. В противовес этому КПРФ получила почти 9%

²⁴ На основе Закона «О выборах в Думу» три государственные радиотелевизионные станции предоставляли в отдельности по одному часу бесплатного времени в день для теледебатов и спотов по кампании, которые выпускались в эфир в течение 20 рабочих дней с 10 ноября по 5 декабря 2003 г.

освещения, в основном негативного или нейтрального. В числе находящихся в частной собственности газет, которые обследовались МНВ, они в своем большинстве приняли такой же подход и продемонстрировали свою поддержку «Единой России». В отличие от этого «Новая Газета» представляла в негативном свете «Единую Россию», а в более благоприятном духе она освещала КПРФ. Одна частная газета, «Коммерсант», отличалась тем, что она предлагала читателям более уравновешенное освещение кампании при большем разнообразии взглядов.

Г. СРЕДСТВА МАССОВОЙ ИНФОРМАЦИИ В РЕГИОНАХ

И хотя положение в отношении средств массовой информации в регионах было весьма неоднобразным, в общем, региональные средства массовой информации столкнулись во время этих выборов со значительными ограничениями. В нескольких регионах МНВ подтвердила сообщения, указывавшие на то, что органы местной власти вводили разнообразные препятствия для выражения независимых взглядов, в особенности, в Республиках Башкортостан и Татарстан. Например, частная радиостанция «Болгар» в Уфе стала объектом неоправданных контролей со стороны местных властей, а 10 ноября неизвестные лица ворвались на радиостанцию и обрезали антенну. В другом случае частная станция «ТВ Сигнал» в Казани была закрыта по распоряжению пожарников.

МНВ получила большое количество достоверных рапортов насчет организаций средств массовой информации, которые пытались повысить стоимость платной политической рекламы. Так, например, в Красноярске издатель газеты подтвердил, что он вдвое увеличил тарифные ставки на политическую рекламу. В другом случае, в Башкортостане, финансируемая государством станция «БСТ» увеличила стоимость оплачиваемой политической рекламы приблизительно в восемь раз по сравнению с коммерческой рекламой на каналах, помещающих ее в вечернее время.

Имели место случаи несбалансированного освещения этих выборов в разрезе региональных средств массовой информации Российской Федерации. МНВ проводила мониторинг девяти региональных радиотелевизионных станций, которые контролируются то ли государством, то ли местными властями, и в восьми из них по ходу их информационных программ было допущено необъективное освещение в поддержку «Единой России». В Иркутске, например, финансируемая государством «ТВ Россия» предоставила половину своей информационной программы в вечернее время освещению «Единой России», причем в подавляющем большинстве ее тенор был положительным. Частные региональные радиотелевизионные станции, обследовавшиеся МНВ, приняли подход сходного вида; из числа 15, которые наблюдались, 11 представили явную поддержку «Единой России».

IX. ЖАЛОБЫ И АПЕЛЛЯЦИИ

В период кампании в избирательные комиссии и в суд поступило относительно немного жалоб и апелляций по сравнению с количеством жалоб, которые не направлялись официальными каналами. Большинство жалоб касалось случаев нерегистрирования или отмены регистрации кандидатов. Как правило, жалобы по этому вопросу, касающиеся решений избирательных комиссий, и судебные апелляции рассматривались немедленно. Тем не менее большое число жалоб и апелляций, которые представляли собой объект мониторинга со стороны МНВ, указывало на неоправданно жесткое применение регистрационных критериев таким образом, который представил собой яркую картину применения дискриминационного режима обращения с кандидатами.

ЦИК вынесла решения по 24 апелляциям против отказа ОИК в регистрации кандидатов, из чего более половины было решено в пользу кандидатов. Тот факт, что несколько случаев отказа в первичной регистрации было сосредоточено в некоторых ОИК, показал, что работа избирательных органов в определенных местностях, таких как Башкортостан и Омск, была проблематичной.

Последние дни агитационного периода ознаменовались повышенным количеством апелляций, многие из которых касались отмены регистрации. МНВ была обеспокоена последствиями

некоторых из этих случаев. Например, решение, выданное Верховным Судом 28 ноября, чтобы удержать вынесенное судом первой инстанции решение об отмене регистрации кандидата Андрея Климентева (ОИК 120), было сделано несмотря на четкие доказательства, что судом первой инстанции были нарушены некоторые из процедурных прав кандидата. В других случаях, таких как снятие Верховным Судом кандидатуры Николая Луговского с пропорционального списка КПРФ по инициативе ЦИК, отмена регистрации, как представляется, является излишне резкой реакцией на то, что он заявил о занятии, которого он уже не выполнял. Такой же непропорциональный подход был принят в случае отмены регистрации Александра Руцкого в ОИК 97.

В постановлении, которое предполагает непоследовательное и селективное применение принципов регистрации, бывшему Генеральному Прокурору Юрию Скуратову (ОИК 9) было отказано в регистрации на том основании, что он в своих документах по выдвижению кандидатуры не указал, что у него есть второе место работы в качестве профессора в Московском Государственно-Общественном университете, а также что он не представил своевременно подтверждения своего членства в КПРФ. Решение ОИК было первоначально отменено ЦИК. Тем не менее, когда дело было передано ОИК, она вновь отказала в регистрации г-на Скуратова, на том же основании. При очередной апелляции ЦИК жалоба г-на Скуратова была отвергнута на том основании, что ОИК представила более четко выраженные причины своего решения. Направленная впоследствии апелляция г-на Скуратова в Верховный Суд тоже была отвергнута.

Заявка о выдвижении Анатолия Быкова, кандидата в ОИК 47, была отклонена по явно тривиальным причинам, в частности, на основании того факта, что в его паспорте был проставлен штамп, который – по мнению ОИК – не должен там быть. Его защитник тоже жаловался МНВ, что не представив г-ну Быкову исчерпывающего решения в письменном виде по этому делу, Красноярский краевой суд в результате предупредил обжалование им постановления суда в Верховном Суде. Стоит отметить, что г-н Быков использовал тот же материал в своих документах по выдвижению в местный законодательный орган. На те выборы он был беспрепятственно зарегистрирован и сумел впоследствии получить 70% голосов избирателей.

Представляется, что некоторые кандидаты действовали недобросовестно, выступая с инициативой о процедуре отмены регистрации как способ на то, чтобы исключить из избирательного бюллетеня соперников. Тем не менее, по крайней мере в некоторых случаях суды и вышестоящие избирательные комиссии продемонстрировали надлежащий и верный подход к таким обвинениям. Например, в Москве кандидат «Единой России» пытался отменить регистрацию Михаила Задорнова, своего оппонента из «Яблока», на том основании, что доверенное лицо г-на Задорнова подарило игрушку приюту для сирот, он, дескать, пытался совершить подкуп избирателей. Московский Городской суд отклонил заявление как необоснованное.

Виктору Черепкову, независимому кандидату в ОИК 52, во Владивостоке, отказали в регистрации на том основании, что куда-то девались некоторые документы тогда, когда он представлял свои документы для выдвижения. Это был яркий пример проявленного избирательной комиссией административного рвения отказать в регистрации и лишить кандидата возможности представить нехватящие документы. После нескольких апелляций в вышестоящие комиссии и в суды регистрация г-на Черепкова была обеспечена и он впоследствии был избран.

В адрес МНВ было выражено беспокойство о непринятии Генеральной Прокуратурой неотложных и эффективных мер в ответ на серьезные жалобы, связанные с выборами. Например, 19 ноября Вера Попова, кандидат в ОИК 79, направила в воронежскую избирательную комиссию жалобу на злоупотребление административными ресурсами во время кампании; перед выборами 7 декабря не были предприняты какие-либо меры.

X. УЧАСТИЕ ЖЕНЩИН

В общем, эти выборы в дальнейшем продемонстрировали снижающуюся долю женщин-участниц в политике на уровне федерации. Женщины-кандидаты составили лишь 13% баллотировавшихся по федеральным пропорциональным спискам, тогда как в одномандатных округах женщины составили около 11% кандидатов. Политические активисты-женщины сообщали МНВ, что, как правило, проявлялось сильное сопротивление, оказываемое женщинам-кандидатам, и даже любым попыткам указывать на вопросы, затрагивающие женщин, в партийных программах.

В целом в Государственную Думу была избрана 41 женщина: 21 по пропорциональным спискам. Двенадцать женщин избрали из списка «Единой России», четыре – из «Родины», три – из КПРФ и две – из ЛДПР. Двадцать женщин избрали на выборах в одномандатных округах, в частности: 10 от «Единой России» (из числа 104); две из КПРФ (из 12); одна из блока «Партия Возрождения России/Партия жизни» (из числа трех), одна от «Яблока» (из четырех), одна представляющая «Развитие предпринимательства» (единственный мандат этой партии) и пять по принципу самовыдвижения. Число женщин, представленных в Думе, в настоящее время составит 9% всего ее состава, что представляет собой маргинальное увеличение с 8% в Думе предыдущего созыва.

Женщины, как правило, лучше представлены в органах местного самоуправления в Российской Федерации, а некоторые советы субъектов имеют даже перевес женщин-членов. Наблюдатели МНВ указывали на то, что женщины весьма глубоко включились в работу выборной администрации, где многие из них занимают высокие посты, такие как председатели избирательных комиссий, в особенности, на уровне ТИК и УИК.

XI. ВОПРОСЫ, КАСАЮЩИЕСЯ МЕНЬШИНСТВ, В ИЗБИРАТЕЛЬНОМ ПРОЦЕССЕ

Вопросы, касающиеся того, каково отношение и каковы взаимоотношения между национальными группами Российской Федерации, в большей степени на этих выборах отсутствовали. Среди кандидатов на выборах была представлена широкая палитра национальностей.

Тем не менее шовинистские позиции, подчеркивающие интересы коренных россиян и умаляющие значение других национальностей, прозвучали в программах некоторых партий, в особенности, ЛДПР. В большей степени имели место ксенофобные заявления, обвиняющие иммигрантов, в особенности иммигрантов из других стран бывшего Советского Союза, в том, что они несут ответственность за преступность. Яркие примеры опять-таки охватывали собой заявления по республиканскому телевидению лидера ЛДПР, Владимира Жириновского, и некоторые материалы “черного пиара” против кандидатов имели расистский характер. Листовка, используемая в рамках кампании за одномандатные места высокого чиновника в блоке «Новый курс – Автомобильная Россия», содержащая явно ксенофобное заявление, была изъята после того, как из избирательных органов поступило порицание.

В Краснодарском крае наблюдатели МНВ познакомились с ситуацией месхетинских турок, которые были лишены избирательных прав. Отказ администрации края следовать двум постановлениям Конституционного Суда, не выполняющимся в течение нескольких лет, что он обязан выдать месхетинским туркам документы постоянного местожительства, означал, что несколько тысяч членов общества в Краснодаре не могли получить паспорта Российской Федерации несмотря на то, что они имели право гражданства. Они, в результате, не могли голосовать на выборах в Государственную Думу.

XII. МЕСТНЫЕ НАБЛЮДАТЕЛИ

Местные непартийные организации активным образом наблюдали за избирательным процессом, в частности, за предвыборной кампанией. Самая активная работа получила поддержку со стороны общественного объединения «Голос», которое послужило в качестве гарантии для участия

общественных организаций в тридцати субъектах федерации. «Голос» выпускал периодические отчеты в предвыборный период и направил 4.500 наблюдателей в день выборов. Поскольку не существует требование закона, чтобы местные непартийные организации по наблюдению могли быть формально аккредитованы, общественные организации выразили перед выборами беспокойство, что некоторые лица, ответственные за организацию и проведение выборов, не вполне осознали свою роль и что они могли бы не разрешить им доступ до избирательных участков. Отсутствовали тоже четкие указания в отношении того, какие документы непартийные наблюдатели обязаны иметь, чтобы присутствовать на избирательных участках. Поскольку фактически ряду непартийных наблюдателей сначала отказали в доступе к избирательным участкам в день выборов, вышестоящие комиссии отреагировали должным образом, и доступ был, в конце концов, обеспечен во всех случаях.

ХIII. НАБЛЮДЕНИЕ ЗА ГОЛОСОВАНИЕМ И ПОДСЧЕТОМ ГОЛОСОВ ИЗБИРАТЕЛЕЙ

A. ГОЛОСОВАНИЕ

День выборов прошел, в основном, спокойно, но, к сожалению, были единичные случаи насилия, в особенности в Чечне, где был убит член избирательной комиссии. В день выборов полиция направила большее количество своих людей, после того, как она получила сообщения об угрозе террористической деятельности против мероприятий, связанных с выборами.

Голосование в день выборов получило положительную оценку в 95% избирательных участков, которые посетили наблюдатели ММНВ.²⁵ Почти во всех случаях открытие избирательных участков, проверка удостоверений избирателей и выдача избирательных бюллетеней осуществлялись согласно установленному порядку. Тем не менее появились существенные проблемы в отношении тайны голосования, основной международной нормы демократических выборов.²⁶ Открытое голосование (т.е. когда избиратели не голосуют с соблюдением секретности) наблюдалось в 29% посещенных избирательных участков, тогда как групповое или семейное голосование (т.е. когда два или большее число избирателей заполняют свои избирательные бюллетени совместно) наблюдали в одной четверти посещенных избирательных участков. Как открытое голосование, так и голосование группами противоречит Закону «О выборах в Думу»,²⁷ и идет вразрез с обязательством ОБСЕ 7.4.

Вызывающее беспокойство частое открытое голосование, которое наблюдалось, частично было вызвано недостаточным количеством кабин для голосования на многих избирательных участках или жн наличием кабин, которые не могли обеспечить соответствующие условия для тайного голосования. Крайний случай указывался в Давлекановском округе (ОИК 4), Башкортостан, где все избирательные участки были без кабин для голосования. Еще большее беспокойство, однако, вызвало большое число замечаний, поступивших от международных наблюдателей, что члены УИК, в нарушение своих законных обязанностей, активным образом уговаривали избирателей не пользоваться кабинетами для голосования или же они предлагали удобства (такие как столы для раскладки, с прилагаемыми ручками, стоящие рядом с ящиками для голосования), что поощряло

²⁵ В день выборов наблюдатели ОБСЕ посетили приблизительно 2.500 из общего числа 95.000 избирательных участков.

²⁶ Статья 7.4 Копенгагенского документа ОБСЕ обязывает государства-стороны “обеспечить, чтобы голоса были отданы в тайном голосовании”, тогда как Конвенция о гражданских и политических правах (ст. 25) наделяет “каждого гражданина правом и возможностью ... голосовать и быть избранным на действительных периодически проводимых выборах, которые ... проводятся на основе тайного голосования, гарантируя свободное волеизъявление избирателей.”

²⁷ Декларация об основных свободах (DEL) ст. 77(9): “Каждый избиратель голосует лично. [...] Избирательные бюллетени заполняются в кабине или же на каком-нибудь другом месте, специально подготовленном к тайному голосованию, где присутствие других лиц считается недопустимым.”

открытое голосование. Это, в особенности, наблюдалось в Санкт-Петербурге и Москве.²⁸ ОБСЕ/БДИПЧ обеспокоены, что открытое голосование и голосование группами по-прежнему допускается или предается забвению выборной администрацией в Российской Федерации.

Если голосование проходило, как правило, спокойным и мирным образом, имели место случаи многолюдия на избирательных участках в разных частях страны, в особенности, там, где число зарегистрированных избирателей было близко к максимальному числу 3.000 человек. Число инвалидов или больных избирателей, которые голосовали за пределами избирательного участка, с использованием переносного ящика для голосования, осталось на относительно высоком уровне – 5,6% (по официальным данным ЦИК). Наблюдатели ММНВ, которые наблюдали за процессом голосования за пределами избирательного участка, заметили, что такие избиратели часто голосовали в открытую. Беспокорство вызывало тоже использование переносных ящиков для голосования в ряде больниц, где избирательные бюллетени привозили для всех больных, независимо от того, затребовали ли они переносный ящик для голосования или нет.

В 14% избирательных участков наблюдалось присутствие неуполномоченных на то лиц – в основном, персонала местных органов администрации – и, в одной пятой из них, они пытались руководить работой избирательной комиссии. Были сообщения о напряженной ситуации или беспорядков в 2% наблюдавшихся избирательных участках и о запугивании избирателей либо должностных лиц УИК в 3%. Присутствие полицейских во время голосования наблюдалось в 67% избирательных участков. И хотя ММНВ не заметила, чтобы полиция вмешивалась в процесс голосования или подсчета голосов, тем не менее были случаи, когда полиция действовала таким образом, чтобы мешать международным наблюдателям, например, отвечая на вопросы, задаваемые лицам, ответственным за организацию и проведение выборов, и аккредитованным наблюдателям. Как это уже было отмечено раньше, следовало бы разъяснить роль полиции в день выборов

В Башкортостане достоверные источники указывали, что в день выборов весьма часто использовали автобусы для перевозки нескольких тысяч рабочих по крайней мере с восьми крупных нефтеперерабатывающих заводов, а также химзаводов и нефтехимзаводов в столице Уфе. Рабочих заставляли получать открепительные удостоверения для голосования, в некоторых случаях под угрозой потери работы, и их брали на выборы для голосования группой в заблаговременно отобранных избирательных участках. Наблюдатели ММНВ были свидетелями такой картины на двух избирательных участках.

Б. ПОДСЧЕТ ГОЛОСОВ²⁹

Процесс подсчета голосов был оценен отрицательно наблюдателями ММНВ в 27% избирательных участков, где наблюдался подсчет голосов, а “существенные процедурные ошибки или упущения” были отмечены в 31%. Такие расхождения между, в целом, положительной оценкой голосования и оценкой порядка подсчета голосов отражает невыполнение многими членами УИК сложных процедур, которые следует выполнять во время подсчета голосов. В частности, с этим встречались в отношении составления протоколов о результатах; в 38% посещенных избирательных участков протоколы не составлялись при всей требуемой информации. Наблюдатели, в основном, указывали, что эти технические нарушения, как представляется, были вызваны скорее всего желанием ускорения процесса подсчета голосов, нежели преднамеренными действиями, направленными на подорвание целостности и честности определения результатов. Тем не менее эти расхождения в требованиях закона подсказывают, что следует пересмотреть аспекты этого процесса, дабы определить, в каком случае их надо направить в основное русло, а в каком можно было бы использовать более простые техники, чтобы добиться того, что строгое следование предписаниям

²⁸ Открытое голосование наблюдалось в 49% избирательных участков, которые были посещены в Санкт-Петербурге, и в 36% в Москве.

²⁹ Наблюдатели ММНВ присутствовали при подсчете голосов на 168 избирательных участках, из них 58 в Москве.

могло бы быть достигнуто, не теряя предусмотренных настоящими требованиями закона гарантий ответственности и транспарентности.

Как нарушение гарантий транспарентности, требуемых законом, наблюдатели ММНВ указали на то, что: (i) выбор, произведенный избирателями по каждому избирательному бюллетеню не объявлялся вслух в 48% посещенных избирательных участков; (ii) результаты по каждому кандидату либо партии или блоку не объявлялись вслух в 23%; (iii) заверенные копии протоколов о результатах не выдавались имеющим на это право лицам по их требованию в 14%; и (iv) протоколы о результатах не вывешивались для всеобщего осмотра в 12%. Такие нарушения потенциально сводили на нет способность участников выборов полностью проверить правильность протоколов о результатах на уровне избирательного участка. Наблюдатели ММНВ сообщали о “злонамеренной фальсификации” протоколов о результатах в пяти случаях.

В. ОПРЕДЕЛЕНИЕ РЕЗУЛЬТАТОВ³⁰

Определение результатов в территориальных избирательных комиссиях получило положительную оценку в 95% ТИК, посещенных наблюдателями ММНВ. Определение результатов следовало по окончании подсчета голосов на избирательных участках и включало ввод информации в базу данных ГАС «Выборы». Было указано на некоторые процедурные погрешности, в особенности, невозможность провести в 10% посещенных ТИК ручной ввод данных из результатов, поступивших с избирательного участка в таблицы результатов увеличенной формы (крупноформатные таблицы) перед их вводом электронным образом в систему ГАС «Выборы», а в 20% наблюдавшихся случаев присутствовавшие члены УИК не сверяли данные на электронных распечатках с оригинальным протоколом. В четырех случаях наблюдатели ММНВ сообщали, что имели место расхождения между результатами протокола и электронным представлением результатов. Тем не менее, как шаг вперед по направлению к большей транспарентности процесса определения результатов, свыше 70% ТИК, посещенных наблюдателями ММНВ, позволяли партийным наблюдателям следить за процессом ввода данных; такое же предоставление возможностей имело место по отношению к местным и международным наблюдателям в около половины ТИК, где они присутствовали. Было несколько сообщений, что ТИК отказали в приемке частично заполненных или ошибочных протоколов о результатах; в таких случаях должностных лиц УИК просили исправить проблемы путем внесения поправок в уже заверенные протоколы при отсутствии других членов УИК.

Г. ОПУБЛИКОВАНИЕ ПРЕДВАРИТЕЛЬНЫХ РЕЗУЛЬТАТОВ

Электронная обработка установленных предварительных результатов ЦИК и ТИК позволила на быстрое опубликование предварительных результатов для целой страны в течение суток после закрытия избирательных участков, 8 декабря. В большинстве случаев публикация предварительных результатов на уровне избирательного участка была достигнута за тот самый промежуток времени. В общем, этот шаг повысил транспарентность процесса установления итогов голосования в том смысле, что он позволил перепроверку опубликованных результатов с протоколами о результатах. Тем не менее на практике предварительные результаты в таком формате были опубликованы только на страницах Интернета 89 отдельных ИКС вместо того, чтобы использовать единое место для помещения данных, чтобы было бы в техническом плане выполнимо, если учесть те средства, которые были предоставлены в ЦИК системой ГАС «Выборы». ММНВ отметила, что в ряде случаев интернетовские страницы ИКС не сработали должным образом или же они не содержали всех релевантных предварительных результатов.

Д. ЖАЛОБЫ ПОСЛЕ ВЫБОРОВ

³⁰ Наблюдатели ММНВ наблюдали за частями процесса определения результатов выборов в 72 ТИК.

До МНВ дошли сведения о ряде жалоб, зарегистрированных 7 декабря или после этой даты, касающихся конкретных нарушений избирательного процесса по отношению ко дню выборов и обработки результатов. Больше было жалоб, поступивших от местных непартийных наблюдателей и некоторых политических партий, по поводу того, что УИК не выдавали заверенные копии протоколов о результатах. Это притязание, которое нашло веское подтверждение в части сообщений, поступивших от международных наблюдателей, указывает на серьезное нарушение законодательных требований предоставлять возможность проверки целостности и честности опубликованных результатов.

КПРФ во взаимодействии с «Яблоком» и СПС предприняли совместные усилия, чтобы получить заверенные копии протоколов у УИК. После выборов КПРФ начала свое собственное параллельное установление этих итогов и она поместила их на странице в Интернете. КПРФ жаловалась, что ее усилия встретились с препятствиями в виде отказа в выдаче протоколов ее наблюдателям в значительном числе случаев, и, таким образом, ее параллельный подсчет голосов избирателей не мог быть исчерпывающим.

17 декабря, на основе частичных результатов того параллельного подсчета голосов, председатель КПРФ, Геннадий Зюганов, потребовал в неофициальной жалобе в ЦИК, чтобы объявление окончательных результатов было отложено и чтобы провести повторный подсчет голосов вручную в большом количестве избирательных участков, в частности, в 60.000, в отношении которых представители этой партии заявляли, что их копии протоколов отличаются от данных ЦИК. Эта жалоба была отклонена ЦИК 18 декабря, после чего были объявлены окончательные результаты.

И хотя у ММНВ не было возможностей проверить основания для жалобы КПРФ, большое число УИК, которых она касалась, как нам представляется, должно было бы встретиться с надлежащей реакцией и расследованием избирательными органами. Следовало бы разработать систему регистрации таких сообщаемых расхождений и их решения и следовало бы также определить ответственность должностных лиц в таких случаях.

XIV. РЕЗУЛЬТАТЫ ВЫБОРОВ

Предварительные результаты выборов в Государственную Думу были объявлены 8 декабря, а окончательные результаты, с некоторыми изменениями - 19 декабря. Согласно ЦИК, в общей сложности в выборах приняли участие 60.712.299 избирателей, что составляет явку в размере 55,75%, по сравнению с явкой на уровне около 61% на выборах в Государственную Думу в 1999 году. Число действительных голосов составило 59.684.768, а число недействительных голосов – 948.411, что составляет 1,56% всех поданных голосов. 5% порог для распределения парламентских мандатов, определенных на основе действительных голосов, составил 2.984.239 голосов.

Таблица 1 – Окончательные результаты выборов по принципу федерального состязания по пропорциональной системе³¹

<i>Партия / блок</i>	<i>Число полученных голосов</i>	<i>Процент поданных голосов</i>
1. Единение	710.538	1,17
2. Союз Правых Сил	2.408.356	3,97
3. Российская партия пенсионеров / Партия социальной справедливости	1.874.739	3,09
4. Яблоко	2.609.823	4,30
5. За Святую Русь	298.795	0,49

³¹ Представленная очередность покрывается с той очередностью, с которой партии и блоки были указаны в избирательном бюллетене.

6.	Русь	147.423	0,24
7.	Новый курс – Автомобильная Россия	509.241	0,84
8.	Народная Республиканская партия России	80.416	0,13
9.	Зеленые	253.983	0,42
10.	Аграрная партия России	2.205.704	3,64
11.	Истинные Патриоты России ³²	149.144	0,25
12.	Народная партия Российской Федерации	714.652	1,18
13.	Демократическая партия России	136.294	0,22
14.	Великая Россия – Союз «Евразия»	170.786	0,28
15.	СЛОН	107.444	0,18
16.	Родина	5.469.556	9,02
17.	Партия мира и единства	148.948	0,25
18.	ЛДПР	6.943.885	11,45
19.	Партия Возрождения России – Российская партия жизни	1.140.333	1,88
20.	Единая Россия	22.779.279	37,57
21.	Российская конституционно-демократическая партия	113.184	0,19
22.	Развитие предпринимательства	212.825	0,35
23.	Коммунистическая партия Российской Федерации	7.647.820	12,61
	“Против всех”	2.851.600	4,70

Таблица 2. Распределение депутатских мест в Государственной Думе по партиям/блокам

<i>Партия / Блок</i>	<i>Федеральный список</i>	<i>Одномандатные округа</i>	<i>Итого</i>
Единая Россия	120	104	224
Коммунистическая партия Российской Федерации	40	12	52
Либерально-демократическая партия России	36	0	36
Национально-патриотический союз «Родина» (блок)	29	7	36
Народная партия Российской Федерации	0	17	17
Яблоко	0	4	4
Союз Правых Сил	0	3	3
Партия Возрождения России / Партия жизни (блок)	0	3	3
Аграрная партия	0	2	2
Великая Россия – Союз «Евразия» (блок)	0	1	1
Развитие предпринимательства	0	1	1
Новый курс – Автомобильная Россия (блок)	0	1	1
Независимые кандидаты (самовыдвижение)	—	67	67
<i>Вакансия*</i>	—	3	3
<i>Итого</i>	225	225	450

Результаты выборов по федеральному пропорциональному списку ознаменовали существенный сдвиг в распределении мест в парламенте России. Лишь четыре партии либо блока преодолели 5% порог, что составило спад с шести на выборах 1999 года (хотя две из тех шести сейчас были

³² Получив меньше 3%, «Истинные Патриоты России» утратили свой избирательный депозит, уплаченный ими вместо сбора подписей в момент регистрации.

объединены под названием «Единая Россия»). «Единая Россия», КПРФ и ЛДПР вернулись в Государственную Думу, к ним же присоединился блок «Родина», на долю которого выпал большой успех, если учесть, что он был основан лишь за несколько месяцев до выборов. Неудача двух либеральных оппозиционных партий, «Яблока» и СПС, чтобы вернуться в Государственную Думу на выборах по пропорциональной системе, была особенно удивительной. Столь же удивительным стал результат ЛДПР и КПРФ: ЛДПР почти удвоила число своих мандатов по сравнению с выборами 1999 года и, таким образом, отклонила постепенное снижение числа мест с 1995 года, тогда как результат КПРФ ознаменовался спадом почти на половину по сравнению с выборами 1999 года, и это ее самый плохой результат за всю ее историю.³³ Тем не менее, составляющий свыше одной трети общего количества голосов результат «Единой России» по пропорциональному списку обозначал, по сути дела, только маргинальное увеличение, если сложить результаты партий, составляющих ее целое, «Единства» и «Отечества - Всей России», которых они добились в 1999 году.

Вместе с итогами выборов в одномандатных избирательных округах эти результаты обозначали, что партии и блоки, поддерживавшие президентскую программу, представили собой подавляющее большинство в новой Государственной Думе. Победа «Единой России» на федеральных выборах по пропорциональной системе и ее внушительные результаты на выборах в одномандатных округах привели партию плотно к большинству, которое составляет 224 мандата. Ожидания, что она могла добиться такого превосходства благодаря сотрудничеству с ее только-что сформированным союзником, «Народной партией», в частности, рушились на первом заседании новой Государственной Думы 29 декабря, когда «Единая Россия» зарегистрировала фракцию в составе 300 депутатов (см. ниже). «Яблоко» и СПС сошли до незначительного присутствия, имея каждое из них по небольшому числу мандатов, которые они получили в одномандатных округах. Это привело к тому, что КПРФ, с ее во многом сокращенном составе в парламенте, стала единственной кое-что значащей оппозиционной партией в Государственной Думе.

Голосование “против всех” на выборах по пропорциональной федеральной системе продемонстрировало значительное повышение по сравнению с выборами 1999 года (4,72% против 3,36%) и было весьма высоким по значительному количеству одномандатных избирательных округов. В трех избирательных округах – Санкт-Петербург Восток, Ульяновский и Свердловск Верх-Исетский – оно показало самый высокий процент голосов, что потребовало проведения новых выборов, которые предстоит провести одновременно с президентскими выборами 14 марта 2004 года.

На первой сессии новой Государственной Думы 29 декабря были зарегистрированы четыре фракции: «Единая Россия» с 300 депутатами, КПРФ с 52 и ЛДПР и «Родина» с 36 мандатами каждая. Двадцать три депутата не присоединились ни к одной из этих группировок. Лидер «Единой России» Борис Грызлов был избран председателем Государственной Думы.

XV. РЕКОМЕНДАЦИИ

A. РЕКОМЕНДАЦИИ ДЛЯ КРАТКОСРОЧНОГО РАССМОТРЕНИЯ

Вслед за выборами в Государственную Думу состоятся президентские выборы, 14 марта 2004 г. В общем, не рекомендуется вводить существенные изменения в порядок выборов, сколь скоро избирательный процесс уже протекает. Тем не менее следовало бы принять во внимание следующие рекомендации для их использования в работе, и как они не требуют видоизменения законодательства, а их внедрение могло бы существенным образом способствовать усовершенствованию избирательного процесса:

³³ В 1999 г. ЛДПР (баллотировавшаяся как «Блок Жириновского») набрала 5,98%, тогда как КПРФ сумела добиться 24,29%.

1. Федеральные и региональные органы власти должны обеспечить строгое выполнение всех законодательных ограничительных положений против использования административных ресурсов в любой избирательной кампании. ЦИК и другие соответствующие органы должны взять на себя более активную роль по мониторингу, расследованию и наказанию втвных в злоупотреблении административными ресурсами.
2. ЦИК и другие органы контроля должны обеспечить, чтобы все государственные средства массовой информации предоставляли освещение избирательных кампаний нейтральным и равноправным образом. ЦИК должна рассмотреть возможность проведения своего собственного мониторинга выходящих в эфир программ средств массовой информации во время избирательных кампаний для того, чтобы разоблачать неравноправное и предубежденное освещение кампаний и чтобы принимать быстрые и эффективные меры против тех, кто нарушает закон.
3. Избирательные органы должны применять на равноправной и невыборочной основе критерии регистрации участников выборов, с применением отказа в регистрации или отмены регистрации только за существенные нарушения. Все участники избирательного процесса должны иметь одинаковую возможность устранять мелкие изъяны в их заявках о кандидатуре.
4. ЦИК должна издать специальные указания, чтобы требовать от должностных лиц УИК предупреждения открытого голосования и голосования группами. ЦИК должна также предоставлять избирателям возможность обучения по вопросу об обязанности голосовать тайно. ТИК должны обеспечить, чтобы каждый избирательный участок получил достаточное число соответствующих кабин для голосования.
5. ЦИК должна издать исправленные и дополненные инструкции по процедурам голосования с использованием переносных ящиков, чтобы повысить гарантии секретности голосования предупредить фальсификацию. Избирательные бюллетени для заочного голосования должны выдаваться только тем избирателям, которые запросили такую услугу.
6. ЦИК должна предпринять меры по обеспечению соблюдения соответствующих процедур по подсчету голосов избирателей. Следует расширить масштаб обучения по этим вопросам и разработать учебные материалы. В особенности, должно взыскиваться существующее обязательство должностных лиц УИК, чтобы предоставлять заверенные копии протоколов о результатах всем имеющим на это право лицам. Нарушения процедуры должны расследоваться, а те, кто нарушил закон, должны нести за это ответственность.
7. В начале избирательной кампании и перед днем выборов ЦИК должна обнародовать настоящее общее число зарегистрированных избирателей, которые праве принять участие в голосовании в день выборов, а также его разбивку по избирательным участкам. ЦИК должна также пересмотреть формат протоколов о результатах для включения данных о количестве избирателей, которые были дополнительно включены в списки избирателей на каждом избирательном участке в день выборов.
8. Чтобы и в дальнейшем способствовать полной транспарентности процесса установления итогов голосования, данные должны помещаться в Интернете в течение одного часа после того, как они будут введены в систему ГАС «Выборы», а все предварительные и окончательные результаты должны быть доступны на одной, иерархически построенной странице Интернета. База данных с протоколов УИК должна быть доступной в стандартном формате на странице в Интернете для того, чтобы ее можно было загрузить в ЭВМ. Таким же образом, все решения ЦИК, ИКС и ОИК должны публиковаться на соответствующих страницах в Интернете и чтобы они оставались там в течение минимального срока.

9. ЦИК должна по-прежнему подчеркивать перед нижестоящими комиссиями важность местных непартийных наблюдателей и издавать ясные указания насчет их доступа к избирательным участкам, в частности, какие документы требуются для того, чтобы они могли присутствовать там в день выборов.

Б. РЕКОМЕНДАЦИИ ДЛЯ РАССМОТРЕНИЯ В БОЛЕЕ ДЛИТЕЛЬНЫЙ СРОК

Правовые рамки

10. Широкомасштабный пересмотр избирательного законодательства должен быть предпринят как попытка разъяснить и упростить сложные положения для того, чтобы повысить понимание рядовыми гражданами законоположений, касающихся выборов, и чтобы облегчить обучение избирателя и провести курсы обучения лиц, ответственных за организацию и проведение выборов.
11. Закон о политических партиях должен быть пересмотрен и следует уделить серьезное внимание выводу из него положений, которые являются дискриминирующими в вопросе образования политических партий группами, представляющими региональные, местные интересы и интересы меньшинств.
12. Законодательство о выборах должно быть пересмотрено: (i) чтобы предупреждать неравновесие в представительности парламентских группировок, фаворизирующее любого участника выборов в составе избирательной комиссии с правом решающего голоса; (ii) чтобы обеспечить независимость выборной администрации от органов исполнительной власти; (iii) чтобы разъяснить меры, на основе которых члены прежних избирательных комиссий могут назначать членов новой комиссии; и (iv) чтобы указывать на (если такое имеется) членство в политических партиях всех членов избирательных комиссий с правом решающего голоса. Лимит 'одна треть' в отношении представительности органов местной администрации с правом решающего голоса в избирательных комиссиях тоже должен соблюдаться.
13. Правовые положения, регулирующие использование голосов граждан, голосующих за рубежом, по отношению к конкретным одномандатным избирательным округам, должны быть пересмотрены, чтобы обеспечить транспарентность по ходу этого процесса. Должна иметь место последовательность процедур распределения голосов по одномандатным избирательным округам между избирателями, голосующими за рубежом, и теми, которые используют открепительные удостоверения для голосования за пределами своего избирательного округа.
14. Следует обратить внимание на удаление положений, позволяющих голосовать "против всех," поскольку при этом представляется невозможным учет политической воли голосов "против всех" на выборах по пропорциональной системе.
15. Препятствия, которые ограничивают вовлеченность групп местных непартийных наблюдателей в избирательном процессе, должны быть изъяты из законодательства о выборах. Местные непартийные наблюдатели должны иметь право на принятие участия во всех заседаниях избирательных комиссий и на получение соответствующей информации.
16. Законодательство о выборах должно быть изменено и дополнено или же ЦИК должна издать инструкции по вводу правовых положений в отношении присутствия полиции на избирательных участках и ее роли в период до дня выборов, в день выборов и тут же после дня выборов и, в особенности, четко определить ситуации, в которых правоохранительные лица могут

присутствовать внутри избирательных участков, а также других избирательных комиссий, равно как и их полномочия и обязанности.

17. Законодательство о выборах должно быть изменено и дополнено или же ЦИК должна издать инструкции по вводу положений по отношению к присутствию должностных лиц государственной администрации и их роли во время избирательной кампании, а также органов выборной администрации.

Организация выборов

18. Широкомасштабный пересмотр процедур регистрации избирателей должен быть предпринят для того, чтобы получить более точные списки избирателей.
19. ЦИК должна пересмотреть процедуры голосования для того, чтобы четко определить, когда следует ставить печать на избирательных бюллетенях и когда они должны подписываться членами УИК.

Средства массовой информации

20. Закон «Об основных гарантиях ...» должен быть пересмотрен для того, чтобы он отражал и разъяснял решение Конституционного Суда по отношению к освещению избирательной кампании средствами массовой информации.
21. Закон «О выборах в Думу» должен быть пересмотрен для того, чтобы из него изъять положения, в соответствии с которыми политические партии, которые не сумели набрать 2% голосов, отданных по федеральной пропорциональной системе, обязаны оплатить государственным средствам массовой информации стоимость бесплатной рекламы.
22. Федеральные органы власти должны продвинуться вперед со своими планами по преобразованию государственных радиотелевизионных станций в независимые служащие населению средства массовой информации, которые будут доводить до граждан беспристрастную и политически уравновешенную информацию о претендентах на выборах.
23. Должен быть создан независимый совет по делам средств массовой информации с четко выраженным мандатом на надзор и контроль за бесплатным, равноправным и справедливым доступом до государственных радиотелевизионных станций. Состав его членов должен быть разнообразным, а все они должны проявлять профессионализм, в частности, ими могли бы быть представители средств массовой информации, гражданского общества, органов юстиции, правительства и политических партий. Не все члены должны назначаться Президентом или Министерством по делам печати и радиотелевещания.
24. Органы государственной власти должны воздерживаться от вмешательства в работу журналистов и другого персонала средств массовой информации с намерением повлиять на выборы. Не может быть какого бы то ни было запугивания, каких бы то ни было угроз, закрытия или нажима на средства массовой информации любым членом государственной или местной администрации.

Меньшинства и женщины

25. Все политические партии и кандидаты должны осуждать и воздерживаться от использования любых шовинистских и ксенофобных заявлений в их кампаниях. Власти должны принимать неотложные и надлежащие меры по порицанию партий и кандидатов, которые в своей агитационной деятельности используют язык ненависти.

26. Руководство политической партии должно способствовать партийному членству женщин, в частности, путем выдвижения их на выборные посты в партийных списках. Политические партии должны также направлять в адрес женщин вопросы, имеющие для них особое значение в их кампаниях.

ОБСЕ/БДИПЧ по-прежнему готовы сотрудничать с властями России по представлению и рассмотрению круга вопросов, вызывающих беспокойство, поднятых в настоящем отчете, и они хотят предложить свои услуги по последующим мероприятиям в отношении любых из вышеперечисленных рекомендаций.

ОБ ОБСЕ/БДПИЧ

Бюро по демократическим институтам и правам человека (БДПИЧ) – основной институт ОБСЕ, задача которого заключается в оказании помощи государствам-сторонам в “обеспечении полного уважения прав человека и основных свобод, следовании нормам закона, поддержке принципов демократии и (...) построении, укреплении и охране демократических институтов, а также в поощрении терпимости среди общества в целом” (Хельсинский документ 1992 года).

БДПИЧ, обоснованное в Варшаве, в Польше, было создано в качестве Бюро по свободным выборам на парижской встрече в верхах в 1990 году и начало свою деятельность в мае 1991 года. Год спустя название Бюро было изменено для того, чтобы отразить расширение его мандата на включение прав человека и демократизации. В настоящее время в нем работает персонал в числе более, чем 100 человек.

БДПИЧ – ведущее агентство в Европе в области **наблюдения за выборами**. Оно ежегодно координирует и организует направление тысяч наблюдателей для определения, проводятся ли выборы на территории действия ОБСЕ в соответствии с внутренним законодательством и с международными стандартами. Его уникальная методика предоставляет возможность углубленного анализа всех элементов избирательного процесса. Посредством мероприятий по оказанию помощи БДПИЧ помогает государствам-сторонам совершенствовать их избирательные рамки.

Работа Бюро по вопросам о **демократизации** охватывает собой следующие тематические области: нормы закона, гражданское общество, свобода передвижения, равенство полов и торговля живым товаром. БДПИЧ ежегодно реализует ряд программ помощи, обращенной к определенным группам населения, стараясь как способствовать и повышать соблюдение государством принятых в рамках ОБСЕ обязанностей, так и развивать демократические структуры.

БДПИЧ осуществляет контроль за соблюдением государствами-сторонами обязательств, принятых в рамках ОБСЕ, в области человеческого измерения, и оказывает помощь в совершенствовании защиты **прав человека**. Оно также ежегодно организует ряд встреч для обсуждения осуществления обязанностей, принятых государствами-сторонами в рамках ОБСЕ, по человеческому измерению.

БДПИЧ предоставляет государствам-сторонам консультацию по проводимой ими политике в отношении **ромов и синти**. Оно поддерживает создание и формирование сети правовых институтов в общественности ромов и синти, а также оно поддерживает участие представителей ромов и синти в органах, осуществляющих политику. Бюро действует также в качестве организации по обмену информацией о проблемах ромов и синти между лицами, занимающимися этими вопросами на национальной и международной арене.

Вся деятельность БДПИЧ осуществляется координированным образом и в тесном сотрудничестве с государствами-сторонами ОБСЕ, институтами ОБСЕ и с их деятельностью на местах, равно как и с другими международными организациями.

Больше информации можно отыскать на странице БДПИЧ в Интернете (www.osce.org/odihr).