



МЕЖДУНАРОДНАЯ МИССИЯ ПО НАБЛЮДЕНИЮ ЗА ВЫБОРАМИ Российская Федерация – Выборы Президента, 18 марта 2018 г.

ЗАЯВЛЕНИЕ О ПРЕДВАРИТЕЛЬНЫХ РЕЗУЛЬТАТАХ И ВЫВОДАХ

ПРЕДВАРИТЕЛЬНЫЕ ВЫВОДЫ

Президентские выборы 18 марта прошли в чрезвычайно контролируемой правовой и политической среде, отмеченной сохраняющимся давлением на критические мнения, в то же время Центральная Избирательная Комиссия (ЦИК) провела выборы эффективно и прозрачно. После активных усилий по повышению явки, граждане приходили голосовать в больших количествах, тем не менее, ограничения фундаментальных свобод собраний, ассоциаций и выражения мнений, а также регистрации кандидатов, ограничивали возможность политического участия и стали причиной отсутствия реальной конкуренции. Несмотря на то, что кандидаты могли относительно свободно проводить избирательную кампанию, развернутое и не критическое освещение деятельности действующего президента в большинстве СМИ привело к неравным условиям. В целом, день голосования прошел организованно, несмотря на некоторые недостатки, связанные с соблюдением тайны голосования и прозрачностью подсчета голосов.

Восемь кандидатов, одна женщина и семь мужчин, были выдвинуты для участия в выборах, семь – политическими партиями, и один, действующий президент, в порядке самовыдвижения. Позитивным изменением стали законодательные поправки, значительно сократившие требуемое количество подписей в поддержку регистрации кандидатов. ЦИК отказала в регистрации 17 кандидатам, шесть из них безуспешно обжаловали решения ЦИК в Верховном суде. Действующие ограничения права быть избранным противоречат обязательствам в рамках ОБСЕ и другим международным стандартам и ограничивают инклюзивность процесса регистрации кандидатов.

Большинство кандидатов публично высказывали уверенность в победе действующего президента. Таким образом, в предвыборной кампании отсутствовала конкурентная борьба между кандидатами, многие из которых признавали, что не ждут победного результата. Усилия по повышению явки преобладали над предвыборными кампаниями кандидатов. Ряд активистов, которые подвергали сомнению легитимность выборов, были задержаны. МНВ БДИПЧ получала сообщения о случаях давления на избирателей с целью привлечения их к участию в выборах. Все эти нарушения противоречат ряду обязательств в рамках ОБСЕ и другим международным обязательствам в отношении свободы и равенства предвыборной кампании.

Правовые и технические аспекты выборов были организованы эффективно и с соблюдением установленных сроков. ЦИК проводила регулярные и публичные заседания и принимала меры в ответ на повторяющиеся сообщения о принуждении избирателей. Нижестоящие комиссии компетентно выполняли свою работу по подготовке выборов, однако некоторые собеседники МНВ БДИПЧ поднимали вопрос о том, влияет ли состав комиссий на их беспристрастность и независимость.

Нормативно-правовая база, регулирующая проведение выборов президента является обширной, и недавние поправки отвечали некоторым предыдущим рекомендациям БДИПЧ. Однако эта база остается излишне сложной и включает ряд ограничений, касающихся прав избирателей и кандидатов. Ряд поправок к десятку различных законов, принятых с момента президентских

выборов 2012 г., привели к ограничению некоторых гарантированных Конституцией политических прав и свобод, в противоречие ряду обязательств в рамках ОБСЕ и иных международных обязательств и стандартов демократических выборов.

Кандидаты обязаны предоставить в ЦИК два финансовых отчета, в том числе, в течение месяца со дня официального опубликования общих результатов выборов. Как того требует закон, ЦИК опубликовала на своем сайте информацию об общем количестве поступивших и израсходованных средств кандидатов. Однако прозрачность финансирования кампании была ограничена в связи с тем, что закон не требует публиковать детализированные данные расходования средств избирательного фонда.

Большинство собеседников МНВ БДИПЧ выразили уверенность в точности списков избирателей. Законодательные поправки, позволяющие голосовать на избирательном участке по месту нахождения стали позитивным шагом в сторону содействия использования активного избирательного права, и около 5,6 млн избирателей воспользовались новым механизмом. В то же время неоднократно публично озвучивались опасения, что этот механизм использовался для оказания давления на избирателей с целью привлечения их к голосованию. Бланкетное ограничение избирательных прав всех осужденных и лиц, признанных судом недееспособными, противоречит пункту 7.3 Копенгагенского документа ОБСЕ 1990 г.

Телевидение, и в особенности телерадиокомпании, учрежденные, находящиеся в собственности или поддерживаемые государством, остаётся главным источником политической информации. Ограничительная законодательная и нормативная база посягает на свободу СМИ и провоцирует самоцензуру. Средства массовой информации, мониторинг которых проводила МНВ БДИПЧ, выполняли требования законодательства в отношении трансляции дебатов и предоставляли кандидатам бесплатное эфирное время и печатное пространство. Хотя действующий президент не участвовал в дебатах и агитации в СМИ, широкое и нерегулируемое освещение его официальной деятельности доминировали в СМИ, давая ему значительное преимущество. Таким образом, избиратели не получали от СМИ критическую оценку взглядов и компетенций действующего президента. Ряд жалоб, касающихся СМИ, были направлены в ЦИК, преимущественно кандидатами, однако, ЦИК не обеспечила эффективную защиту прав, и отклонила все жалобы, кроме одной. Результаты проведенного МНВ БДИПЧ мониторинга СМИ показали, что СМИ придерживались требований законодательства о предоставлении зарегистрированным кандидатам и политическим партиям, которые их номинировали, бесплатного эфирного времени и печатных площадей на протяжении официальной избирательной кампании в СМИ.

Процесс рассмотрения жалоб по поводу выборов, в целом, был недостаточно прозрачен. Из множества обращений ЦИК сочла жалобами 420, но рассмотрела только две из них в ходе публичных заседаний и, впоследствии, опубликовала по ним решения. ЦИК сообщила МНВ БДИПЧ, что остальные жалобы находились вне рамок компетенции комиссии, так как в основном они касались фактов применения административного ресурса, и были направлены в иные государственные органы. В ИКС были поданы более 160 жалоб, которые в основном касались агитационных материалов, включая распространение листовок, призывающих бойкотировать выборы. Решения ИКС носили последовательно ограничительный характер, признавая в распространении таких материалов факт нарушения закона.

Согласно действующему законодательству наблюдение могут осуществлять представители кандидатов, средства массовой информации, международные наблюдатели, а также, в соответствии с недавними поправками, наблюдатели, назначенные общественными палатами. ЦИК аккредитовала около 1 500 международных наблюдателей и более 150 000 были направлены от общественных палат. В связи с восприятием общественных палат как структур,

связанных с государственной властью, наблюдение с их стороны не восполняет сохраняющихся законодательных ограничений независимого наблюдения со стороны граждан и организаций.

В целом, день голосования прошел организованно, несмотря на некоторые нарушения, связанные с соблюдением тайны голосования и процессуальными нарушениями, которые снизили прозрачность подсчета голосов. Обработка итогов голосования была оценена достаточно позитивно, хотя некоторые опасения были высказаны относительно прозрачности процесса. В течение дня, наблюдатели ММНВ обратили внимание на ряд мер, применяемых для повышения явки избирателей, некоторые из которых были неприемлемыми, таким образом, подтверждая опасения, выраженные в ходе избирательной кампании. Явка избирателей, по данным ЦИК, составила 67,47 процентов. Наблюдатели ММНВ могли следить за процессом и свободно осуществлять наблюдение.

ПРЕДВАРИТЕЛЬНЫЕ РЕЗУЛЬТАТЫ

Предыстория

Российская Федерация — президентская республика. В соответствии с Конституцией 1993 г. это «демократическое, федеративное, правовое государство с республиканской формой правления», и президент является главой государства. Президент обладает большим объемом полномочий, назначает федеральных судей и предлагает кандидатуры судей Конституционного и Верховного Суда, а также Генерального прокурора, которые затем проходят процедуру утверждения Советом Федерации.¹

Выборы президента были назначены на 18 марта постановлением Совета Федерации.² Действующий президент Владимир Путин выдвигался на четвертый срок после трёх не идущих подряд сроков. Его кандидатуру поддерживали четыре из шести партий, представленных в Государственной Думе, включая партию «Единая Россия» (ЕР), которая обладает конституционным большинством.³

Нормативно-правовая база и избирательная система

Конституция защищает свободу выражения мнений, свободу собраний и объединений, а также устанавливает, что в Российской Федерации не должны издаваться законы, умаляющие права и свободы человека и гражданина. Тем не менее, в ряде случаев федеральным законом могут быть введены ограничения прав и свобод – в основном, для защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, и законных интересов других людей, а также для обеспечения безопасности государства.⁴ Хотя некоторые ограничения и признавались Конституционным

¹ Президент обладает полномочиями назначать Председателя Правительства с согласия Государственной Думы, формировать и председательствовать на заседаниях Совета Безопасности, назначать и отправлять в отставку представителей Российской Федерации в Совете Федерации, Уполномоченных при Президенте, высший командный состав Вооруженных Сил, а также отзывать, после консультаций, дипломатических представителей в иностранных государствах и международных организациях. В то время как в Конституции сказано, что указы и распоряжения президента «не должны противоречить Конституции и федеральным законам», Конституция не налагает никаких ограничений на предмет принимаемых им актов.

² Постановление вступило в силу 18 декабря 2017 г. Принятой в июне 2017 г. поправкой в закон «О выборах Президента Российской Федерации» от 2002 г. (Закон о выборах Президента) дата президентских выборов была перенесена с 11 на 18 марта 2018.

³ По результатам выборов в Государственную Думу в 2016 г. в парламенте представлены следующие партии: Единая Россия (ЕР; 343 места), Коммунистическая партия Российской Федерации (КПРФ; 42 места), Либерально-демократическая партия России (ЛДПР; 39 мест), Справедливая Россия (СР; 23 места), Гражданская платформа (1) и Родина (1). КПРФ и ЛДПР выдвинули своих кандидатов.

⁴ В частности, закон 2004 г. «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» ввел в отношении свободы собраний ряд ограничений, конституционность которых неоднократно оспаривалась в

Судом соответствующими Конституции, свобода собраний была фактически ограничена произвольным применением властями этих ограничений.⁵

Ряд законодательных поправок, принятых с момента президентских выборов 2012 г., привёл к ограничению некоторых гарантированных Конституцией политических прав и свобод, что негативно повлияло на проведение демократических выборов. Так называемый «антитеррористический» закон 2016 г. наделяет органы власти широкими полномочиями в части ограничения гражданских прав, лишения гражданства и доступа к частным сообщениям, переданным посредством телефона и электронной связи.⁶ Поправки к ряду законов, принятые в 2012 и 2015 годах, обязывают местные некоммерческие организации, включая те, которые вовлечены в процесс наблюдения за выборами, при получении финансирования из-за рубежа регистрироваться в качестве «иностранных агентов», а также позволяют властям признавать зарубежные или международные организации «нежелательными» без соблюдения какой-либо судебной процедуры.⁷ Поправки, внесенные в декабре 2015 г. в закон «О Конституционном Суде Российской Федерации», наделяют Конституционный Суд полномочиями признавать решения межгосударственных судов неисполнимыми в связи с их расхождением с Конституцией.⁸

Президентские выборы в России регулируются, прежде всего, Конституцией 1993 г., законом 2002 г. «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» (далее – закон «Об основных гарантиях»), законом 2002 г. «О выборах Президента», а также постановлениями Центральной избирательной комиссии Российской Федерации (далее – ЦИК).⁹ Нормативно-правовая база обширна, но остается крайне сложной, а ряд ограничений, включая ограничения прав избирателей и кандидатов, противоречит обязательствам ОБСЕ и иным международным стандартам проведения демократических выборов. (См. разделы *Регистрация избирателей* и *Регистрация кандидатов*)

С момента прошлых президентских выборов в нормативно-правовую базу несколько раз вносились изменения, в последний раз – в декабре 2017 г., и некоторые поправки касались выполнения предыдущих рекомендаций БДИПЧ. Самые значимые поправки затрагивают

суде. В одном из своих последних решений по данному вопросу [Конституционный Суд 14 февраля 2013 г.](#) установил, что обязанность организаторов предварительно уведомлять власти о готовящемся публичном мероприятии соответствует Конституции.

⁵ Европейский Суд по правам человека (ЕСПЧ) в 2017 г. в деле [«Навальный против России» \(29580/12\)](#) установил, что «нарушающая закон ситуация, например, проведение демонстрации без предварительного уведомления властей, не обязательно служит оправданием вмешательства в право лица на собрания. В частности, когда нарушающие правила демонстранты не участвуют в актах насилия, Суд требовал, чтобы власти проявляли определенную степень толерантности по отношению к мирным собраниям чтобы не нарушить существо свободы собраний, гарантированной статьей 11 Конвенции». ЕСПЧ также указал, что суды «систематически отказывались проверить показания полицейских, отвергнув просьбы заявителя приобщить дополнительные доказательства по делу, например, изучить видеозаписи или вызвать свидетелей». Более того, ЕСПЧ отметил, что суды «автоматически считали предвзятыми показания свидетелей, сделанных в пользу заявителя; напротив, сотрудники полиции рассматривались как незаинтересованные стороны».

⁶ Закон «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части установления дополнительных мер противодействия терроризму и обеспечения общественной безопасности», принятый в июле 2016 года, внес поправки в десятки различных законов.

⁷ См. [Заключение](#) Европейской Комиссии за демократию через право (Венецианской Комиссии) Совета Европы по федеральному закону № 129-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации». См. также [Заключение](#) Венецианской Комиссии по федеральному закону № 121-ФЗ «О некоммерческих организациях».

⁸ См. [Заключение](#) Венецианской Комиссии по закону о внесении изменений в федеральный конституционный закон «О конституционном суде Российской Федерации» от 13 июня 2016 года.

⁹ Также задействованы положения Кодекса административного судопроизводства и Кодекса об административных правонарушениях.

процесс регистрации избирателей и кандидатов, права наблюдателей, меры прозрачности выборов, а также вводят административную и уголовную ответственность за незаконные выдачи и получение избирательных бюллетеней как в отношении вовлеченных должностных лиц, так и в отношении избирателей.

Президент избирается гражданами в ходе прямых выборов по единому федеральному избирательному округу сроком на шесть лет. В случае если ни один из кандидатов не получил более половины голосов избирателей, принявших участие в голосовании, то проводится второй тур с участием двух кандидатов, набравших наибольшее количество голосов.

Организация выборов

Выборы президента были организованы Центральной избирательной комиссией (ЦИК), избирательными комиссиями субъектов Российской Федерации (ИКС), территориальными избирательными комиссиями (ТИК) и участковыми избирательными комиссиями (УИК).¹⁰ Избирательные комиссии всех уровней имеют пятилетний мандат. ЦИК состоит из 15 членов, пять из которых назначает Государственная Дума, пять – верхняя палата парламента и пять – президент.¹¹ Председатель и секретарь ЦИК – женщины. По данным ЦИК, женщины составляют 38 процентов членов ИКС и 63 процента членов ТИК. Женщины возглавляют 25 процентов ИКС и 61 процент ТИК.

На заседаниях ЦИК регулярно присутствовали различные заинтересованные участники избирательного процесса, в том числе представители кандидатов, которые могли выступить перед комиссией.¹² На большинстве заседаний, на которых присутствовали представители МНВ БДИПЧ, велись содержательные обсуждения по множеству вопросов, включая сообщения о вмешательстве местных властей в избирательный процесс. Обсуждались также обращения, содержащие информацию о возможном принуждении избирателей к участию в выборах с целью повышения явки.¹³ Председатель ЦИК заявила, что губернаторам соответствующих регионов, Администрации Президента и другим органам были направлены письма, информирующие об этих обращениях.

ЦИК выпустила всеобъемлющий спектр материалов и видеороликов по информированию избирателей о различных аспектах избирательного процесса, а также материалов, призванных повысить явку избирателей. Некоторые из данных видеороликов были с сурдопереводом.

Нижестоящие избирательные комиссии эффективно и с соблюдением установленных в законодательстве сроков выполняли свои функции по подготовке к выборам. Заседания ТИК организовывались по мере возникновения необходимости, о чём участников избирательного

¹⁰ Согласно закону по меньшей мере половина членов субъектных, территориальных и участковых избирательных комиссий должны представлять имеющие на это право политические партии, в то время как число государственных и муниципальных служащих не должно превышать половину членов комиссии. Кроме того, право выдвигать кандидатуры имеют вышестоящие избирательные комиссии, различные общественные объединения и собрания избирателей. Ряд избирательных комиссий были сформированы на территории полуострова Крым, куда Международная миссия по наблюдению за выборами (ММНВ) не направляла наблюдателей в связи с отсутствием консенсуса о статусе Крыма среди стран-участниц ОБСЕ.

¹¹ Действующий состав ЦИК был назначен в марте 2016 г.

¹² С момента назначения выборов ЦИК провела 35 заседаний и приняла около 348 постановлений по множеству вопросов, в числе которых регистрация избирателей, процедура голосования, печать бюллетеней, освещение в СМИ и распределение бесплатного эфирного времени и печатных площадей. Заседания ЦИК транслируются в режиме реального времени и записи хранятся в интернете.

¹³ На 142-м, 143-м, 145-м и 147-м заседаниях председатель ЦИК заявила, что она получала информацию о возможных принуждениях сотрудников предприятий и учителей школ зарегистрироваться на конкретных избирательных участках, что позволит организаторам данного принуждения повлиять на выбор избирателей.

процесса информировали заранее. Регулярная публикация протоколов заседаний и решений повысили прозрачность их работы.

МНВ БДИПЧ отметила дополнительные усилия нижестоящих избирательных комиссий, по повышению явки избирателей с помощью различных инициатив, включая решения ИКС.¹⁴ Некоторые ТИК выпустили специальные инструкции или опросные листы для сбора информации, например, о намерении избирателей принять участие в голосовании, что было расценено как давление на избирателей.¹⁵ УИК осуществляли поквартирный обход избирателей для проверки списков избирателей, призывали к участию в выборах и информировали о новом способе регистрации для голосования по месту нахождения. В некоторых субъектах РФ губернаторы, ИКС и ТИК организовали конкурсы среди участковых комиссий с денежными и другими вознаграждениями для УИК с самой высокой явкой избирателей.¹⁶

Некоторые собеседники МНВ БДИПЧ подвергали сомнению независимость и беспристрастность нижестоящих избирательных комиссий, утверждая, что члены ТИК и УИК, выдвинутые различными общественными объединениями или собраниями избирателей представляют интересы правящей партии. Эти опасения ставят под сомнение беспристрастность и независимость избирательных комиссий, которые предусмотрены национальным законодательством и международными обязательствами и стандартами.¹⁷

Регистрация избирателей

Право принимать участие в выборах имеют граждане РФ, достигшие на день голосования 18 лет, за исключением лиц, отбывающих тюремный срок или признанных судом недееспособными.¹⁸ Эти ограничения противоречат пункту 7.3 Копенгагенского документа ОБСЕ 1990 г. и другим международным обязательствам и стандартам.¹⁹ Действует система пассивной регистрации избирателей, списки избирателей составляются на основании системы регистрации граждан по месту жительства. Большинство собеседников МНВ БДИПЧ, в целом, выразили уверенность в точности списков избирателей.

¹⁴ Например, решения ИКС в [Алтайском крае](#), [Республике Башкортостан](#), [Иркутской](#), [Ленинградской](#), [Московской](#), [Самарской](#), [Тверской](#) областях и [Ямало-Ненецком автономном округе](#).

¹⁵ В распоряжение МНВ БДИПЧ были представлены копии таких опросных листов из Алтайского края и Псковской области.

¹⁶ Подобные соревнования организованы Аппаратом губернатора в [Свердловске](#); ИКС, как сообщается на их сайтах, – в [Курске](#), [Москве](#), [Ростове-на-Дону](#), на [Чукотке](#) и в [Ямало-Ненецком автономном округе](#); ТИК, как сообщается на их сайтах, – в [Белгородском районе \(Белгородская область\)](#), [Кадыйском районе \(Костромская область\)](#), в [Кушевской ТИК \(Краснодарский край\)](#), в [городе Заринск \(Алтайский край\)](#).

¹⁷ Статья 19.2 [Конвенции о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах-участниках Содружества Независимых Государств \(Конвенция СНГ\) от 2002 г.](#) гласит, что государства-участники обязались «обеспечивать создание независимых беспристрастных избирательных органов, организующих проведение демократических свободных справедливых подлинных и периодических выборов в соответствии с законодательством и международными обязательствами государства».

¹⁸ В деле [«Анчугов и Гладков против Российской Федерации» \(2013 г.\)](#) Европейский суд по правам человека (ЕСПЧ) постановил, что автоматическое и бланкетное лишение избирательных прав всех осуждённых, независимо от характера и тяжести совершённого ими преступления и их индивидуальных обстоятельств, нарушает Статью 3 Протокола 1 [Европейской Конвенции прав человека](#).

¹⁹ В пункте 7.3 [Копенгагенского документа ОБСЕ 1990 г.](#) говорится, что государства-участники «гарантируют взрослым гражданам всеобщее и равное избирательное право», а пункт 24 предписывает, что ограничение прав и свобод должно быть «строго соразмерно предназначению этого закона». [Пункт 14 Замечания общего порядка №25, принятого Советом по правам человека ООН в 1996 г. к Международному пакту о гражданских и политических правах](#), гласит, что основания для лишения избирательных прав должны быть «объективными и обоснованными». Также см. раздел I.1.1.d [Свод рекомендуемых норм при проведении выборов](#). Российская Федерация подписала и ратифицировала [Конвенцию ООН о правах инвалидов 2006 г.](#) Лишение права участия в голосовании на основании инвалидности по состоянию ментального здоровья несовместимо со Статьями 12 и 29 этой Конвенции.

Данные о количестве зарегистрированных избирателей формируются с помощью ГАС «Выборы» и публикуются дважды в год.²⁰ Согласно ЦИК, по состоянию на 1 января 2018 г., в Российской Федерации зарегистрировано 108 968 869 избирателей.²¹ Чтобы избежать двойных записей в списках избирателей ЦИК внесла поправки в регулирующие акты. В феврале 2018 г. ЦИК приняла инструкции, направленные на удаление повторяющихся записей из реестра избирателей.²² Списки избирателей были доступны для проверки на большинстве избирательных участков, где МНВ БДИПЧ осуществляла наблюдение; также это можно было сделать в интернете.²³

Вследствие законодательных поправок, принятых в июне 2017 г., избиратели, которые хотят проголосовать по месту нахождения, могут подать заявление о включении в список избирателей на выбранном ими избирательном участке в период с 45-го по 5-й день перед днём голосования.²⁴ По истечению этого периода и вплоть до 14:00 дня накануне голосования такое заявление в установленной форме можно подать в УИК по месту жительства избирателя.²⁵ По данным ЦИК около 5,6 млн избирателей подали подобные заявления. Закон требует исключить избирателя из списка по месту жительства на период данных выборов либо через ГАС «Выборы», либо вручную.

Большинство собеседников МНВ БДИПЧ приветствовали недавние законодательные поправки, которые позволяют голосовать по месту нахождения, однако некоторые выразили опасения, что данный механизм был использован для принуждения к голосованию.²⁶

Регистрация кандидатов

Любой гражданин, обладающий избирательными правами, не моложе 35 лет на день выборов, постоянно проживающий в Российской Федерации не менее 10 лет, может претендовать на пост президента. Лица, имеющие неснятую или непогашенную судимость, а также граждане, осуждённые за совершение тяжкого или особо тяжкого преступления, в течение 10 или 15 лет соответственно со дня снятия или погашения судимости, не имеют права баллотироваться. Ограничения права баллотироваться в отношении лиц с погашенной судимостью, а также

²⁰ Данная система представляет собой базу данных для хранения и обмена информации между избирательными комиссиями. С 1 июля 2017 г., ЦИК удалила 563,000 записей после проверки списков избирателей.

²¹ Данная цифра включает людей, проживающих на территории полуострова Крым, куда ММНВ не направляла наблюдателей в связи с отсутствием консенсуса о статусе Крыма среди стран-участниц ОБСЕ.

²² По данным ЦИК, из реестра избирателей были удалены 270 000 повторяющихся записей граждан, которые дважды зарегистрированы на территории Российской Федерации. Согласно ЦИК, ТИК провели адресный обход с целью проверки информации, предоставленной Министерством иностранных дел, прежде чем удалить записи избирателей, официально зарегистрированных за рубежом.

²³ Согласно наблюдениям МНВ БДИПЧ, списки избирателей не были опубликованы к установленному законом сроку в Москве, Санкт-Петербурге, в Псковской, Воронежской, Самарской областях, в Республике Татарстан, в Алтайском и Красноярском краях.

²⁴ Такое заявление можно подать в любую территориальную избирательную комиссию, в многофункциональные центры государственных и муниципальных услуг или через единый интернет-портал государственных услуг.

²⁵ Чтобы избежать повторного голосования к заявлению прикрепляется специальная марка, состоящая из двух частей, одну часть которой отрезают и клеивают в список избирателей по месту регистрации, а второй – в список того участка, на котором избиратель голосует. Без марки заявление недействительно.

²⁶ Председатель ЦИК подняла этот вопрос на 142-м, 143-м и 147-м заседаниях комиссии и подчеркнула важность свободного волеизъявления граждан. Ряд собеседников МНВ БДИПЧ сообщили, что для достижения высоких показателей явки сотрудников предприятий и учителей школ принуждают регистрироваться на голосование на конкретных избирательных участках, отличных от участков по их месту жительства. Сведения о таких случаях поступали из Санкт-Петербурга, Ростовской, Воронежской и Омской области, Республики Татарстан, Алтайского и Красноярского края.

связанное с местожительством, противоречат обязательствам в рамках ОБСЕ и другим международным обязательствам, и стандартам.²⁷

Потенциальные кандидаты на должность президента могут быть выдвинуты политическими партиями или в порядке самовыдвижения. Самовыдвижение должно быть поддержано группой в количестве не менее 500 граждан. Позитивным развитием можно считать поправки, внесенные в правовую базу в 2012 г., касающиеся процедуры регистрации кандидатов, согласно которым требуемое количество подписей в поддержку сократилось с 2 миллионов до 300 000 для самовыдвиженцев и 100 000 для кандидатов, выдвинутых политическими партиями, не представленными в парламенте.²⁸ Кандидатам, выдвинутым парламентскими партиями, подписи в поддержку не требуются. В то время как, существенное сокращение требуемого количества подписей упростило процесс регистрации, в целом он остаётся чрезмерно зарегулированным.²⁹

36 потенциальных кандидатов, в числе которых было 10 женщин, подали документы в ЦИК. После изучения документов ЦИК разрешила 19 кандидатам перейти к сбору подписей.³⁰ Шесть кандидатов, которым было отказано в сборе подписей, безуспешно обжаловали решение ЦИК в Верховном Суде Российской Федерации. Среди них – оппозиционный активист Алексей Навальный, Александр Чухлебов, Владимир Михайлов, Тристан Присягин, Василий Пугачёв, Юрий Сидоров.³¹ (См. раздел *Жалобы и апелляции*)

Из 16 кандидатов, собиравших подписи в свою поддержку (среди них было пять женщин), ЦИК зарегистрировала шесть кандидатов. ЦИК также зарегистрировала двух кандидатов, выдвинутых политическими партиями, представленными в парламенте. В итоге было зарегистрировано восемь кандидатов, среди которых одна женщина.³²

²⁷ Пункт 15 [Замечания общего порядка №25 СПЧ ООН к статье 25 МПГПП](#) гласит, что любые ограничения права быть избранным должно быть основано на объективных и разумных критериях, а лица, которые обладают таким правом, не должны исключаться на основании неоправданных или дискриминирующих требований к образованию или месту проживания. Ограничение избирательных прав лиц с погашенной судимостью противоречит принципу пропорциональности, изложенному в пункте 24 [Копенгагенского документа ОБСЕ 1990 г.](#) См. также раздел I.1.1.1.d.iii. [Свода рекомендуемых норм при проведении выборов](#) и Статью 2.b [Конвенции СНГ](#).

²⁸ Всего зарегистрировано 67 политических партий – их количество увеличилось в десять раз после упрощения процедуры регистрации в 2012 г. Тем не менее, несмотря на неоднократные заявления, некоторые инициативы оппозиции всё еще не зарегистрированы, что нарушает пункт 7.6 [Копенгагенского документа ОБСЕ 1990 г.](#) Этот пункт предписывает уважать «право отдельных лиц и групп лиц создавать в условиях полной свободы свои политические партии или другие политические организации и предоставляет таким политическим партиям и организациям необходимые юридические гарантии, позволяющие им соревноваться друг с другом на основе равенства перед законом и органами власти».

²⁹ Ряд участников избирательного процесса выразили сомнение в равенстве условий сбора подписей, а также в прозрачности процесса их проверки. Для представления своей кандидатуры на регистрацию в качестве кандидата необходимо предоставить большой перечень документов, в том числе нотариально заверенный протокол встречи группы избирателей или съезда партии, сведения о доходах, расходах и собственности кандидата и его/её супруги/а за последние шесть лет, а также подтверждение об открытии счёта для избирательного фонда. Все счета кандидата в иностранных банках должны быть закрыты на момент подачи документов.

³⁰ Основания, по которым ЦИК не разрешила потенциальным кандидатам перейти к сбору подписей, включали неснятую или непогашенную судимость, невыполнение требования о постоянном проживании в Российской Федерации, невыполнение требования о поддержке самовыдвижения группой не менее 500 избирателей.

³¹ 23 февраля 2016 г. Европейский суд по правам человека (ЕСПЧ) вынес решение по делу [«Навальный и Офицеров против России» \(46632/13 и 28671/14\)](#), согласно которому «производство по их уголовному делу, приведшее к осуждению за мошенничество, было пристрастным и несправедливым, основанным на непредвиденном применении уголовного закона. Суд установил, что осуждение заявителей в рамках отдельных процессов, осуществленных в упрощенном порядке, лишило заявителей минимальных гарантий справедливого судебного разбирательства».

³² ЦИК напечатала плакаты с информацией о кандидатах, которые были вывешены на избирательных участках. На этих плакатах содержалась информация о доходах и активах, а также всех прошлых судимостях,

Контекст избирательной кампании

Кампания началась с выдвижения кандидатов и закончилась за один день до дня голосования. Уличная агитационная кампания носила малозаметный характер, с ограниченным количеством рекламных щитов и плакатов в главных населенных пунктах и вдоль основных дорог. Кандидаты или их доверенные лица проводили митинги и встречи с избирателями (часто в местах работы или учёбы), и некоторые в целях кампании проводили поквартирный обход. Большинство кандидатов использовали традиционные средства массовой информации и социальные сети, а также другие возможности интернета.

Уличная кампания по привлечению избирателей на выборы была заметна повсеместно и затмевала кампании кандидатов во многих частях страны.³³ Многие государственные структуры и частные лица активно призывали избирателей принять участие в голосовании. Три опубликованных в интернете анонимных видеоролика высокого качества использовали сообщения дискриминационного содержания, чтобы призвать избирателей принять участие в голосовании. С той же целью в большинстве регионов были организованы конкурсы. Более того, широкое применение получили общественные опросы по вопросам местной значимости, которые проводились одновременно с голосованием в президентских выборах, при этом некоторые местные власти предлагали предприятиям предварительно зарегистрировать своих сотрудников для участия в них.³⁴ МНВ БДИПЧ получила сообщения о нескольких случаях, когда работники, студенты и родители школьников подвергались давлению с целью принуждения к участию в выборах.³⁵ Эти случаи ставят под вопрос соблюдение пункта 7.7 Копенгагенского документа ОБСЕ 1990 г.³⁶

Основными темами кампании были экономика, коррупция и международное положение страны. Несмотря на то, что в целом кандидаты имели возможность свободно вести кампанию, наблюдатели МНВ БДИПЧ были проинформированы, что некоторые местные власти не разрешали некоторым из них проведение предвыборных мероприятий в выбранном ими месте в желаемое время.³⁷ Было получено несколько сообщений о притеснении активистов

независимо от того, были ли они погашены. ЦИК также обновила информацию на этих плакатах в отношении четырёх кандидатов: Сергея Бабурина, Павла Грудинина, Ксении Собчак и Бориса Титова.

³³ С целью стимулировать участие в выборах были использованы рекламные щиты, постеры, электронные экраны, голосовые объявления в общественном транспорте, смс-сообщения, доставляемые в почтовые ящики сувениры, сообщения на пакетах молока и другие методы.

³⁴ [Министерство строительства и жилищно-коммунального хозяйства](#) требовало от муниципальных властей, желающих принять участие в национальной программе благоустройства городской среды провести местные голосования по приоритетным проектам. Так как программа Министерства имела сходство с предложениями [партийной программы ЕР](#) на выборах в Государственную Думу в 2016 г., официальные сайты некоторых субъектов федерации, посвященные программе, упоминали или содержали логотип партии «Единая Россия», например, в [Иркутской области](#), [Еврейской автономной области](#) и [Башкортостане](#).

³⁵ О таких случаях наблюдателям МНВ БДИПЧ сообщали в Барнауле, Белгороде, Верхней Пышме, Владимире, Воронеже, Горно-Алтайске, Екатеринбурге, Казани, Хабаровске, Красноярске, Курске, Москве, Новосибирске, Омске, Перми, Ростове-на-Дону, Рязани, Санкт-Петербурге, Серове и Тюмени.

³⁶ Пункт 7.7 [Копенгагенского документа ОБСЕ 1990 г.](#) требует, чтобы кампания проходила «в атмосфере свободы и честности, в которой никакие административные действия, насилие или запугивание не удерживали бы партии и кандидатов от свободного изложения своих взглядов и оценок, а также не мешали бы избирателям знакомиться с ними и обсуждать их или голосовать свободно, не опасаясь наказания». Кроме того, секция 54 [Свода рекомендуемых норм при проведении выборов, принятых Венецианской Комиссией](#), определяет, что отказ от голосования потенциально может считаться политическим выбором.

³⁷ От кандидатов требуется уведомлять местные власти о проведении мероприятия в период от 10 до 15 дней до запланированной даты, и местные власти могут предложить альтернативное время и место проведения в течение трёх дней. Штаб Собчак сообщил о трудностях при организации мероприятий в Белгороде, Брянске, Вологде, Курске, Москве, Ростове-на-Дону, Саратове, Тюмени и Челябинске. Штаб Грудинина — во Владимире, Казани, Москве, Новочеркасске, Орске, Ростове-на-Дону, Саранске, Тюмени и Ярославле, а также сообщал о конфискации агитационных материалов в Воронеже и Курске и о задержании активистов

избирательных кампаний, в том числе со стороны полиции.³⁸ Активисты незарегистрированного выдвиженца Алексея Навального, подвергнувшего сомнению легитимность выборов и призвавшего к «забастовке избирателей», столкнулись с многочисленными задержаниями, конфискацией материалов и другими мерами, которые ограничивали их свободу выражать свои взгляды или право проведения мирных собраний.³⁹ Эти случаи вступают в противоречие с пунктом 9.1 и 9.2 Копенгагенского документа ОБСЕ 1990 г.⁴⁰

В целом, предвыборная кампания характеризовалась отсутствием настоящей конкуренции между кандидатами. Большинство кандидатов публично признали, что принимали участие в выборах для политического продвижения или привлечения внимания общественности к определенному вопросу, и многие выражали уверенность в победе действующего президента.⁴¹ Как кандидат Владимир Путин не представил избирательной программы и ограничил личное участие в кампании проведением одного митинга в Москве; в то же время, он ездил по стране в своей официальной должности и пользовался бесспорной видимостью.⁴² Как президент 1 марта он выступил с ежегодным посланием, транслируемым по телевидению, в котором определил направления своей политики на ближайшие шесть лет.⁴³

Финансирование избирательной кампании

Закон обязывает кандидатов открыть специальный избирательный счет для расходования средств собственного избирательного фонда и назначить уполномоченных представителей по финансовым вопросам. Кандидаты обязаны предоставить в ЦИК два финансовых отчета, первый – в момент подачи документов на регистрацию в качестве кандидата, второй – не позднее чем через 30 дней со дня официального опубликования общих результатов выборов.

³⁸ кампании в Астрахани. Штаб Жириновского сообщал о подобных проблемах в Грязях, Курске, Санкт-Петербурге и Саранске. Штаб Явлинского — в Москве, Ростове-на-Дону и Санкт-Петербурге.

Активисты штаба Собчак были задержаны в Тихвине. Штаб Грудина заявил о притеснениях со стороны полиции в Астрахани и Пензе, о конфискации или уничтожении материалов в Астрахани, Курской и Свердловской области. Штаб Явлинского сообщил о трудностях при аренде помещений в Барнауле и Москве, запугивании активистов в Астраханской области. Штаб Собчак столкнулся с трудностями при аренде помещений в Москве и Томске.

³⁹ Наблюдатели МНВ БДИПЧ сообщали о задержании активистов, связанных с кампанией Алексея Навального по бойкоту выборов в Волгограде, Липецке, Комсомольске-на-Амуре, Москве, Пензе, Пскове, Санкт-Петербурге, Славгороде, Старом Осколе и Хабаровске. Поступали сообщения о конфискации агитационной продукции или удалении размещенных агитационных материалов в Биробиджане, Владимире, Иванове, Пскове, Старом Осколе и Томске. О других формах запугивания сообщалось в Белгороде, Бийске, Волгограде, Воронеже, Красноярске, Курске, Пскове, Оренбурге, Ростове-на-Дону, Шарыпове, Самаре, Томске и Уфе.

⁴⁰ Параграф 9.1 [Копенгагенского документа ОБСЕ 1990 г.](#) утверждает, что «каждый человек имеет право на свободу выражения своего мнения, включая право на общение. Это право включает свободу придерживаться своего мнения и получать и распространять информацию и идеи без вмешательства со стороны государственных властей и независимо от государственных границ. Осуществление этого права может быть предметом лишь таких ограничений, которые предписаны законом и соответствуют международным стандартам». Параграф 9.2 [Копенгагенского документа ОБСЕ 1990 г.](#) утверждает, что «каждый человек имеет право на мирные собрания и демонстрации. Любые ограничения, которые могут быть установлены в отношении осуществления этих прав, предписываются законом и соответствуют международным стандартам».

⁴¹ Несколько кандидатов делали публичные заявления, в которых они признавали, что ожидают победы действующего президента, включая [Владимира Жириновского](#) 18 декабря 2017 г., [Ксению Собчак](#) 15 января, [Бориса Титова](#) 6 декабря 2017 г., а также главу штаба [Григория Явлинского](#) 12 марта 2018 г.

⁴² Законодательство запрещает использовать служебное положение для получения преимуществ в ходе предвыборной кампании. Тем не менее, кандидаты, которые занимают посты в федеральных или муниципальных органах власти, не обязаны уходить в отпуск для того, чтобы принять участие в президентских выборах.

⁴³ Вместо того, чтобы обратиться с ежегодной речью к парламенту в 2017 г., действующий президент выступил с посланием во время избирательной кампании.

ЦИК потребовала от пяти кандидатов вернуть часть переведенных на их счета добровольных пожертвований, которые в целом составили сумму в размере около 29 млн рублей (примерно 414 000 евро), в большинстве случаев это произошло в связи с неполнотой информации, указанной жертвователями, а также в связи с тем, что юридическое лицо, сделавшее добровольное пожертвование, имеет долю иностранного участия более 30 процентов.

Как того требует закон, ЦИК опубликовала на своем сайте информацию об общем количестве поступивших и израсходованных средств кандидатов. Несмотря на то, что ЦИК сотрудничает с другими государственными структурами в сфере контроля за законностью операций по избирательным фондам кандидатов, она не обладает полномочиями следственных органов по проверке законности операций, возможно осуществляемых за рамками избирательных фондов. Это существенно ограничивает отчетность и прозрачность финансирования кампании.

Средства массовой информации

Всего официально зарегистрировано несколько десятков тысяч средств массовой информации. Многие из них, включая главные телеканалы, учреждены, находятся в собственности или поддерживаются государством и аффилированными с государством структурами, что ограничивает разнообразие точек зрения.⁴⁴ Телевидение остается главным источником политической информации. Интернет, включая социальные сети, стал важным политическим источником информации, но в основном только для городов.

Хотя Конституция гарантирует право на свободу мысли и слова и право свободно искать, получать, передавать, производить и распространять информацию, клевета и оскорбление представителей государственной власти остаются уголовно наказуемыми преступлениями. Обширное законодательство в области борьбы с экстремизмом и строгое государственное регулирование, включая полномочия Роскомнадзора блокировать сайты в досудебном порядке, посягают на свободу СМИ и провоцируют самоцензуру.⁴⁵ Кроме того, представитель ОБСЕ по вопросам свободы СМИ неоднократно осуждал продолжающиеся физические нападения на журналистов и редакции, а также критиковал предлагаемые поправки к закону о СМИ как несоизмерное вмешательство в свободу мысли и слова.⁴⁶

СМИ, мониторинг которых проводила МНВ БДИПЧ, выполняли требования законодательства предоставлять зарегистрированным кандидатам и политическим партиям, выдвинувшим их, бесплатное эфирное время и печатное пространство в рамках официального агитационного периода.⁴⁷ Пять федеральных телеканалов и три федеральных радиостанции организовали ряд

⁴⁴ См. доклады организаций, занимающихся с свободой мысли и слова, включая [«Онлайн и по всем фронтам»](#) Human Rights Watch и [Media Sustainability Index – Russia 2017](#).

⁴⁵ Федеральная служба по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций (Роскомнадзор) осуществляет функции по контролю и надзору в сфере СМИ, включая онлайн ресурсы.

⁴⁶ Заявления представителя ОБСЕ по вопросам свободы СМИ от [29 сентября](#) 2017 г., [23 октября](#) 2017 г., [22 декабря](#) 2017 г. и [26 января](#) 2018 г.

⁴⁷ По закону одна треть бесплатного эфирного времени и печатного пространства предусмотрена для политических партий, выдвинувших своих кандидатов, таким образом, кандидаты, номинированные от партии, получают преимущество перед самовыдвиженцами. МНВ БДИПЧ проводила мониторинг Первого канала, Россия 1 и НТВ. Проводился мониторинг главных новостных программ следующих каналов: Рен-ТВ, ТВ Центр (головной офис в Москве), 5 канал (с головным офисом в Санкт-Петербурге), телеканал «Дождь» (онлайн-вещание) и радиостанции «Вести ФМ» и «Эхо Москвы». Также отслеживались политические статьи из газет «Российская газета» (государственная ежедневная газета), «Коммерсантъ», «Комсомольская правда», «Московский комсомолец», «Новая газета», «Ведомости» (частные ежедневные издания) и «Аргументы и Факты» (частное еженедельное издание). МНВ БДИПЧ также отслеживала относящиеся к выборам материалы в следующих онлайн-изданиях: www.iz.ru, www.lenta.ru, www.meduza.io и www.rbc.ru.

дебатов.⁴⁸ Однако три кандидата раскритиковали формат дебатов, утверждая, что он не давал полноценной и интерактивной платформы для дискуссии.⁴⁹

Большинство СМИ, мониторинг которых проводила МНВ БДИПЧ, регулярно освещала кампанию всех кандидатов⁵⁰. В то время как все кандидаты были в основном представлены в позитивном или нейтральном ключе, освещение Павла Грудина на федеральных телеканалах носило негативную окраску на протяжении всего периода мониторинга. В контексте такого освещения под вопрос ставились разные стороны его кандидатуры и личности, часто без учета личного мнения кандидата или без возможности возразить.

Действующий президент предпочел не использовать эфирное время, предназначенное для дебатов.⁵¹ Отсутствие критических материалов в традиционных СМИ, таким образом, усугублялось отсутствием возможности для других кандидатов задать вопросы и прокомментировать работу действующего президента. В некоторых случаях государственные СМИ предпочли не освещать отдельные политические события.⁵²

За рамками бесплатного эфирного времени телевидение характеризовалось развернутыми и не преобладающими репортажами об официальной деятельности действующего президента.⁵³ С 5 февраля Первый канал и Россия 1 посвятили соответственно 44 и 36 процентов политических новостей действующему президенту при исполнении своих обязанностей. Освещение велось исключительно в позитивном или нейтральном тоне. Некоторые газеты и онлайн-ресурсы, мониторинг которых проводила МНВ, давали более взвешенное освещение действующего президента, предоставляя избирателям, таким образом, более сбалансированное освещение кампании.⁵⁴

ЦИК организовала свою Рабочую группу по вопросам СМИ и проводила собственный мониторинг, чтобы отслеживать соответствие СМИ требованиям законодательства предоставлять объективную и достоверную информацию о кандидатах. Однако этот орган не обеспечил эффективную защиту прав. Во время первого заседания Рабочая группа подчеркнула важность объективного освещения, однако отклонила все обращения по этому поводу, либо не допустив их к рассмотрению, либо отказываясь вмешиваться в редакционную политику обсуждаемого издания. Таким образом, ЦИК отклонила все жалобы о предвзятом и одностороннем освещении Павла Грудина. И хотя другие обращения о развёрнутом освещении деятельности действующего президента были отклонены, в одном случае ЦИК

⁴⁸ Официальный старт предвыборной агитационной кампании в СМИ – 17 февраля, дебаты проходили только по рабочим дням с 27 февраля по 15 марта. На телевидении дебаты прошли 42 раза, на радио – 13 раз.

⁴⁹ Дебаты длились по 50 минут на телевидении и по 40 минут на радио (дебаты на канале Россия 1 длились 1 час), каждому кандидату предоставлялось в общем по 7 минут. Ведущая телекомпания Первый канал транслировал дебаты по утрам, начиная с 8:05. Павел Грудин, Ксения Собчак и Владимир Жириновский критиковали дебаты.

⁵⁰ Из общего освещения, за которым проводился мониторинг, Первый канал посвятил по 8% г-ну Путину и г-ну Грудину, 5% – г-ну Жириновскому, по 3% – г-ну Бабурину, г-же Собчак, г-ну Сурайкину, г-ну Титову и г-ну Явлинскому. Россия 1 посвятила 11% г-ну Грудину, по 7% – г-ну Путину и г-ну Жириновскому, 5% – г-же Собчак, по 4% – г-ну Сурайкину, г-ну Титову и г-ну Явлинскому, и 3% – г-ну Бабурину.

⁵¹ В некоторых регионах в дебатах принимали участие представители действующего президента.

⁵² Ни один из двух ведущих телеканалов не освещал таких важных общественно-политических событий, как иск Ксении Собчак в Верховный суд по поводу президентского срока Владимира Путина, марш памяти в годовщину убийства Бориса Немцова или кампанию Алексея Навального с призывом к бойкоту выборов.

⁵³ С 12 по 14 февраля на Первом канале показали три из четырех частей документального фильма «Путин», основанного на интервью.

⁵⁴ Радио «Эхо Москвы», газеты «Коммерсантъ», «Московский комсомолец», «Ведомости» и онлайн-ресурс www.rbc.ru

вынесла рекомендацию Первому каналу отложить показ документального фильма о Владимире Путине.⁵⁵

Жалобы и апелляции

Избиратели и кандидаты, наряду с общественными организациями, наблюдателями и избирательными комиссиями, могут обжаловать действия, бездействия и решения избирательных комиссий в вышестоящие избирательные комиссии и в суды. Закон гласит, что в случае если одна и та же жалоба подана одновременно и в суд, и в соответствующую избирательную комиссию, эта комиссия приостанавливает рассмотрение жалобы до вынесения судом решения.⁵⁶

Избирателями, кандидатами и их доверенными лицами было направлено в ЦИК большое количество жалоб и заявлений по предполагаемым нарушениям избирательного процесса, из которых более 470 касались злоупотребления административным ресурсом. Только две жалобы были рассмотрены на открытых заседаниях ЦИК, и, впоследствии, по ним были опубликованы решения, остальные же были рассмотрены отдельными членами ЦИК или ее должностными лицами.⁵⁷ ЦИК также признала большинство жалоб находящимися вне рамок ее компетенции, так как в основном они касались фактов использования административного ресурса, и направила их в иные государственные органы. В целом, процесс рассмотрения жалоб, поданных в рамках избирательной кампании, был недостаточно прозрачным.

В изученных МНВ БДИЧП 77 решениях нижестоящих избирательных комиссий, вынесенных по жалобам, закон был применен в последовательно ограничительной манере. Большинство решений касалось распространения листовок, призывающих бойкотировать выборы, а также распространения агитационных материалов, которые не содержали предусмотренную законом информацию.⁵⁸ Некоторые комиссии субъектов сочли, что листовки с призывами бойкотировать выборы являлись незаконными, так как, помимо прочего, в них не содержалась информация об избирательном фонде.⁵⁹ Напротив, Центральный районный суд Твери 12 февраля постановил, что граждане не обязаны направлять копии агитационных материалов в ЦИК/ИКС, а также не обязаны указывать информацию об избирательном фонде.⁶⁰ В схожих

⁵⁵ Некоторые кандидаты и партии подали жалобы, включая Павла Грудина, Ксению Собчак, КПРФ и партию «Яблоко».

⁵⁶ Хотя законы «Об основных гарантиях» и «О выборах Президента» предусматривают, что жалобы в отношении ЦИК подаются в Верховный Суд, Кодекс административного судопроизводства закрепляет, что решения ЦИК, принятые одним членом комиссии, а не коллегиально, должны обжаловаться в районные суды.

⁵⁷ Эти два решения касаются освещения кампании в средствах массовой информации. Постановление ЦИК от 28 февраля 2007 г. вводит обязательность опубликования решений ЦИК, принятых в ходе пленарных заседаний.

⁵⁸ Избирательные комиссии Ростовской, Калужской и Кемеровской областей, Красноярского края, Республики Марий Эл и Республики Татарстан рассмотрели несколько жалоб, поданных против распространения ежемесячного бюллетеня КПРФ «Правда». Номер за январь/февраль был посвящен Грудину, и в нем не содержалось указания на то, был ли он оплачен из избирательного фонда кандидата. Все избирательные комиссии субъектов постановили прекратить распространение бюллетеней, а ЦИК вынес в отношении КПРФ предупреждение за нарушение избирательного законодательства.

⁵⁹ Такими комиссиями были комиссии Волгоградской, Нижегородской, Тверской и Ярославской областей, Красноярского края, Республики Мордовия и Чувашской Республики. Все эти комиссии направили информацию в органы полиции и указали на необходимость изъятия листовок и привлечения виновных к ответственности.

⁶⁰ Это решение соответствует постановлению Конституционного суда от 14 ноября 2005 г. в отношении гражданина, который раздавал листовки с агитацией голосовать «против всех», согласно которому, в условиях отсутствия в избирательном законодательстве формально определенного порядка реализации гражданами права на проведение предвыборной агитации «против всех» за счет собственных денежных средств, нормы, требующие осуществлять агитационную деятельность за счет средств избирательных

делах о распространении агитационных материалов с призывами бойкотировать выборы мировой суд в Славгороде и районный суд в Перми установили факт нарушения закона.

На данный момент в Верховный Суд Российской Федерации были поданы 101 жалоба на решения ЦИК.⁶¹ По 85 жалобам были вынесены определения об отказе в принятии их к рассмотрению.⁶² В суде рассматривалось два дела, касающиеся права лица быть избранным. Алексей Навальный оспорил конституционность ограничения права быть избранным лица, приговоренного к лишению свободы за совершение тяжких и особо тяжких преступлений.⁶³ Во втором деле Ксения Собчак оспорила в Верховном Суде постановление ЦИК о регистрации действующего Президента в качестве кандидата, указав, что тот исчерпал отведенный Конституцией лимит президентских сроков.⁶⁴ В обоих случаях Верховный Суд оставил решения ЦИК в силе.

Многие собеседники МНВ БДИЧП выразили недоверие в отношении независимости и беспристрастности судов при рассмотрении споров, связанных с избирательным процессом, а также дел, связанных с арестом и санкциями в рамках Кодекса об административных правонарушениях. Схожим образом, многие собеседники МНВ БДИЧП высказали серьезную озабоченность действиями правоохранительных органов при надлежащем отправлении правосудия.

Наблюдение за выборами

Согласно действующему законодательству наблюдение могут осуществлять представители кандидатов, средства массовой информации, международные наблюдатели, а также, в соответствии с принятыми в декабре 2017 г. законодательными поправками, наблюдатели, назначенные общественными палатами.⁶⁵ Хотя законодательные поправки расширили

фондов, представляют собой значительное ограничение свободы слова. Соответственно, использование Кодекса об административных правонарушениях для наказания граждан за подобный вид агитационной деятельности противоречит Конституции. В своем решении от 9 октября 2012 г. по схожему вопросу Верховный Суд использовал ту же мотивировку.

⁶¹ Из них 37 жалоба касалась оспаривания регистрации в качестве кандидата действующего Президента. Шестнадцать жалоб были поданы кандидатами, оспорившими отказ ЦИК их зарегистрировать в качестве таковых по следующим причинам: выдвижение не было поддержано 500 сторонниками, ЦИК была несвоевременно уведомлена о проведении собрания группы избирателей, у кандидата был вид на жительство на территории иностранного государства. Во всех случаях Верховный Суд признал решения ЦИК законными.

⁶² Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации предусматривает несколько оснований для подобного отказа, – например, в случае, если жалоба рассматривается в ином судебном порядке, если предполагаемое нарушение не затрагивает права истца, или если имеется вступившее в законную силу решение иного суда по спору о том же предмете жалобы.

⁶³ Конституционный Суд в своем определении от 18 января 2018 г. не установил нарушений конституционных прав заявителя. 8 февраля 2017 г. Алексей Навальный был приговорен Ленинским районным судом города Киров к пяти годам лишения свободы условно, с испытательным сроком в один год и пять месяцев, а также к штрафу в размере 500 000 рублей. Примечательно, что приговор того же суда от 18 июля 2013 г. по делу о мошенничестве был отменен Верховным Судом Российской Федерации после того, как в 2016 году ЕСПЧ в постановлении «[Навальный и Офицеров против России](#)» установил нарушение Статьи 6 [Европейской Конвенции по правам человека](#).

⁶⁴ Верховный Суд в своем решении от 16 февраля 2018 г. установил, что ЦИК действовала в рамках своих полномочий и установленной процедуры регистрации кандидата. Кроме того, Верховный Суд также пришел к выводу, что регистрация Владимира Путина не нарушила избирательные права Ксении Собчак. При рассмотрении апелляционной жалобы 26 февраля Верховный Суд установил, что вопрос о сроках президентских полномочий рассматривался Конституционным Судом в определении 1998 г.

⁶⁵ [Общественная палата РФ](#) была создана в 2005 г. и осуществляет взаимодействие граждан с органами государственной власти и местного самоуправления в целях учета потребностей и интересов граждан, защиты их прав и свобод при формировании и реализации государственной политики, а также в целях осуществления общественного контроля за деятельностью органов власти. Из 168 членов федеральной палаты 40 назначаются президентом, 85 – региональными палатами, 43 – общественными объединениями.

возможности назначения наблюдателей за счет общественных палат, закон всё ещё не предусматривает наблюдения со стороны граждан и организаций независимо от общественных палат.⁶⁶ Вместе с тем, общественные палаты не осуществляли долгосрочное наблюдение за выборами, ограничившись днём голосования.⁶⁷

В то время как, представители некоторых гражданских объединений наблюдателей, среди которых «Голос», «Навальный 20!8», СОНАР направляли наблюдателей преимущественно через кандидатов, другие объединения, в том числе «За чистые выборы» и «Национальный общественный мониторинг» направляли большинство своих наблюдателей через общественные палаты.⁶⁸ Федеральная и региональные общественные палаты привлекли около 150 000 наблюдателей, чтобы максимально охватить всю страну.⁶⁹ Общественные палаты заключили ряд соглашений о сотрудничестве с различными общественными объединениями и организациями гражданского общества.⁷⁰ Большинство собеседников МНВ БДИПЧ выразили сомнения в беспристрастности и нейтральности выбранных общественными палатами наблюдателей в связи с тем, что их воспринимают лояльными к государственной власти.

День выборов

В целом, день выборов прошел организованно, несмотря на некоторые процедурные нарушения во время голосования и подсчета голосов. В соответствии с законом, итоги голосования по избирательным участкам были опубликованы на сайте ЦИК. На 10 часов 45 минут следующего за голосованием дня, ЦИК заявил, что предварительная явка избирателей составила 67,47 процента.

Открытие избирательных участков позитивно оценивалось практически повсеместно, однако в 17 процентах случаев в УИКах, где проводилось наблюдение, не объявлялось количество зарегистрированных избирателей. Процесс голосования был оценен как «хороший» или «очень хороший» на 96 процентах участках, на которых проводилось наблюдение. Тайна голосования периодически нарушалась из-за скопления людей (отмечалось в 10 процентах избирательных

Члены региональных общественных палат назначаются федеральным или региональным правительством и организациями гражданского общества.

⁶⁶ В пункте 8 [Копенгагенского документа ОБСЕ 1990 г.](#) говорится, что государства-участники «считают, что присутствие наблюдателей, как иностранных, так и национальных, может повысить авторитетность избирательного процесса для государств, в которых проводятся выборы». Пункт 20 [Замечания общего порядка №25 СПЧ ООН к статье 25 МПГПП](#) требует «независимого контроля процесса голосования и подсчёта голосов». Согласно разделу II.3.2.a [Свода рекомендуемых норм при проведении выборов](#): «Как национальным, так и международным наблюдателям должны быть предоставлены как можно более широкие возможности для участия в наблюдении за проведением выборов».

⁶⁷ Согласно разделу II.3.2.b [Свода рекомендуемых норм при проведении выборов](#), «наблюдение не ограничивается непосредственно днем выборов, а должно включать период регистрации кандидатов и, при необходимости, избирателей, а также период проведения избирательной кампании».

⁶⁸ По состоянию на 6 марта ЦИК отказала в аккредитации двум средствам массовой информации – «Левиафану» и «Молнии», связанных с Алексеем Навальным и «Голосом» соответственно. ЦИК объяснила отказ «Левиафану» тем, что издание ликвидировано судом, а отказ «Молнии» – неверной информацией в документах на аккредитацию.

⁶⁹ 30 января 2018 г. ЦИК издала [постановление о порядке назначения наблюдателей общественными палатами](#). 2 марта Общественная палата РФ приняла правила привлечения наблюдателей. Стоит отметить, что к этой дате процесс набора наблюдателей был по большей части завершён. За исключением нескольких общественных палат, которые разработали чёткую методологию наблюдения, система сбора информации и предоставление отчётов наблюдателями, направленными через общественные палаты, остаётся не вполне ясным.

⁷⁰ Среди них есть студенческие, ветеранские и другие общественные объединения, и некоторые из них финансируются из государственного бюджета. Согласно официальному сайту Фонда президентских грантов, Корпус «За чистые выборы» получил [президентский грант на сумму 9,7 млн рублей](#) (примерно 137 тыс. евро). Главная цель проекта – повысить явку избирателей. Председатель Общественной палаты Курской области был официально [зарегистрирован как доверенное лицо Владимира Путина](#).

участков, где проводилось наблюдение), планировки, не отвечающей требованиям к помещениям для голосования (в 7 процентах случаев), или из-за избирателей, либо не заполняющих свои бюллетени в кабинке для голосования, либо не складывающих бюллетень перед тем, как опустить его в ящик для голосования (в 12 и 74 процентах случаев, соответственно). Прозрачность процесса негативно оценивалась в 6 процентах случаев, включая ограничения, накладываемые на наблюдателей, или отсутствия у них хорошего обзора для наблюдения за процедурами (3 и 6 процентах случаев, соответственно). Многие избирательные участки не были доступны для людей с ограниченными возможностями (43 процента), и планировка, зачастую, не подходила для нужд людей с ограниченными возможностями (30 процентов). Наблюдатели ММНВ сообщили о нескольких серьезных нарушениях, таких как вброс бюллетеней в 7 случаях и групповое голосование в 5 процентах случаев, где проводилось наблюдение.

Наблюдатели ММНВ обратили внимание на ряд мер, применяемых для повышения явки избирателей, некоторые из которых были неприемлемыми. Наблюдатели ММНВ также сообщали об УИКах, выдающих избирателям подтверждения об их участии в голосовании. Кроме этого, наблюдатели ММНВ заметили, что бюджетников доставляли на избирательные участки для голосования организованно. На 12 процентах участков, где проводилось наблюдение, люди, не являющиеся членами УИКов, вели списки проголосовавших. В 41 проценте случаев, где проводилось наблюдение, одновременно в тех же помещениях для голосования, проходили мероприятия с дополнительным голосованием, как например, общественные опросы или конкурсы.

Наблюдатели от кандидатов присутствовали на 94 процентах избирательных участках, где проводилось наблюдение. Они преимущественно представляли г-на Путина (в 80 процентах случаев), и от него иногда присутствовало более одного наблюдателя на участке, что противоречит закону. Наблюдатели, выставленные общественными палатами, были представлены на 67 процентах избирательных участков. Часть из них была номинирована общественными организациями, и в 10 процентах случаев было отмечено, что наблюдатели от общественных палат представляли интересы кандидата, что ставило под сомнение их нейтральность.

Подсчет голосов негативно оценивался на 13 процентах участков, где проводилось наблюдение, что вызывает беспокойство. Негативные оценки, в основном, были связаны с несоблюдением УИКами порядка процедур, производимых при подсчете голосования (в 20 процентах случаев). В особенности, часто УИКи не проводили соответствующие процедуры сверки перед открытием ящиков для голосования; так, количество избирателей не было установлено путем подсчета их подписей в списке избирателей (5 процентов), либо не производился подсчет контрольных соотношений в протоке с результатами.

Наблюдатели ММНВ отмечали, что УИКи пренебрегали обязательными процедурами во время подсчета голосов, значительно снижая прозрачность. Таким образом, на 32 процентах избирательных участков, где проводилось наблюдение, УИКи не смешивали бюллетени из стационарных и мобильных ящиков для голосования и не принимали решение о признании бюллетеня не-/действительным последовательным образом (в 4 и 6 процентах случаев, соответственно). Практически в одной четверти случаев, где проводилось наблюдение, УИКи не подсчитывали бюллетени один за другим или не показывали и не объявляли, за кого были поданы эти бюллетени (в 26 процентах случаев). На более чем 60 процентах участков, где проводилось наблюдение, УИКи считали бюллетени из нескольких пачек одновременно, в нарушение действующего законодательства. Прозрачность была далее снижена тем фактом, что в 20 процентах УИКов не заносили цифры в увеличенную версию протокола во время процесса подсчета голосов, и в 43 процентах УИКов, где проводилось наблюдение, публично не была

представлена подписанная копия протокола с итогами голосования. Вброс избирательных бюллетеней был выявлен в момент подсчета голосов в 11 УИКах.

Обработка итогов голосования была позитивно оценена в 92 процентах случаев, что, тем не менее, вызывает некоторую озабоченность. Негативные оценки часто сводились к не отвечающим требованиям помещениям для приема и обработки протоколов УИК (25 ТИКов), скоплению людей, что негативно сказывалось на процессе (13 ТИКов), и недостатку прозрачности, так как, либо не все присутствующие наблюдатели могли видеть, что происходит, (25 ТИКов) или наблюдателям препятствовали наблюдению (20 ТИКов).

ИНФОРМАЦИЯ О МИССИИ И БЛАГОДАРНОСТИ

Москва, 19 марта 2018 г. – Данное Заявление о предварительных результатах и выводах было подготовлено совместно Бюро ОБСЕ по демократическим институтам и правам человека (БДИПЧ) и Парламентской ассамблеей ОБСЕ (ПА ОБСЕ). В ходе наблюдения оценивалось соответствие выборов обязательствам в рамках ОБСЕ, обязательствам и стандартам проведения демократических выборов в рамках Совета Европы и других международных договоров, и национальному законодательству.

Действующий Председатель ОБСЕ назначил Михаэля Георга Линка Специальным координатором и руководителем краткосрочной миссии наблюдателей ОБСЕ на этих выборах. Мариэтта Тидеи возглавила делегацию ПА ОБСЕ. МНВ БДИПЧ начала свою работу 5 февраля под руководством Посла Яна Петерсена.

Каждая организация, участвующая в Международной миссии по наблюдению за выборами (ММНВ), подписала Декларацию принципов международного наблюдения за выборами 2005 г. Данное Заявление о предварительных результатах и выводах публикуется до завершения избирательного процесса. Окончательная оценка выборов будет зависеть в определенной степени от хода оставшейся части избирательного процесса, включая подсчет голосов, подведение итогов и объявление результатов голосования, а также рассмотрения возможных жалоб и апелляций, которые могут быть поданы после дня выборов. БДИПЧ выпустит полный итоговый отчет, который будет включать рекомендации по возможным усовершенствованиям, ориентировочно через 8 недель после завершения избирательного процесса. ПА ОБСЕ представит свой отчет на заседании Постоянного комитета в Берлине 7 Июля 2018 г.

МНВ БДИПЧ состоит из 13 экспертов основной команды, работающих в столице, а также 60 долгосрочных наблюдателей, командированных по стране. Для наблюдения в день выборов было направлено 481 наблюдатель из 44 стран, включая долго- и краткосрочных наблюдателей от БДИПЧ и 101 член делегации ПА ОБСЕ. Наблюдение за началом голосования осуществлялось на 240 избирательных участках и за ходом голосования – на 2,300 избирательных участках по всей стране. Наблюдение за подсчетом голосов происходило на 221 избирательном участке и за обработкой результатов голосования – в 182 территориальных избирательных комиссиях.

ММНВ выражает благодарность органам власти за приглашение наблюдать за выборами, а также Центральной избирательной комиссии и Министерству иностранных дел за оказанное содействие. Наблюдатели также признательны другим государственным институтам, политическим партиям, представителям организаций гражданского общества и международного сообщества за сотрудничество.

Для получения дополнительной информации, пожалуйста, свяжитесь с нами:

- Ян Петерсен, глава МНВ БДИПЧ в Москве (+7 916 1317273);
- Томас Раймер, пресс-секретарь ОБСЕ/БДИПЧ (+48 609 522 266), или Владимир Мисев, консультант по выборам, ОБСЕ/БДИПЧ, в Варшаве (+48 669 672 290);
- Андреас Бейкер, Парламентская ассамблея ОБСЕ, в Копенгагене (+45 60 10 81 73).

Адрес Миссии по наблюдению за выборами ОБСЕ/БДИПЧ:

AZIMUT Отель Смоленская Москва, 15 этаж

Смоленская ул., 8, 121099 Москва

Тел./факс: +7 499 6525801; Email: office@odih.ru

Английская версия данного доклада является единственным официальным документом.

Неофициальный перевод доступен на русском языке.