

**МЕЖДУНАРОДНАЯ МИССИЯ ПО НАБЛЮДЕНИЮ ЗА ВЫБОРАМИ  
Российская Федерация – Выборы в Государственную Думу Российской Федерации, 18  
сентября 2016**

---

**ЗАЯВЛЕНИЕ О ПРЕДВАРИТЕЛЬНЫХ РЕЗУЛЬТАТАХ И ВЫВОДАХ**

---

Выборы в Государственную Думу 18 сентября были проведены Центральной избирательной комиссией открыто, при этом качество работы комиссий нижестоящего уровня не было однородным. Законодательная база может служить приемлемой основой для проведения выборов, но демократические обязательства все еще не исполняются в полной мере, а на контекст выборов негативно повлияли ограничения основных свобод и политических прав, контролируемые средства массовой информации и ужесточение контроля над гражданским обществом. Упрощение процесса регистрации партий ещё не привело к появлению четкой политической альтернативы, и предвыборная кампания была сдержанной. Местные власти не всегда относились к кандидатам одинаково, и были отмечены случаи злоупотребления административным ресурсом. День выборов, в целом, проходил организованно, но были отмечены многочисленные нарушения процедурных норм в ходе подсчета голосов. По предварительным оценкам ЦИК, явка составила 48 %.

Законодательная база является исчерпывающей и может служить приемлемой основой для проведения выборов. С момента проведения выборов в Государственную Думу в 2011 г., избирательная система была преобразована из пропорциональной в смешанную, а также был снижен процентный порог для прохождения в парламент. Кроме того, независимым кандидатам было предоставлено право на выдвижение своей кандидатуры. Законодательная база остается излишне сложной, и регулирует детали избирательного процесса, посредством неоправданных ограничений в отношении регистрации кандидатов, формирования партийных блоков, проведения предвыборной агитации, участия средств массовой информации и наблюдения представителями гражданского общества.

Избирательные комиссии эффективно координировали рабочие аспекты избирательной кампании и соблюдали законодательно установленные сроки. Центральная избирательная комиссия под новым руководством действовала в открытой и профессиональной манере, завоевав широкое доверие заинтересованных лиц. Многие избирательные комиссии нижестоящего уровня были недостаточно беспристрастными и независимыми, и их деятельность подверглась критике, в том числе, и со стороны ЦИК.

Большинство собеседников МНВ ОБСЕ/БДИПЧ выразили уверенность в точности регистрации избирателей. Ограничение прав на голосование всех лиц, содержащихся в местах лишения свободы, противоречит пункту 7.3 Копенгагенского документа ОБСЕ 1990 г., а также другим международным обязательствам и стандартам.

Количество зарегистрированных партий значительно возросло после выборов 2011 г., когда процесс регистрации партий был упрощен, но нескольким оппозиционным движениям было отказано в регистрации. Несмотря на тот факт, что 14 политических партий участвовало в выборах и было зарегистрировано более 6 500 кандидатов, процесс регистрации кандидатов стал менее инклюзивным из-за правовых ограничений в отношении права быть избранным, а также из-за избыточных требований к регистрации, особенно в отношении независимых кандидатов, что противоречит международным обязательствам и стандартам.

Агитационная кампания, в целом, носила сдержанный характер. В большинстве случаев, наиболее заметной и преобладающей была деятельность правящей партии. Патриотизм был характерной чертой предвыборного дискурса. Социально-экономическая ситуация, политическая стабильность и вопросы внешней политики были главными темами в предвыборной агитации. Четыре парламентские партии продолжают доминировать на политической арене, а большинство кандидатов не предложили четкой политической альтернативы, что ограничило выбор избирателей.

В нескольких регионах в ходе предвыборной агитации имело место злоупотребление административным ресурсом. Кроме того, местные власти избирательно подходили к процедуре уведомления об агитационных мероприятиях, чтобы, в конечном итоге, отказать кандидатам в проведении митингов или выдвинуть дополнительные условия для получения соответствующих разрешений. Также имели место попытки со стороны местных властей повлиять на выбор избирателей и оказать на них давление с целью склонить к голосованию за правящую партию. ЦИК публично указывала на такие нарушения на основании информации из практически половины федеральных субъектов.

Законодательные требования, гарантирующие кандидатам равные права на доступ к средствам массовой информации и предоставление бесплатного эфирного времени в государственных средствах массовой информации, распространялись на 30 дней перед выборами. Программы бесплатного эфирного времени обеспечили доступ избирателям к просмотру передач с участием конкурирующих партий, и предоставили некоторую возможность участия в интерактивных обсуждениях. Результаты мониторинга деятельности средств массовой информации МНВ ОБСЕ/БДИПЧ показывают, что средства массовой информации не предоставили равные условия вещания кандидатам, участвующим в выборах. Правящая партия получила большую долю редакционного вещания, чем остальные участники выборов. Почти все редакционное вещание на национальных каналах – от 63 до 91 % – было посвящено правительственным чиновникам, что отвлекало внимание от связанных с выборами дискуссий. В сочетании с правовыми ограничениями на проведение предвыборной агитации в средствах массовой информации, а также самоцензурой, условия для которой созданы законодательной базой, имеющей ограничительный характер, это обеспечило правящей партии чрезмерное преимущество и ограничило возможность избирателей сделать выбор на основе полной информации.

Центральная избирательная комиссия получила 1 896, так называемых, «заявлений» о возможных нарушениях избирательного законодательства и рассмотрела 12 жалоб в ходе заседаний, которые проходили публично и коллегиально при соблюдении гарантий надлежащего процесса. Все остальные жалобы рассматривались отдельными членами комиссии, что ограничило прозрачность. Большинство жалоб в отношении регистрации кандидатов, агитационных мероприятий, а также вопросов, связанных с деятельностью средств массовой информации было направлено в комиссии нижестоящего уровня и суды на местах. В большинстве случаев, о которых стало известно МНВ ОБСЕ/БДИПЧ, рассмотрение жалоб производилось в соответствии с необходимыми процедурами и в установленный срок.

Наблюдатели ОБСЕ/ БДИПЧ, а также Парламентской Ассамблеи ОБСЕ могли осуществлять свою деятельность без каких-либо ограничений. В апреле 2016 г. были приняты поправки в законодательство, наложившие необоснованные ограничения на аккредитацию представителей партий и средств массовой информации. Вопреки международным стандартам и обязательствам, законодательство, по-прежнему, не предоставляет возможность непартийного наблюдения представителями гражданского общества.

День выборов, в целом, проходил организованно, но были отмечены многочисленные нарушения процедурных норм в ходе подсчёта голосов. Голосование было, в общем, оценено ММНВ положительно, несмотря на значительные проблемы с соблюдением тайны голосования. На открытость процесса негативно повлиял тот факт, что участковые и территориальные избирательные комиссии не всегда предоставляли наблюдателям ММНВ возможность осуществлять полноценное наблюдение, особенно во время подсчёта голосов и подведения итогов голосования. В одной трети наблюдаемых участков протоколы УИКов не были вывешены для публичного рассмотрения, в нарушение закона. ЦИК публично реагировала на отмеченные нарушения, в том числе вбросы и избирательные карусели и объявила, что, по предварительным данным, явка избирателей составила 48%.

---

## ПРЕДВАРИТЕЛЬНЫЕ РЕЗУЛЬТАТЫ

---

### Основные сведения

После парламентских выборов 2011 г. в Государственной Думе представлены четыре политические партии. Правящая Всероссийская политическая партия «Единая Россия» (ЕР) получила 238 из 450 мест.<sup>1</sup> Оставшиеся места получили Коммунистическая партия Российской Федерации (КПРФ; 92 места), Справедливая Россия (СР; 64 места), и Либерально-демократическая партия России (ЛДПР; 56 мест). После выборов 2011 г. по стране прошли демонстрации, в ходе которых звучали, помимо прочего, призывы к расследованию предполагаемых нарушений, отставке председателя Центральной избирательной комиссии (ЦИК) и повторному голосованию.

Поправки в законодательство от 2012 г. упростили регистрацию партий и привели к значительному увеличению количества зарегистрированных партий<sup>2</sup>. Тем не менее четыре парламентские партии продолжают доминировать на политической арене. Несколько проектов оппозиции, таких как Партия прогресса, остаются незарегистрированными.

17 июня Президент Владимир Путин назначил выборы на 18 сентября на основании внесенных в законодательство поправок, инициированных ЕР, ЛДПР и СР, о переносе дня голосования с 4 декабря. КПРФ и некоторые непарламентские партии жаловались на этот перенос, подчеркивая, что это повлияет на сбор подписей для регистрации кандидатов, и что избирательная кампания будет приходиться летом.<sup>3</sup>

Одновременно с выборами в Государственную Думу в ряде федеральных субъектов (Субъекты) были проведены выборы в законодательные органы власти и выборы губернаторов, а также выборы мэров и выборы в муниципальные органы власти. Наблюдение за ходом этих выборов осуществлялось только в той мере, в которой они влияли на проведение выборов в Государственную Думу.

---

<sup>1</sup> Аббревиатура названий политических партий соответствует аббревиатурам на русском языке.

<sup>2</sup> Количество партий увеличилось с 7 в 2011 г. до 77 в 2016 г. В итоге, 74 политические партии имели право принять участие в выборах.

<sup>3</sup> В июле 2015 г., Конституционный суд постановил, что данное изменение не противоречит Конституции, поскольку (i) соблюдается обоснованная периодичность проведения выборов, (ii) сокращение срока полномочий депутатов было незначительным и (iii) перенос даты выборов был объявлен достаточно заблаговременно, чтобы все участники избирательного процесса могли подготовиться к выборам.

## Избирательная система и законодательная база

Государственная дума состоит из 450 депутатов, избираемых на пятилетний срок в соответствии с новой избирательной системой, которая была изменена с пропорциональной на смешанную<sup>4</sup>. Половина депутатов была избрана от одномандатных избирательных округов (ОИО) в соответствии с системой, в которой победа отдается кандидату, набравшему простое большинство голосов. Вторая половина депутатов была избрана из федеральных списков кандидатов от политических партий в одном общенациональном округе при процентном барьере, сниженном с семи до пяти процентов действительных голосов<sup>5</sup>.

По закону, каждый субъект Российской Федерации должен включать в себя, как минимум, один ОИО. Так как численность населения в субъектах существенно различается, равное право голоса граждан было серьезно затронуто. Наименьший из избирательных округов включает около 33 000 избирателей, тогда как в самом крупном насчитывается около 750 000.<sup>6</sup> Несмотря на противоречие принципу равенства избирательных прав граждан, такой дисбаланс в некоторых случаях может быть оправдан обеспечением представительства меньшинств и малонаселенных регионов.<sup>7</sup> Закон ограничивает любые отклонения в пределах 10 – 15 процентов избирателей в рамках ОИО, учрежденного в конкретном субъекте; данное требование соблюдается.

Выборы в Государственную Думу, прежде всего, регулируются Конституцией, Федеральным законом «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» (Закон об Основных гарантиях) и Федеральным законом «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» (Закон о выборах в Государственную Думу). Ряд других законов и актов Центральной избирательной комиссии (ЦИК) также регулируют проведение выборов.

Законодательная база является исчерпывающей и может служить приемлемой основой для проведения выборов. Однако она зачастую остается излишне сложной, и регулирует детали избирательного процесса, посредством неоправданных ограничений в отношении регистрации кандидатов, проведения предвыборной агитации и участия средств массовой информации.

Законодательство о выборах было существенно изменено после выборов в Государственную Думу в 2011 г., с учётом некоторых рекомендаций ОБСЕ/БДИПЧ.<sup>8</sup> Поправки, помимо прочего, изменили избирательную систему и снизили процентный барьер, а также упростили требования для регистрации политических партий.

<sup>4</sup> Это включает в себя четырех депутатов от избирательных округов, сформированных на территории крымского полуострова, где МНВ ОБСЕ/БДИПЧ не проводила наблюдений.

<sup>5</sup> Все парламентские партии, за исключением КПРФ, поддержали изменение в избирательной системе. Некоторые непарламентские оппозиционные партии утверждали, что хотя ОИО и могут привести некоторую новизну в состав Государственной Думы, изменение, в целом, приносит пользу правящей партии.

<sup>6</sup> Из 225-ти ОИО, отклонение от среднего количества избирателей на один ОИО в 67-ми превышает 15 процентов, а в 19-ти – колеблется в пределах от 10 до 15 процентов.

<sup>7</sup> Раздел 2.2 [Руководящих принципов относительно выборов, принятых Венецианской комиссией в 2002 г. \(Руководящие принципы относительно выборов\)](#), гласит, что допустимое отклонение от нормы не должно превышать 10 процентов и ни в коем случае не может превышать 15 процентов, за исключением особых обстоятельств (защита интересов компактно проживающего меньшинства, административная единица с малой плотностью населения).

<sup>8</sup> См. предыдущие [доклады ОБСЕ/БДИПЧ по Российской Федерации](#). Последние поправки в избирательное законодательство были внесены в апреле 2016 г.

В то же время поправки в законодательство не принимают во внимание целый ряд других замечаний, ранее высказанных ОБСЕ/БДИПЧ. Права кандидатов остаются ограниченными по причине ограничений в отношении кандидатов, и требований по регистрации, не учитывающих принцип пропорциональности (см. раздел Регистрация кандидатов). Граждане, отбывающие наказание в местах лишения свободы, не могут принимать участие в голосовании, вне зависимости от степени тяжести совершенного преступления,<sup>9</sup> а также лица, которые были признаны недееспособными по решению суда, лишены права на голосование.<sup>10</sup> Также озабоченность вызывают существующие ограничения на формирование партийных блоков и гражданского наблюдения.

Недавно принятые поправки к различным законодательным актам накладывают дополнительные ограничения на некоторые гарантированные Конституцией основные свободы и политические права. Изменения в законодательство, внесенные с мая 2015 г., предоставляют органам власти право запретить деятельность международных организаций, признанных «нежелательными».<sup>11</sup> Более того, законодательство об «иностранных агентах» накладывает дополнительные ограничения на деятельность организаций гражданского общества, получающих финансирование из-за рубежа. Это в том числе касается организаций, принимающих участие в наблюдении за выборами.<sup>12</sup> Факт ограничительного применения законодательства, связанный со свободой собраний и волеизъявления, создает ощутимые препятствия к проведению демократических выборов.

В соответствии с поправками в законодательство, принятыми в апреле 2016 г., Государственная Дума может прекратить действие депутатского мандата по запросу соответствующей фракции или комитета, в котором состоит данный депутат, в случае если он/она не выполняет обязанности, предписываемые законодательством.

---

<sup>9</sup> По делу [Анчугов и Гладков против России \(2013\)](#) Европейский суд по правам человека (ЕСПЧ) постановил, что автоматическое и не учитывающее различий лишение избирательных прав заключенных нарушает положения Статьи 3 Протокола 1 Европейской Конвенции по Правам Человека ([ЕКПЧ](#)). 19 апреля конституционный суд признал решение ЕСПЧ несовместимым с Конституцией и, на этом основании, не имеющим юридической силы (в декабре 2014 г. в закон о Конституционном суде от 1994 г. были внесены поправки с целью предоставления данному Суду права на признание решений международных судов не имеющими юридической силы).

<sup>10</sup> Нормативно-правовые основы ЕСПЧ устанавливают пропорциональный характер ограничений в отношении избирательных прав лиц с ограниченными ментальными возможностями; см. дело [Аладжос Кисс против Венгрии \(2010\)](#). Российская Федерация подписала и ратифицировала [Конвенцию ООН по правам лиц с ограниченными возможностями 2006 г.](#)

<sup>11</sup> 18 августа Генеральный прокурор принял [решение](#) о признании [Международного республиканского института](#) нежелательной организацией. В настоящее время 7 организации [причислены к](#) перечню нежелательных Министерством юстиции (Минюст). По закону нежелательными считаются организации, представляющие угрозу конституционному строю, обороноспособности страны и безопасности государства», вследствие чего, их деятельность запрещается.

<sup>12</sup> По результатам подачи петиции от имени Омбудсмена *с соавторами* против внесения изменений в несколько законов, касающихся правового статуса организаций гражданского общества, финансируемых из зарубежных и/или иностранных источников, а также предоставления ими отчетности (законодательство об иностранных агентах), Конституционный суд постановил 8 апреля 2014 г., что основной закон об «иностранных агентах» соответствует Конституции, однако его положение о нижнем пороговом значении административного штрафа за нарушение соответствующих требований было признано неконституционным. 5 сентября Министерство юстиции РФ заявило, что агентство «ЛЕВАДА», занимающееся исследованиями и опросами общественного мнения, является «иностранным агентом». В настоящее время, к «иностранным агентам» [причислена](#) 141 организация.

## Организация выборов

Организационная структура выборов включает в себя пять уровней комиссий: ЦИК, избирательные комиссии субъектов Российской Федерации (далее – ИКС), окружные избирательные комиссии (ОИК), территориальные избирательные комиссии (*район*, город и др.) (ТИК), и участковые избирательные комиссии (УИК).<sup>13</sup> Законодательство предоставляет широкие права членам комиссий от конкурирующих политических партий с правом совещательного голоса, а также наблюдателям, представляющим интересы партий и кандидатов.<sup>14</sup> Избирательные комиссии, ответственные за проведение выборов осуществляли эффективную координацию рабочих аспектов избирательной кампании и соблюдали законодательно установленные сроки.

Действующий состав ЦИК был назначен за шесть месяцев до проведения выборов. Двое из 15 членов ЦИК – женщины, включая Председателя. ЦИК при новом руководстве действовала открыто и профессионально, заработав широкое доверие среди участников избирательного процесса. ЦИК проводила регулярные открытые заседания, и ее решения своевременно публиковались на интернет-сайте. ЦИК открыто сотрудничала с широким спектром заинтересованных лиц. Кандидаты приветствовали возросший уровень прозрачности в деятельности ЦИК, а также усилия в целях обеспечения проведения заслуживающих доверия выборов.<sup>15</sup>

Основной трудностью для ЦИК стала деятельность избирательных комиссий нижестоящего уровня. На заседаниях ЦИК проходили открытые обсуждения нарушений, отмечавшихся приблизительно в половине федеральных субъектов, в частности, вмешательство со стороны органов местной власти и случаи оказания давления на сотрудников избирательных комиссий в интересах ЕР.<sup>16</sup> Представители ЦИК многократно призывали избирательные комиссии нижестоящего уровня обеспечить легитимность выборов, а также обращались к представителям региональных и местных органов власти с требованием не вмешиваться в избирательный процесс.<sup>17</sup> Председатель ЦИК разослала всем губернаторам письма с предупреждением о недопустимости противоправных действий и вмешательства, в частности, создание так

<sup>13</sup> ИКСи и ТИКи осуществляли полномочия ОИК (в некоторых случаях – до пяти ОИК), что по мнению сотрудников комиссий, было обременительным, в особенности, по мере приближения дня выборов.

<sup>14</sup> Члены комиссий с правом решающего голоса назначаются на пятилетний срок политическими партиями, обладающими правом быть избранными, а также различными государственными и местными институтами. В законе предусматриваются специальные меры, обеспечивающие плюралистический характер представительства в комиссиях – от каждой партии в комиссии может быть только один представитель, и при этом, государственные и муниципальные чиновники не могут составлять большинство членов комиссии.

<sup>15</sup> Однако, глава ЛДПР заявил об отсутствии уверенности в корректности организации выборов.

<sup>16</sup> Например, в ЦИК проходило обсуждение жалобы, поданной Череповецким отделением КПРФ (Вологодская область) по поводу оказания давления на государственных служащих со стороны местной администрации с целью получения конкретных результатов голосования. В другом случае, группа членов УИК из Пензы (Пензенская область) угрожали отказаться участвовать в выборах, поскольку их склоняли к “обману наблюдателей” под угрозой потери рабочих мест.

<sup>17</sup> В статье 19.2 [Конвенции о Стандартах демократических выборов, правах и свободах избирателей в государствах-участниках СНГ](#) от 2002г. (Конвенция СНГ) говорится о том, что государства-участники принимают на себя обязательства «обеспечивать создание независимых беспристрастных избирательных органов, организующих проведение свободных справедливых подлинных и периодических выборов в соответствии с национальным законодательством страны и международными обязательствами государства»



называемых «Координационных штабов» в поддержку отдельных кандидатов или партий.<sup>18</sup> Члены комиссии в сопровождении представителей Министерства внутренних дел и Генеральной Прокуратуры совершили несколько поездок на места с целью дополнительного расследования в рамках рассмотрения жалоб.<sup>19</sup> ЦИК отменила и обязала повторно рассмотреть несколько решений ИКС и призвала к отставке трех председателей ИКС.<sup>20</sup>

Практически все избирательные комиссии нижестоящего уровня приветствовали визиты представителей МНВ ОБСЕ/БДИПЧ. Хотя заседания этих комиссий не объявлялись заранее, в большинстве случаев, они были открыты для посещения представителями средств массовой информации и наблюдателями. Женщины составляли половину членов и со-председательствовали в более чем половине комиссий, посещенных наблюдателями. Организаторы выборов провели каскадное обучение членов соответствующих комиссий нижестоящего уровня. Данное обучение было оценено членами комиссий как полезное и всеобъемлющее. ЦИК подготовила несколько обучающих видеосюжетов для избирателей, которые были показаны по нескольким телеканалам. В регионах имелись в наличии также и другие обучающие материалы, предназначенные для избирателей. Обучающие материалы для избирателей, а также бюллетени для голосования были напечатаны на языках национальных меньшинств.

## Регистрация избирателей

Число избирателей, зарегистрированных посредством системы пассивной регистрации избирателей<sup>21</sup> превысило 111 млн. человек, включая два миллиона избирателей, проживающих за рубежом. Право на голосование имеют граждане, достигшие 18-летнего возраста, кроме лиц, отбывающих срок заключения в местах лишения свободы, вне зависимости от степени тяжести совершенного преступления, а также кроме лиц, по решению суда признанных недееспособными. Данные ограничения противоречат пункту 7.3 Копенгагенского документа ОБСЕ 1990 г., а также другим международным обязательствам и стандартам.<sup>22</sup> Для того, чтобы воспользоваться правом на голосование по ОИО от кандидатов дополнительно требуется наличие постоянной регистрации в этом избирательном округе или временного проживания в течение, как минимум, трех месяцев до дня выборов.

Списки избирателей составляются на основании регистрации данных места жительства, предоставленных местными органами министерства внутренних дел. Большинство собеседников МНВ ОБСЕ/БДИПЧ выразили уверенность в безошибочности учета избирателей.

<sup>18</sup> Власти в г. Пельым, Свердловская область, создали «Координационный штаб», который возглавил руководитель муниципального образования Пельым. В этот штаб вошли государственные служащие и представители ЕР. В план работы этого штаба, помимо прочего, входила «оценка электоральной ситуации», «определение основных оппонентов и тем контрпропаганды», «организацию голосования работников предприятий с непрерывным (круглосуточным) циклом работы» и организации массовых гуляний рядом с избирательными участками.

<sup>19</sup> Например, в Башкортостане, Карачаево-Черкесской республике, Самарской области и Республике Саха (Якутия).

<sup>20</sup> В Новгороде, Московской области и Санкт-Петербурге.

<sup>21</sup> Голосование за рубежом было организовано во всех консульствах и посольствах Российской Федерации (145 стран).

<sup>22</sup> Пункт 7.3 Копенгагенского документа ОБСЕ 1990 г. гласит, что государства-участники «гарантируют взрослым гражданам всеобщее и равное избирательное право», в то время как пункт 24 гласит, что ограничения прав и свобод должны 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.1.1d Руководящих принципов относительно выборов.

Перед выборами списки избирателей были предоставлены избирателям для проверки лично или в Интернете.

Для избирателей, находящихся за границей, а также в больницах, санаторно-курортных учреждениях, местах лишения свободы и «других местах временного пребывания»,<sup>23</sup> составляются отдельные списки. Данные положения, касающиеся предоставления избирательных прав могут повлиять на целостность списков избирателей, поскольку эти избиратели должны быть исключены из списков избирателей на своих основных ИУ.

## Регистрация кандидатов

Любой избиратель, достигший 21 года на дату проведения выборов, имеет право быть избранным, кроме лиц, имеющих гражданство или вид на жительство иностранного государства.<sup>24</sup> Кроме того, граждане, осужденные за совершение тяжких или особо тяжких преступлений, а также преступлений и административных правонарушений «экстремистского характера», не могут выдвигать свою кандидатуру для участия в выборах в течение нескольких лет после снятия с них судимости.<sup>25</sup>

Все 14 партий подошли по формальным требованиям по регистрации федеральных списков и выдвижения кандидатов по ОИО без сбора подписей. Еще четыре партии попытались зарегистрировать списки посредством сбора не менее 200 000 необходимых по закону подписей. Количество подписей, предоставленных партией Великое Отечество и партией Союз Профсоюзов, превысило необходимое значение, однако они не были зарегистрированы, поскольку по результатам проверки 20 % выборки подписей количество недействительных подписей превысило установленный законодательством 5 % порог. Партия *Воля* предоставила 40 687 подписей, а партия *Родная* не предоставила ни одной подписи. Ни одна из этих партий не выступила с жалобой по поводу отказа в регистрации.

Политические партии внесли в свои списки по федеральному избирательному округу и одномандатным избирательным округам более 6 500 кандидатов. Инклюзивности регистрации кандидатов был нанесен ущерб избыточными требованиями к регистрации, в особенности, независимых кандидатов. Большинство кандидатов представляли политические партии, и только несколько независимых кандидатов смогли удовлетворить изощренным требованиям к

<sup>23</sup> Избиратели также могут подать заявление на получение открепительного удостоверения (ОУ), для того, чтобы проголосовать не по месту регистрации.

<sup>24</sup> При рассмотрении дела [Танасе против Молдовы \(2010 г.\)](#) ЕСПЧ постановил, что ограничения всеобщего равенства избирательных прав в отношении лиц с двойным гражданством является несоразмерным и, таким образом, противоречит Статье 3 Протокола 1 [ЕКПЧ](#); данное ограничение также противоречит Статье 17 [Европейской конвенции о национальности](#) (Российская Федерация подписала данный документ, но не ратифицировала его).

<sup>25</sup> В мае 2012 г. в закон об Основных гарантиях были внесены изменения, в соответствии с которыми было наложено абсолютное ограничение избирательных прав в отношении лиц, которые когда-либо были осуждены за совершение тяжкого или особо тяжкого преступления. Данные лица пожизненно лишались прав на участие в выставлении своей кандидатуры. После получения несколько петиций, Конституционный суд принял решение о том, рассматриваемое положение является неконституционным в той степени, в которой оно накладывает ограничения, не предполагающие разграничения и не является пропорциональным. В закон были внесены поправки, в соответствии с которыми лица, совершившие тяжкие преступления не могут выдвигаться в качестве кандидатов в течение 10 лет, а лица, совершившие особо тяжкие преступления - в течение 15 лет после снятия с них судимости. Ограничения, касающиеся избирательных прав лиц, с которых была снята судимость, противоречат принципу соразмерности, изложенному в пункте 24 [Копенгагенского документа ОБСЕ 1990 г.](#), который гласит, что «любое ограничение прав и свобод в демократическом обществе должно быть увязано с одной из целей применяемого закона и должно быть строго соразмерно предназначению этого закона».



выдвижению кандидатур по ОИО. Из 304 кандидатов-самовыдвиженцев было зарегистрировано только 23. Закон требуется предоставить чрезвычайно полный пакет документации для регистрации, включая сведения об активах, находящихся в собственности кандидатов, их супругов и несовершеннолетних детей, а также выписки с банковских счетов и документы на зарубежную недвижимость. В некоторых случаях, незначительные неточности привели к отказу в регистрации кандидатов, что противоречит надлежащим практикам.<sup>26</sup>

Кандидатам-самовыдвиженцам необходимо собрать подписи как минимум трех процентов избирателей, зарегистрированных в данном избирательном округе. С точки зрения надлежащих международных практик<sup>27</sup>, эта цифра является чрезмерно завышенной. В ходе проверки 20 % выборки необходимо удостовериться, что каждая форма для сбора подписей и каждая отдельная подпись удовлетворяет определенным строгим официальным требованиям. Например, подпись будет считаться недействительной, если дата не была указана от руки сторонником (или была написана другим лицом), или если в данных адреса сторонника не значился *район* (даже если его название совпадает с названием города), или если лицо, собирающее подписи не указало от руки свои персональные данные и он/она не подписала все формы.<sup>28</sup> МНВ ОБСЕ/БДИПЧ известно о 15 выдвинутых кандидатурах, которые подали апелляции в Верховный Суд по поводу неправомерности признания их подписей недействительными; все дела были отклонены.

### Ход избирательной кампании

Агитационная кампания, в целом, носила сдержанный характер. В большинстве случаев, наиболее заметной и преобладающей была деятельность правящей партии. За несколько дней до окончания периода агитации предвыборная активность возросла, особенно в тех регионах, где одновременно проходили выборы в местные органы власти. Риторика избирательной кампании фокусировалась на персоналиях, и в ней был заметен раскол между ЕР и другими партиями. Кандидаты использовали свое бесплатное эфирное время и рекламное пространство, обход избирателей на дому, распространение листовок и других печатных материалов, а также небольшие собрания. Некоторые из кандидатов практически полностью сосредоточились на предвыборной агитации в Интернете.

За некоторым исключением, подавляющее большинство партий многократно и открыто выступали в поддержку Президента, и ЕР подавала себя именно как

<sup>26</sup> Статья 9.6 Конвенции СНГ от 2002 г. гласит, что «регистрационные требования должны быть ясными и не содержать условий, способных стать основанием для привилегий либо ограничений дискриминационного характера».

<sup>27</sup> Пункт I.1.3 (ii) [Руководящих принципов относительно выборов](#) гласит, что «законодательство не может требовать, чтобы количество собранных подписей превышало 1 процент избирателей в рассматриваемом избирательном округе».

<sup>28</sup> 3 июля 2014 г. Конституционный суд отклонил жалобу, в которой оспаривались положения Статьи 38 Закона об Основных гарантиях. Данная статья гласит, что (а) подписи избирателей признаются недействительными, в случае если сведения о лице, осуществлявшем сбор подписей избирателей, указаны в подписном листе не в полном объеме и (b) кандидату отказано в регистрации, если в результате предварительного рассмотрения 10 или более процентов подписей, были признаны недействительными. Однако суд принял повторное решение о том, что в соответствии с тем, как данный вопрос истолковывается им и Верховным Судом, избирательные комиссии не всегда должны настаивать на необходимости наличия всей перечисленной информации/данных (относящихся к лицам, занимающимся сбором подписей) для обеспечения действительности подписных листов.

партия Президента<sup>29</sup>. Заметным элементом риторики предвыборной кампании был ей патриотический акцент. Социально-экономическая ситуация, политическая стабильность и вопросы внешней политики были главными темами в предвыборной агитации. Основные политические партии не предложили четкой политической альтернативы, что ограничило выбор избирателей.

МНВ ОБСЕ/БДИПЧ отметила нарушение принципа равного отношения к кандидатам со стороны местных властей, а также ограничения свободы собраний в отношении нескольких оппозиционных партий в некоторых регионах, что противоречит международным стандартам и обязательствам.<sup>30</sup> Местные власти избирательно подходили к процедуре уведомления об агитационных мероприятиях, чтобы, в конечном итоге, отказать кандидатам в проведении митингов или выдвинуть дополнительные условия для получения соответствующих разрешений. Например, высказывались требования поменять место проведения мероприятия на другое, менее предпочтительное для данного кандидата.<sup>31</sup> В результате, кандидаты часто прибегали к одиночному пикетированию,<sup>32</sup> поскольку оно не требует предварительного уведомления властей. Также, поступали сообщения об отказе в размещении агитационных материалов.<sup>33</sup> Ряд кандидатов проинформировали МНВ ОБСЕ/БДИПЧ, что они воздерживались от подачи жалоб по причине недостаточности финансовых средств и времени, а также из-за отсутствия уверенности в соответствующем правовом урегулировании.

В ходе избирательной кампании на лидеров и нескольких членов ПАРНАС было совершено нападение.<sup>34</sup> 24 августа полиция Санкт-Петербурга задержала четверых активистов ПАРНАС, включая одного кандидата, и произвела конфискацию агитационных материалов на том основании, что мероприятие не было санкционировано.<sup>35</sup> 3 сентября в Тюмени, полиция вмешалась в ход санкционированного мероприятия, проводимого партией Яблоко, и произвела краткосрочное задержание трех участников и конфисковала агитационные материалы по причине присутствия несовершеннолетних участников. Уничтожение агитационных материалов

<sup>29</sup> Закон о выборах в Государственную Думу гласит, что использование изображений любых лиц, помимо самих кандидатов, недопустимо. ЕР использовала в своих агитационных материалах изображение Президента. Кроме того, в оплаченных агитационных видеосюжетах был использован лозунг: За партию Президента, за ЕР. 29 августа партия «Яблоко» подала в ЦИК жалобу против ЕР, которая была перенаправлена в Московскую ИКС. ИКС возбудила административное производство против главного редактора газеты, в которой было опубликовано изображение Президента; решение будет опубликовано после дня голосования.

<sup>30</sup> Пункт 7.6 [Копенгагенского документа ОБСЕ 1990 г.](#) требует от государств предоставления политическим партиям и организациям необходимых правовых гарантий для обеспечения им возможности конкурировать друг с другом на основе равенства перед законом. См. также [Замечание общего порядка №25 к Международному пакту о гражданских и политических правах 1966 г. \(МПГПП\)](#). Также см. Статью 67.3-4 Закона о выборах в Государственную Думу.

<sup>31</sup> Внимание МНВ ОБСЕ/БДИПЧ было многократно привлечено к фактам отказа выдать разрешение на проведение предвыборных мероприятий на определенных площадках. В частности, со стороны ПАРНАС – в Краснодаре, Санкт-Петербурге, Перми, Самаре и Волгограде; КПРФ – в Краснодаре; Яблоко – в Красноярске, Москве, Санкт-Петербурге и Томске; и СР – в Барнауле; Партии роста – в Ульяновске.

<sup>32</sup> Под индивидуальным пикетированием понимается человек, распространяющий агитационные материалы от имени кандидатов.

<sup>33</sup> КПРФ и Яблоко заявили об отказе в размещении агитационных материалов в Москве; ПАРНАС – в Казани, Волгограде и Уфе; КПРФ – в Самаре; СР – в Красноярске.

<sup>34</sup> 10 августа в Ставрополе неизвестные лица совершили нападение на председателя ПАРНАС Михаила Касьянова, а 2 сентября в Нижнем Новгороде – на заместителя председателя партии Владимира Кара-Мурзу.

<sup>35</sup> 15 сентября в Санкт-Петербурге, два кандидата ПАРНАС были задержаны за распространение партийной газеты, содержащей опрос общественного мнения. По закону публикация опросов общественного мнения за пять дней до выборов запрещена; в законе не содержится положений о распространении опросов общественного мнения, опубликованных ранее этого пятидневного срока.

имело место в нескольких случаях.<sup>36</sup> Также были отмечены факты распространения ложной и клеветнической информации, дискредитирующей нескольких кандидатов.<sup>37</sup>

В нескольких регионах МНВ ОБСЕ/БДИПЧ стала свидетелем злоупотребления административным ресурсом для целей избирательной кампании, что противоречит международным стандартам и обязательствам, а также национальному законодательству.<sup>38</sup> ЦИК публично привлекла внимание к проблеме и направила соответствующее письмо в избирательные комиссии субъектов о необходимости расследования любых фактов злоупотребления административным ресурсом. В нескольких регионах при освещении государственными СМИ деятельности местных и региональных чиновников, кандидатов от ЕР, зачастую не делалось различий между их функционалом и агитационной кампанией.<sup>39</sup> МНВ ОБСЕ/БДИПЧ также наблюдала и получила предположительную информацию, что местные власти предпринимали попытки повлиять на выбор избирателей и склонить их к голосованию за правящую партию.<sup>40</sup> Начало учебного года также было использовано как возможность для предвыборной агитации.<sup>41</sup>

### Финансирование избирательной кампании

В соответствии с требованиями законодательства, 14 политических партий, зарегистрировавших федеральные списки кандидатов, открыли специальные счета для проведения избирательной кампании для учета всех соответствующих доходов и расходов.<sup>42</sup> Данная информация о доходах

<sup>36</sup> Наблюдения за выборами МНВ ОБСЕ/БДИПЧ в Санкт-Петербурге, Волгограде, Красноярске, Липецке, Барнауле, Москве, Новосибирске, Уфе, Самаре, Перми, и Тюмени. По этому поводу было подано несколько жалоб.

<sup>37</sup> Подобные случаи включают, помимо прочего, предполагаемую фальсификацию материалов на интернет-сайте о кандидатах от партии ПАРНАС в Барнауле и Новосибирске, а также билборд-кампанию с негативным оттенком в отношении кандидата от партии Яблоко в Уфе, подавшего официальную жалобу. ЕР подвергла критике оппозиционные партии за уничижительную риторику, включая ссылку на ЕР как на «партию жуликов и воров». Статья 69.7 Закона о выборах в Государственную Думу запрещает использование уничижительных приемов ведения предвыборной борьбы.

<sup>38</sup> Наблюдения за выборами МНВ ОБСЕ/БДИПЧ в Челябинске, Москве, Перми, Самаре, Саратове и Татарстане. Пункт [7.6 Копенгагенского документа ОБСЕ от 1990 г.](#), [Статья 3.6 Конвенции СНГ](#). Также см. [Совместный регламент Венецианской комиссии и ОБСЕ/БДИПЧ по предупреждению и пресечению злоупотреблений административным ресурсом в ходе избирательных процессов](#). См. также статью 53 Закона о выборах в Государственную Думу.

<sup>39</sup> Наблюдения за выборами МНВ ОБСЕ/БДИПЧ в Барнауле, Казани, Саратове, Москве, Новосибирске и Волгограде.

<sup>40</sup> 31 августа в Москве наблюдатели МНВ ОБСЕ/БДИПЧ стали свидетелями проведения ЕР предвыборного мероприятия, проходящего под видом общественного, в сервисном центре. В Пензе государственные служащие сообщили об оказываемом на них давлении со стороны местной администрации с целью заставить их посетить предвыборные мероприятия ЕР, проводимые в рабочее время 18, 19 и 24 августа. МНВ ОБСЕ/БДИПЧ также получила информацию о том, что партии подавали следующие жалобы: КПРФ в Пензе подала жалобу в ИКС по поводу того, что работники здравоохранения и районная администрация проводили агитацию в пользу ЕР. Информация о предположительном давлении на государственных служащих также поступала в МНВ ОБСЕ/БДИПЧ из Барнаула, Казани, Хабаровска, Красноярска, Марий-Эл, Перми, Пскова, Самары и Томска.

<sup>41</sup> Наблюдатели МНВ ОБСЕ/БДИПЧ стали свидетелями проведения ЕР предвыборных мероприятий в школах Москвы и Краснодара. В Новосибирске на раздаваемом школьникам расписании уроков присутствовал логотип ЕР.

<sup>42</sup> Отдельные граждане и юридические лица, включая политические партии, имеют право делать пожертвования в пользу кандидатов. Максимальная сумма составляет 700 млн. рублей на партию и 40 млн. рублей на одного кандидата. В то же время данные ограничения не учитывают расходы региональных отделений партий из собственных средств на проведение избирательной кампании. Законодательство предусматривает отмену регистрации или аннулирование результатов выборов в отношении кандидатов, превысивших лимит расходования средств на 5 % и более. На момент написания отчета, обменный курс евро составлял примерно 72 рубля.

и расходах размещалась на интернет-сайте ЦИК, однако уровень детализации информации существенно различался, поскольку по законодательству детализации не требуется. Это отрицательно повлияло на прозрачность финансирования избирательной кампании. На региональном уровне ситуация была весьма неоднородной – некоторые ИКС публиковали исчерпывающую информацию об участниках выборов, в то время как другие ИКС ограничивались только базовой информацией или никакой.

Практически все участники выборов жаловались на недостаток финансирования, и некоторые небольшие партии и кандидаты по ОИО расценивали недостаток средств как самое значительное препятствие на пути проведения их избирательной кампании. Ряд оппозиционных партий заявили, что ЕР, предположительно, финансировала некоторые агитационные мероприятия не со счета избирательной кампании, приведя примеры агитационных материалов, на которых не было необходимой в соответствии с законодательством печатной информации, или публичных мероприятий, организованных за счет средств администраций, которые использовались ЕР в качестве платформы для продвижения своих кандидатов.<sup>43</sup>

### Средства массовой информации

В стране действуют тысячи средств массовой информации, однако, при этом, разброс взглядов невелик. Традиционные средства массовой информации выражают точку зрения политического истеблишмента, которая фактически не подвергается сомнению в условиях отсутствия критически настроенных средств массовой информации в сетке национального вещания.<sup>44</sup> Строгость нормативно-правовой базы, широкие возможности наложения санкций в отношении средств массовой информации, в частности, блокировка интернет-сайтов без предшествующего решения суда, ужесточение контроля над свободой вещания и насаждение само-цензуры.<sup>45</sup> Клевета и оскорбления в адрес государственных чиновников являются уголовными преступлениями. Последние поправки в анти-экстремистское законодательство накладывают дополнительные ограничения на свободу волеизъявления, в том числе в сети Интернет.<sup>46</sup>

---

<sup>43</sup> МНВ ОБСЕ/БДИПЧ может привести примеры таковых агитационных материалов, полученных в Красноярске, Липецке, Москве и Санкт-Петербурге. По этому поводу были поданы официальные жалобы, в частности, это имело место в Хабаровске, Пскове, Волгограде, Екатеринбурге, а также нескольких ОИО в Москве. МНВ ОБСЕ/БДИПЧ наблюдала факты использования некоторыми кандидатами (СР и ЛДПР) агитационных материалов, не содержащих необходимых установочных данных.

<sup>44</sup> Имеющие важное значение каналы, такие как ТВ Дождь или ТВ-2 (томский региональный канал) не доступны в кабельных сетях, поскольку с 2014 г. года и по настоящее время доступ к ним возможен только в сети Интернет.

<sup>45</sup> Федеральная служба по надзору за коммуникациями, информационными технологиями и средствами массовой информации (*Роскомнадзор*) регулирует деятельность средств массовой информации (включая распространение информации в сети Интернет) и обладает широкими полномочиями с точки зрения наложения санкций, включая инициирование закрытия средств массовой информации в случае получения ими двух предупреждений в течение календарного года.

<sup>46</sup> В июле 2016 г. вступил в силу пакет антиэкстремистских законодательных актов, включающий внесение поправок в 14 различных законов, применимым к средствам массовой информации и журналистам, включая он-лайн блоги. Данный законодательный пакет предоставляет представителям государственных органов широкий набор инструментов для осуществления контроля за деятельностью средств массовой информации. В соответствии с поправками принятыми в Уголовный кодекс, было ужесточено наказание за подстрекательство «к ненависти и враждебности» и «унижения человеческого достоинства» лица, связанного с какой-либо социальной группой», если таковые действия были совершены в общественном месте или с помощью средств массовой информации, включая распространение в сети Интернет. Представитель ОБСЕ по вопросам свободы СМИ (ПВССМИ) [подвергла критике](#) факт включения журналистов в находящийся в открытом доступе список «террористов и экстремистов». В предшествующих публичных заявлениях ПВССМИ [подвергла критике](#) поправки в Уголовный кодекс, в соответствии с которыми ужесточается уголовная ответственность до 5-ти лет лишения свободы за он-лайн обращения экстремистского характера.

Освещение избирательной кампании в средствах массовой информации началось 20 августа. Основным документом, регулирующим их деятельность, является Закон о выборах в Государственную Думу и Закон об Основных гарантиях, в соответствии с которыми всем кандидатам предоставляются равные возможности вещания и равное выделение бесплатного эфирного времени в средствах массовой информации, финансируемых из государственного бюджета. Несмотря на то, что нормативно-правовая база включает в себя некие чрезмерные ограничения по проведению избирательной кампании,<sup>47</sup> кандидаты использовали доступное бесплатное эфирное время/пространство для представления собственной платформы.<sup>48</sup> Бесплатное эфирное время было распределено между обсуждениями в формате круглого стола и заранее записанными программами, которые были фактически не отличались от оплаченных материалов. На некоторых государственных каналах дискуссии в форме круглого стола позволяли партиям взаимодействовать, хотя формат этих дискуссий в общем не способствовал обмену мнениями между участниками избирательного процесса. Вопреки законодательству, в некоторых региональных средствах массовой информации дискуссионные программы выходили в эфир не в прайм-тайм. Оплаченное эфирное время/пространство, в общем, использовалось главными политическими силами, в частности, ЕР и ЛДПР.

Медиа-мониторинг МНВ ОБСЕ/БДИПЧ показал, что как государственные, так и частные каналы предоставляют ограниченное вещание кандидатам – они получили от 9 до 37 процентов объема редакторского вещания всех участников политического процесса.<sup>49</sup> Президент и/или государственные чиновники получили оставшиеся 91-63 процента этого вещания, по большей части, в положительном ключе.<sup>50</sup> Средства массовой информации не смогли соблюсти принцип равного доступа всех кандидатов к возможностям вещания, при этом ЕР получила львиную долю времени вещания на каждом из пяти национальных телевизионных каналов, ставших объектами мониторинга Миссии. На четырех из этих пяти этих каналов ЕР было посвящено больше новостей и материалов, чем всем остальным конкурирующим партиям, вместе взятым. Региональные телевизионные каналы, в основном, сосредоточились на освещении деятельности своих региональных органов власти.<sup>51</sup>

Радиостанция *Вести FM* продемонстрировала аналогичный подход,<sup>52</sup> в то время, как частный канал *Эхо Москвы* руководствовался, скорее, критическим подходом в отношении властей,

<sup>47</sup> Закон о Выборах в Государственную Думу ограничивает редакционное содержание; кандидаты могут появляться в эфире только лично, или в окружении лиц, которых невозможно идентифицировать”; в предвыборных материалах не должны присутствовать пользующиеся известностью здания или лица; кроме того, запрещено распространение информации, способной вызвать негативное отношение к политической партии.

<sup>48</sup> Всем партиям на равных условиях было предоставлено право на получение бесплатного эфирного времени в общенациональных и региональных средствах массовой информации (кандидатам по ОИО – в государственных региональных средствах массовой информации), а также на размещение оплаченных агитационных материалов в вещательных или печатных средствах массовой информации. Закон о выборах в Государственную Думу определяет минимальный объем бесплатного эфирного времени/пространства при проведении избирательной кампании; например, все национальные телевизионные, а радиоканалы должны были выделять не менее одного часа своего эфирного времени в рабочие дни.

<sup>49</sup> МНВ ОБСЕ/БДИПЧ начала медиа-мониторинг 12 августа, рамками которого было охвачено восемь телевизионных станций (Первый канал, 5-й канал, НТВ, Россия 1, РБК, ТНВ Казань, Life 78 Санкт-Петербург и ОТК Новосибирск); две радиостанции: (*Эхо Москвы* и *Вести FM*); а также четыре газеты (*Коммерсант*, *Московский комсомолец*, *Российская газета* и *РБК*).

<sup>50</sup> Начиная с 20 августа, Президент и Правительство, в совокупности, получили более 83 процентов времени вещания на национальных телевизионных каналах НТВ, РБК и 5-м канале. При этом, Первый канал и Россия 1 выделили по 70 и 63 процентов эфирного времени, соответственно.

<sup>51</sup> Телекомпании ОТК и Life предоставили правительству более 95 и 70 процентов вещания каждая, тогда как ТНВ выделила около 54 процентов времени на освещение работы правительства, и более 20 процентов – ЕР.

<sup>52</sup> Президент и правительство получили в сумме более 78 процентов времени вещания, а ЕР – более 17 процентов, в основном, в положительном ключе.

склоняясь на сторону оппозиции. Все четыре газеты, ставшие объектом мониторинга, сосредоточили свое внимание на освещении событий с участием Президента, Правительства и представителей ЕР.

В соответствии с законодательством, в обязанности ЦИК входит надзор за соблюдением средствами массовой информации законодательства о ведении избирательной кампании. ЦИК сформировала рабочую группу по работе со средствами массовой информации, в которую вошли 40 представителей как различных государственных, так и коммерческих средств массовой информации. Данная рабочая группа провела одно заседание, во время которого была рассмотрена и отклонена одна жалоба.

### **Жалобы и апелляции**

В соответствии с законодательством жалобы и апелляции по вопросам выборов можно подавать в избирательные комиссии и суды. Если жалоба была подана в обе эти инстанции, то приоритет в ее рассмотрении принадлежит суду.

По состоянию на 15 сентября 2016 г. ЦИК получила 1 896 заявлений по поводу предполагаемых нарушений избирательного законодательства.<sup>53</sup> ЦИК рассмотрела 12 жалоб на своих заседаниях, которые проходили в атмосфере открытости и коллегиальности с соблюдением процессуальных гарантий. Однако, все остальные жалобы рассматривались членами комиссии в индивидуальном порядке, в условиях недостаточной прозрачности.<sup>54</sup> ЦИК, а также большинство комиссий нижестоящего уровня сформировало рабочие группы, в которые вошли члены комиссии, сотрудники, а также эксперты для рассмотрения жалоб перед проведением заседаний комиссии.<sup>55</sup>

По состоянию на 17 сентября, на 10 решений ЦИК были поданы апелляции в Верховный суд, который во всех случаях оставил в силе решения ЦИК. Итого, Верховный суд рассмотрел 69 дел, касающихся выборов в Государственную Думу, и абсолютное большинство было отклонено.<sup>56</sup>

В комиссии нижестоящего уровня и окружные суды поступил ряд жалоб, в основном, по поводу регистрации кандидатов, ведения избирательной кампании и споров с участием средств массовой информации. В большинстве случаев, попавших в поле зрения МНВ ОБСЕ/БДИПЧ, рассмотрение жалоб происходило в соответствии с требуемыми процедурами и осуществлялось в установленные сроки. Однако ряд кандидатов и партий заявили о недостатке доверия к разрешению споров по вопросам проведения избирательной кампании на нижнем уровне и не прибегли к процедуре апелляции.

### **Наблюдение за выборами**

В соответствии с законодательством, наблюдение за выборами могут осуществлять представители партий и кандидатов, средства массовой информации, а также международные

<sup>53</sup> Заявления включали жалобы, отчеты о нарушениях и предложения по усовершенствованию избирательного процесса.

<sup>54</sup> В отличие от решений, принятых на заседаниях ЦИК, решения принимаемые членами комиссии в индивидуальном порядке не размещались на интернет-сайте.

<sup>55</sup> Авторы этих жалоб были приглашены на заседания ЦИК и рабочей группы, что соответствует требованиям законодательства. МНВ ОБСЕ/БДИПЧ отметила, что комиссии нижнего уровня обычно без обсуждения утверждали экспертные решения, принятые на заседаниях рабочих групп.

<sup>56</sup> 5 сентября 2016 г. Верховный суд отменил решение Ярославского областного суда и восстановил г-на Евгения Тарло в качестве кандидата по ОИО.



наблюдатели. Вопреки международным стандартам и обязательствам, законодательство не предоставляет возможности самостоятельного наблюдения за выборами непартийным представителям гражданского общества.<sup>57</sup> Недавние поправки в законодательство, накладывающие необоснованные ограничения на правила аккредитации представителей партий и средств массовой информации.<sup>58</sup> Партийные наблюдатели должны предоставить в соответствующие ТИК список своих наблюдателей, как минимум, за три дня до дня выборов и каждый наблюдатель могут присутствовать только на определенном избирательном участке, обозначенном в данном документе. Из положительных моментов, можно отметить то, что была принята поправка в законодательство, в соответствии с которой, наблюдателя можно удалить с избирательного участка только по решению суда.

Представители групп наблюдателей гражданского общества, такие как *Голос*, Гражданский наблюдатель, СОНАР и другие, были зарегистрированы в качестве представителей средств массовой информации или партийных наблюдателей для за ходом выборов. *Голосу* пришлось действовать в условиях неблагоприятных для принципа участия гражданского общества в общественных делах, в особенности, после роспуска данной организации.<sup>59</sup>

### Досрочное голосование<sup>60</sup> и день выборов

День выборов в целом проходил в организованной манере, но были отмечены многочисленные нарушения процедурных норм в ходе подсчёта голосов. Голосование в целом оценивается наблюдателями ММНВ положительно, не смотря на значительные проблемы с соблюдением тайны голосования. На открытость процесса негативно повлияли УИКи и ТИКи, которые не всегда предоставляли наблюдателям ММНВ возможность осуществлять полноценное наблюдение, особенно во время подсчёта голосов и определения итогов голосования. В нарушение закона протоколы наблюдения УИКов не были предоставлены для публичного рассмотрения в одной трети наблюдаемых участков.

<sup>57</sup> Пункт 8 [Копенгагенского документа ОБСЕ 1990 г.](#) гласит, что государства-участники должны «считать, 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](#), принятого Советом по правам человека ООН в 1996 г., к Международному пакту о гражданских и политических правах гласит, что «требуется организовать независимую проверку правильности голосования или подсчета избирательных бюллетеней [...]». Статья 14.1 Конвенции СНГ от 2002 г. предусматривает наблюдение за выборами со стороны «общественное объединение (общественная организация)». Раздел II.3.2. [Руководящих принципов относительно выборов](#) гласит, что «как национальным, так и международным наблюдателям должны быть предоставлены как можно более широкие возможности для участия в наблюдении за проведением выборов». В ответ на петицию, поданную группой депутатов Государственной Думы, Конституционный суд постановил, что законодательство предоставляет другие каналы, с помощью которых избиратели/граждане могут следить за процессом голосования и подсчета голосов.

<sup>58</sup> Законодательство разрешает аккредитацию представителей средств массовой информации, при условии если они подписали трудовой договор со средством массовой информации, как минимум, за два месяца до официального объявления о проведении выборов 17 июня.

<sup>59</sup> 27 июля 2016 г. Пресненский суд г. Москвы принял решение о роспуске некоммерческой ассоциации *Голос* по представлению со стороны Министерства Юстиции, включающем обвинение в несоблюдении нового требования гражданского законодательства о смене устава, а также в участии ассоциации в «политической деятельности», что противоречит требованиям «законодательства об иностранных агентах». *Голос* продолжает свою деятельность в качестве движения. Статья 25 (а) документа [МПГПП](#) гласит: «каждый гражданин должен иметь без какой бы то ни было дискриминации, упоминаемой в статье 2, и без необоснованных ограничений право и возможность: а) принимать участие в ведении государственных дел [...]».

<sup>60</sup> Досрочное голосование было проведено для избирателей в труднодоступных районах, на полярных станциях, судах, находящихся в открытом море в день выборов, начиная с 28 августа. Законодательство разрешает избирателям, проживающим за рубежом, проголосовать досрочно, начиная со 2 сентября.

Большинство избирательных участков, где проходило наблюдение, открылись вовремя. Во всех, кроме четырёх, случаях наблюдения процесс открытия был оценён как хороший и очень хороший. Некоторые процедурные нарушения были отмечены в 18% случаев наблюдений-УИКи не объявляли число зарегистрированных избирателей, число полученных бюллетеней и избирателей, попросивших о голосовании на дому. Не аккредитованные лица были замечены на 10% наблюдаемых избирательных участках и в двух случаях вмешивались или руководили работой УИК.

Процесс голосования оценили как хороший или очень хороший в 97% наблюдений. Соблюдение тайны голосования было проблематичным почти в половине наблюдаемых избирательных участках, где избиратели не всегда сворачивали свои бюллетени (60%) или не всегда ставили отметки в своих бюллетенях соблюдая тайну голосования (12%). Были отмечены случаи группового голосования (на 12% наблюдаемых избирательных участках). Планировка 3.6% наблюдаемых избирательных участков была оценена как ненадлежащая, что привело к переполненности на 12% наблюдаемых участков.

Во время голосования были отмечены случаи серьёзных нарушений, такие как одно и то же лицо помогало разным избирателям (1% наблюдений), на выбор избирателей оказывалось давление (2%), случаи множества кажущихся одинаковыми подписей на избирательных листах (1%) и руководства работой УИК не санкционированными лицами (1%). В одном случае наблюдатели ММНВ стали свидетелями избирательных каруселей. Не всегда соблюдались меры против возможного многократного голосования, в частности избирателям не проживающим по данным участкам разрешалось голосовать без открепительных удостоверений (3%). Почти 45% избирательных участков были недоступны для избирателей с ограниченными физическими возможностями.

Процесс подсчёта голосов был оценён значительно хуже. Наблюдатели ММНВ оценили его как плохой или очень плохой на 23% наблюдаемых избирательных участках, что является значительным показателем. Во многих наблюдаемых УИК не соблюдались процедуры подсчёта голосов. Члены комиссии не отменяли недействительные бюллетени (5%) не выполняли проверку контрольных соотношений в протоколах результатов до открытия урн для голосования или не выполняли вообще (30 и 13% соответственно), не смешивали бюллетени из мобильных и стационарных урн перед подсчётом (29%), не вносили цифры в протоколы во время процесса подсчёта (19%), не определяли действительные/недействительные бюллетени последовательным и обоснованным образом (10 и 7% соответственно) и не гасили неиспользованные бюллетени (5%).

Что немаловажно, УИКи не определили число избирателей, основанное на подписях в списке избирателей (8%) и заранее подписанных протоколах (12%). Не санкционированные лица присутствовали при подсчёте голосов (10%) и вмешивались или руководили работой УИК. Были отмечены признаки вброса бюллетеней в 2 наблюдаемых участках во время подсчёта.

На открытость повлияли УИКи, которые не объявляли или не показывали присутствующим выбор, сделанный в каждом бюллетене (34%), или считали бюллетени таким образом, что не все присутствующие могли видеть отметки избирателей (38%), наблюдателям или членам УИК не разрешали просматривать бюллетени по запросу (16%), увеличенные протоколы не были вывешены (29%) или цифры в увеличенных протоколах не были внесены в процессе подсчёта (36%), и у наблюдателей не было чёткого представления о процедурах подсчёта (7%).

Процесс определения итогов голосования был оценён негативно в 15 % наблюдений. Основными отмеченными проблемами были переполненность участков (16%) и прозрачность процесса (оценена негативно в 15% случаев).

В течение дня выборов ЦИК отвечала на публично отмеченные нарушения, включая видео с записями вброса бюллетеней и избирательных каруселей, которые были распространены в сети Интернет. Комиссия попросила соответствующие ИКС провести расследование подобных заявлений вместе с правоохранительными органами.

ЦИК объявила, что по предварительным подсчётам явка избирателей составила 48%. В соответствии с законом, предварительные результаты по избирательным участкам были опубликованы в сети Интернет, что способствовало прозрачности процесса.

---

### ИНФОРМАЦИЯ О МИССИИ И БЛАГОДАРНОСТИ

---

Москва, 19 сентября 2016 г. – Данное Заявление о предварительных результатах в выводах является плодом совместных усилий Бюро ОБСЕ по демократическим институтам и правам человека (ОБСЕ/БДИПЧ) и Парламентской ассамблеи ОБСЕ (ПА ОБСЕ).

Оценка была произведена для определения соответствия выборов обязательствам ОБСЕ и другим международным обязательствам и стандартам проведения демократических выборов, а также национальному законодательству.

Илка Канерва был назначен действующим председателем ОБСЕ на должность Координатора по особым делам и Руководителя краткосрочной наблюдательной миссии. Мариэтта Тидей возглавила делегацию ПА ОБСЕ. Посол Ян Петерсен является Главой МНВ ОБСЕ/БДИПЧ, начавшей свою работу 8 августа.

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 предоставлено до завершения избирательного процесса. Окончательная оценка выборов будет, зависеть в определенной степени от проведения 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. ОБСЕ/БДИПЧ выпустит всеобъемлющий окончательный отчет, включающий рекомендации по возможному усовершенствованию, приблизительно через 8 недель после завершения избирательного процесса. ПА ОБСЕ представит свой отчет на заседании Постоянного Комитета в Скопье 1 октября.

МНВ ОБСЕ/БДИПЧ состоит из 20 экспертов, работающих в столице, а также 64 долгосрочных наблюдателей командированных по стране. На день выборов, были направлены 482 наблюдателей из 44 страны включая 380 долгосрочных и краткосрочных наблюдателей, командированных ОБСЕ/БДИПЧ, а также делегацию ПА ОБСЕ, состоящую из 82-х членов. Наблюдение за началом голосования осуществлялось на 165 избирательных участках и за ходом голосования – на 1 884 избирательных участках по всей стране. Наблюдение за подсчетом голосов происходило на 166 избирательных участках и за обработкой результатов голосования - в 120 ТИК.

Наблюдатели выражают благодарность органам власти за приглашение для наблюдения за выборами, и Центральной избирательной комиссии и Министерству иностранных дел за

оказанное содействие. Они также выражают своё почтение за сотрудничество государственным институтам, политическим партиям, представителям организаций гражданского общества и международного сообщества.

Для получения дополнительной информации, пожалуйста, свяжитесь:

- Ян Петерсен, Глава МНВ ОБСЕ/БДИПЧ в Москве (+7 499 955 2890);
- Томас Раймер, пресс-секретарь ОБСЕ/БДИПЧ (+4 860 952 2266), или Г-н Владимир Мисев, консультант по выборам, ОБСЕ/БДИПЧ, в Варшаве (+4 866 967 2290);
- Андреас Бейкер, Руководитель секретариата ПА ОБСЕ (+45 601 08 126)

**Адрес Миссии по наблюдению за выборами ОБСЕ/БДИПЧ:**

121099, Российская Федерация, Москва, Смоленская площадь, 3,

Бизнес-центр «Смоленский пассаж», 10-й этаж

Тел.: +7 499 9552890

Электронная почта: [office@odihr.ru](mailto:office@odihr.ru)

Сайт: <http://www.osce.org/odihr/elections/russia/252136>

*Только английская версия этого доклада является официальным документом.  
На русском языке доступен неофициальный перевод.*