

**Российский общественный институт  
избирательного права**

**Обзор**

**Некоторые особенности  
Итогового отчета миссии БДИПЧ  
ОБСЕ по наблюдению за выборами  
Президента Российской Федерации  
18 марта 2018 г.**

Через два с половиной месяца после обнародования 19 марта 2018 года Заявления миссии БДИПЧ ОБСЕ<sup>1</sup> о предварительных результатах и выводах вышел Итоговый отчет миссии БДИПЧ ОБСЕ по наблюдению за выборами Президента Российской Федерации 18 марта 2018 г.<sup>2</sup>, текст которого более чем на 90 % совпадает с текстом, подготовленного менее чем за сутки после окончания голосования предварительного Заявления этой же миссии. Что еще раз подтверждает версию международных экспертов и специалистов, что миссия БДИПЧ ОБСЕ приезжает в страну мониторинга с «заранее готовым заявлением», отражающим не избирательные процессы, а в большей степени внешнеполитический расклад сил в мире.

Как видно из анализа итогового отчета, он слабо отражает основополагающий принцип, положенный в основу деятельности ОБСЕ – верховенство права. Ряд негативных замечаний в отчете БДИПЧ не имеют ничего общего с принципом «верховенство право», как, например, отказ пяти кандидатам в регистрации в соответствии с действующим законодательством (интерпретируется в отчете как ограничение прав в нарушение обязательств) или задержания лиц за административные правонарушения (интерпретируются без конкретных фамилий как – «ряд активистов, которые подвергали сомнению легитимность выборов, были задержаны»).

Миссией БДИПЧ повторно (как и после выборов 2016 г.) выражено убеждение, что «бланкетное ограничение избирательных прав всех осужденных и лиц, признанных судом недееспособными, противоречит пункту 7.3 Копенгагенского документа ОБСЕ 1990 г.». При этом по неизвестной причине авторы исказили положение Конституции Российской Федерации, согласно которому избирательного права лишены не все осужденные, а осужденные к лишению свободы, т.е. к самому строгому из применяющихся наказанию.

---

<sup>1</sup> Бюро по демократическим институтам и правам человека Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе.

<sup>2</sup> <https://www.osce.org/odihr/elections/383577?download=true> (на английском языке), <https://www.osce.org/ru/odihr/elections/386121?download=true> (на русском языке).

Нехватка профессионализма, транспарентности, объективности в полной мере ощущается в отчете миссии БДИПЧ. Об этих проблемах БДИПЧ прямо указывал СМИД ОБСЕ еще в 2006 году на совещании в Брюсселе<sup>3</sup>.

Отчет насыщен не верифицированными фактами, что трудно объяснить при задействовании не имеющей аналогов в мире системы видеоконтроля процесса голосования и подсчета голосов на выборах в Российской Федерации.

Формулировки зачастую не конкретны и не корректны, как, например, не подкрепленные фактами и подтверждающими обстоятельствами аргументы об «относительной свободе избирательной кампании кандидатов» и о «чрезвычайно контролируемой правовой среде».

Из текста итогового отчета БДИПЧ не понятно, на чем основываются категоричные выводы миссии «о выявленных нарушениях», подвергавших сомнению легитимность выборов: полученные миссией сообщения от неназванных источников, количество и достоверность которых миссией не установлено, о случаях давления на избирателей, количество которых также не установлено, задержание по невыясненным миссией причинам неустановленного числа активистов...

В целом, как видно из итогового отчета, документ не базируется на результатах наблюдения членов миссии БДИПЧ ОБСЕ, а в основном составлен на базе информации, полученной от нераскрываемых источников, что ставит под сомнение подлинность и объективность представленных данных, а также указывает на смещение заданных параметров работы миссии БДИПЧ ОБСЕ по оценке степени соответствия избирательного процесса обязательствам ОБСЕ и другим международным стандартам демократических выборов, которой нет в итоговом документе.

---

<sup>3</sup> П.12 Решения Совета Министров иностранных дел ОБСЕ № 19/06 «Повышение эффективности ОБСЕ» 2006 г., г. Брюссель.

## **Некоторые особенности итогового отчета миссии БДИПЧ ОБСЕ по наблюдению за выборами**

Миссия по наблюдению за выборами БДИПЧ ОБСЕ на выборах Президента Российской Федерации 18 марта 2018 года обнародовала итоговый отчет 6 июня 2018 г.

Согласно Руководству по наблюдению за выборами БДИПЧ ОБСЕ (шестое издание) цель наблюдения за выборами состоит в том, чтобы оценить, в какой степени данный избирательный процесс соответствует обязательствам ОБСЕ и другим международным стандартам демократических выборов, отражены ли такие обязательства в законодательстве и как то законодательство выполняется; в задачи наблюдения также входит определение направлений необходимых улучшений, а также выработка конкретных и действенных рекомендаций в поддержку мер государств-участников по проведению демократических выборов в соответствии с обязательствами ОБСЕ.

В итоговом отчете процитирован сформулированный в заявлении о предварительных результатах и выводах (далее также предварительное заявление) миссии БДИПЧ достаточно противоречивый общий вывод, согласно которому «выборы прошли в чрезвычайно контролируемой правовой и политической среде, отмеченной сохраняющимся давлением на критические мнения, в то же время 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 некритическое 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».

Как видно из изложенной формулировки, представляющий собой главный вывод, миссия не только не сформулировала, но и не предприняла попытку сформулировать оценку степени соответствия выборов обязательствам Российской Федерации в рамках ОБСЕ и другим международным избирательным стандартам. При этом формулировки содержат неконкретные и некорректные положения, например, о том, что кандидаты могли «относительно свободно проводить избирательную кампанию», при этом примеров ограничения свободы ее проведения в заявлении не приведено. Неконкретным является и довод о «чрезвычайно контролируемой правовой среде». В то же время все положительные аспекты выборов, отмеченные в первом абзаце предварительного заявления, в нем же «уравновешиваются» критическими замечаниями, не всегда указывающими при этом на конкретные проблемы, выявленные наблюдателями миссии.

Констатируя, что ЦИК России отказала в регистрации 17 кандидатам, 5 из которых безуспешно обжаловали решения в Верховном Суде, миссия не комментирует основания отказа и не дает оценки соответствия отказов законодательству Российской Федерации. При этом отмечает, что «действующие ограничения права быть избранным противоречат обязательствам в рамках ОБСЕ и другим международным стандартам и ограничивают инклюзивность процесса регистрации кандидатов». Вместе с тем, в предварительном заявлении миссии было указано, что безуспешно обжаловали решения ЦИК об отказе в регистрации в Верховном Суде 6 кандидатов (каких-либо разъяснений относительно изменения числа кандидатов в итоговом отчете миссии не приведено).

Тезис о том, что, поскольку большинство кандидатов публично высказывали уверенность в победе действующего президента, в предвыборной кампании отсутствовала конкурентная борьба, содержит

логическое противоречие, так как, действительно, выраженная рядом кандидатов уверенность в победе другого кандидата была основана на изучении общественного мнения и подтверждалась многочисленными опросами социологических служб. При этом обязательства ОБСЕ в сфере демократических выборов не предусматривают необходимости совершения государством каких-либо действий, направленных на «уравновешивание» рейтингов кандидатов, сокращения отрыва лидирующего кандидата от других. Следовательно, весьма существенный отрыв, зафиксированный в результатах выборов и ожидаемый, исходя из изучения общественного мнения, не может быть признан противоречащим обязательствам ОБСЕ и не подлежит оценке со стороны международных наблюдателей, поскольку не является процедурным вопросом выборов.

Довод о том, что «ряд активистов, которые подвергали сомнению легитимность выборов, были задержаны» не подкреплён списком таких активистов либо их количеством, а также анализом причин задержания и связью этих причин с их мнением относительно легитимности выборов. Ссылка на то, что миссия «получала сообщения о случаях давления на избирателей с целью привлечения их к участию в выборах», также не снабжена какой-либо конкретикой о масштабах проблемы и результатах проверки и подтверждения либо неподтверждения этих сообщений. Однако два упомянутых утверждения позволили миссии указать, что «все эти нарушения противоречат ряду обязательств в рамках ОБСЕ и другим международным обязательствам в отношении свободы и равенства предвыборной кампании». Исходя из текста итогового отчета, «все эти нарушения» представляют собой задержания по невыясненным миссией причинам неустановленного миссией числа активистов, подвергавших сомнению легитимность выборов, а также полученные миссией сообщения, количество и достоверность которых миссией не установлены, о случаях давления на избирателей, количество которых также не установлено.

Довод миссии о том, что «ЦИК не объявила итоговую численность зарегистрированных избирателей до дня голосования, или численность избирателей, дополнительно включенных в список избирателей в день голосования, что снизило транспарентность выборов», не основан на российском избирательном законодательстве, которое, как и международные обязательства Российской Федерации и рекомендации международных организаций, не предусматривает необходимость обнародования указанной численности (при этом численность избирателей по состоянию на 1 января 2018 г. и на момент окончания голосования была обнародована в установленном федеральным законом порядке). В итоговом отчете миссия высказывает рекомендации, что ЦИК следует обязать обнародовать данные сведения с целью повышения транспарентности процесса, не подкрепляя эту рекомендацию ссылкой на какой-либо международный акт, предусматривающий такую публикацию.

Признавая компетентность нижестоящих, по отношению к ЦИК России, комиссий, миссия с присущей ей степенью конкретики отмечает, что «некоторые собеседники поднимали вопрос о том, влияет ли состав комиссий на их беспристрастность и независимость», т.е. эти собеседники, как следует из текста, даже не выражали сомнения в беспристрастности и независимости комиссий, а лишь формулировали вопрос, на который, по-видимому, ожидали ответа от самой миссии. Однако ответ миссии на этот вопрос в предварительном заявлении не содержится.

Оценивая положительно новый механизм голосования по месту нахождения, миссия отмечает, что «в то же время неоднократно публично озвучивались опасения, что этот механизм использовался для оказания давления на избирателей с целью привлечения их к голосованию». Данный тезис также остался без детального пояснения кем, когда, где, в отношении какого числа избирателей и т.п. могло оказываться такое давление и, главное, подтвердились ли, хотя бы по субъективным ощущениям наблюдателей миссии, эти озвученные неуказанными миссией субъектами опасения.

Единственным пояснением является утверждение, что «МНВ получила сообщения о нескольких случаях, когда работники, студенты и родители школьников подвергались давлению с целью принуждения к участию в выборах», указывая 20 городов, где о таких случаях сообщалось наблюдателям, без указания от кого поступали подобные сообщения, что является весьма важным для их оценки.

Миссией снова (как и после выборов 2016 г.) выражено убеждение, что «бланкетное ограничение избирательных прав всех осужденных и лиц, признанных судом недееспособными, противоречит пункту 7.3 Копенгагенского документа ОБСЕ 1990 г.». При этом по неизвестной причине авторы предварительного заявления исказили положение Конституции Российской Федерации, согласно которому избирательного права лишены не все осужденные, а осужденные к лишению свободы, т.е. к самому строгому из применяющихся наказанию, а также не уточнили, что признание судом гражданина недееспособным является следствием установления его неспособности понимать значение своих действий и руководить ими, что согласно международным актам и практике, включая практику ЕСПЧ, является допустимым ограничением.

Кроме того, в предварительном заявлении указано, что ограничение права баллотироваться, связанное с местом жительства, т.е. установленное Конституцией РФ требование о постоянном проживании на территории Российской Федерации в течение 10 лет, противоречат обязательствам в рамках ОБСЕ и другим международным обязательствам и стандартам (со ссылкой на пункт 15 Замечания общего порядка № 25 СПЧ ООН к статье 25 Международного пакта о гражданских и политических правах, согласно которому ограничения должны быть основаны на объективных и разумных критериях, а лица, которые обладают правом, не должны исключаться на основе неоправданных или дискриминирующих требований к месту проживания). Необходимо отметить, что обязательства ОБСЕ практически не затрагивают право быть избранным главой государства, поскольку в



значительном числе государств-участников ОБСЕ прямых выборов главы государства не проводится, а ограничения, связанные с требованием к постоянному проживанию кандидата на территории государства, установлены для лиц, баллотирующихся на прямых выборах на должность главы государства, практически во всех государствах ОБСЕ, однако соответствующие миссии БДИПЧ о противоречии этих ограничений обязательствам ОБСЕ не заявляли.

Вывод о том, что «избиратели не получали от СМИ критическую оценку взглядов и компетенций действующего президента» вряд ли основан на качественном мониторинге СМИ, часть из которых открыто критикует действующую власть, при этом государство не брало на себя обязательства создавать или поддерживать СМИ, критикующие действующего президента.

В предварительном заявлении указано, что «в ИКС 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». При этом миссия не дала оценку соответствия таких решений закону.

Утверждение, что «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» достаточно наглядно характеризует степень конкретики предварительного заявления.

Давая в сноске пояснения о порядке выдвижения и регистрации, миссия, как усматривается из текста, не четко разграничивает различные стадии этого процесса. Так, указывая, что «для представления своей кандидатуры на регистрацию в качестве кандидата необходимо представить большой перечень документов, в том числе нотариально заверенный протокол встречи группы избирателей или съезда партии, сведения о доходах, расходах и собственности кандидата и его/ее супруги/а за последние

шесть лет, а также подтверждение об открытии счета для избирательного фонда. Все счета кандидата в иностранных банках должны быть закрыты на момент подачи документов», миссия перечисляет в первой части пояснения, какие документы необходимы для выдвижения кандидатуры, во второй – для регистрации. При этом с учетом значительной разницы по срокам представления соответствующих документов (особенно для кандидатов, осуществляющих сбор подписей), создается некорректное представление о порядке выдвижения и регистрации.

Характеризуя ход предвыборной агитационной кампании, миссия отмечает, что «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», при этом поясняется порядок подачи уведомления о публичном мероприятии и указываются 4 кандидата, штабы которых «сообщили о трудностях при организации мероприятий» с указанием городов. При этом миссия не анализировала соответствие действий местных властей закону в части согласования публичных мероприятий, в том числе по основаниям отказа, предложению альтернативного места или времени и т.п.

Комментируя наблюдение от общественных палат, миссия указала, что «учитывая их предполагаемую связь с государственными органами, наблюдение со стороны общественных палат не решает проблему сохраняющегося отсутствия правовых положений о независимом наблюдении со стороны общественных наблюдателей и организаций», не подкрепляя свой вывод о «предполагаемой связи» общественных палат с государственными органами какими-либо мотивами или примерами. Из предварительного заявления перенесены в итоговый отчет и утверждения, что «члены региональных общественных палат назначаются федеральным или региональным правительством и организациями гражданского общества», в то время как федеральное правительство не принимает участия

в формировании ни федеральной, ни региональных общественных палат, как и региональное правительство (в ряде регионов часть членов региональной палаты назначаются высшим должностным лицом, а не правительством). Сохранено и весьма странное утверждение, что «в 10 % случаев было отмечено, что наблюдатели от общественных палат представляли интересы кандидата, что ставило под сомнение их нейтральность», не содержащее пояснений, в связи с чем наблюдателями сделан такой вывод, такое утверждение ставит под сомнение профессионализм наблюдателей БДИПЧ, которые не смогли установить, кем назначен тот или иной наблюдатель на избирательном участке.

Отмечая факт отказа в аккредитации представителям двух СМИ – «Левиафан» и «Молния», миссия отметила, что «ЦИК объяснила отказ «Левиафану» тем, что издание ликвидировано судом, а «Молнии» - неверной информацией в документах на аккредитацию». При этом миссия не дала оценку обоснованности отказа по причине ликвидации издания судом.

В заявлении отмечено, что «вброс бюллетеней был выявлен в момент подсчета голосов в 11 УИКах» (из 220 посещенного при подсчете), при этом, несмотря на то, что подобные действия в случае их совершения представляют собой состав преступления, миссия не указывает конкретные избирательные участки, где ей были отмечены соответствующие факты.

Отмечая в итоговом отчете, что «после дня голосования в Верховный Суд было подано 18 жалоб, оспаривающих результаты выборов, все из которых были отклонены как неприемлемые», миссия не пытается проанализировать причины отклонения жалоб и не указывает кем были поданы такие жалобы, размещая это утверждение в одном абзаце с утверждением, что в связи с доказательствами фальсификации голосования его итоги были отменены ТИКаами на 14 избирательных участках, преследуя, по-видимому, цель усиления в глазах читателя негативного впечатления от отмены итогов голосования на незначительном числе участков в связи с выявленными нарушениями.

В итоговом отчете, как и в предварительном заявлении не пояснены причины сокращения числа долгосрочных и краткосрочных наблюдателей. В заявлении указано лишь, что миссия состоит из 13 экспертов основной команды, а также 60 долгосрочных наблюдателей; а для наблюдения в день голосования был направлен 481 наблюдатель, включая долгосрочных и краткосрочных наблюдателей от БДИПЧ (т.е. количество краткосрочных наблюдателей БДИПЧ составило 408 человека), и 101 член делегации Парламентской Ассамблеи ОБСЕ, при том что миссия по оценке потребностей рекомендовала разместить 80 долгосрочных и 420 краткосрочных наблюдателей БДИПЧ.

## Некоторые выводы

В итоговом отчете по результатам мониторинга выборов Президента Российской Федерации, опубликованном спустя два с половиной месяца, миссия БДИПЧ ОБСЕ отметила выполнение ряда рекомендаций предыдущих миссий, но сохранила тенденцию нелестных оценок проводимых избирательных реформ в России и сформулировала основные выводы в негативистской модальности аналогично выводам 2012 г., когда все сомнения миссии трактовались в негативном ключе, а сам отчет содержал противоречивые отрицательные оценки и неконкретные формулировки.

Одновременно миссия БДИПЧ ОБСЕ, как основной «арбитр» по выполнению «демократических обязательств» государств на европейском пространстве, «закрывает глаза» на преднамеренное создание препятствий реализации избирательных прав со стороны другого государства-участника ОБСЕ – Украины, которая не только не оказала содействие в реализации общих для ОБСЕ обязательств и ценностей в сфере развития демократии, но и открыто препятствовала их реализации.

В целом текст итогового отчета миссии БДИПЧ ОБСЕ по наблюдению за выборами Президента Российской Федерации 18 марта 2018 года, не перегруженный фактологической информацией, позволяет отметить, что руководство миссии построило весь документ не на наблюдениях представителей государств-участников ОБСЕ, приглашенных в качестве наблюдателей в Россию, а на данных неназванных источников и предположениях. Оценки краткосрочных наблюдателей БДИПЧ, которых было более 400 (около 85 % всей миссии БДИПЧ), авторы заявления не раскрывают.

Прослеживается традиционная для БДИПЧ попытка сочетать результаты наблюдения и выводы миссии с оценками политического

характера, при этом любой позитивный факт, отмеченный наблюдателями БДИПЧ, авторы заявления умаляют добавленным политическим толкованием, негативно характеризующим выборы.

Ссылки на полученные миссией негативные сообщения – в основном от неназванных источников, без указания количества таких сообщений и иных конкретных данных. При этом в отчете отсутствует оценка этих сообщений самой миссией на предмет достоверности и подлинности, ограничиваясь лишь указанием на полученные сообщения. Фактически миссия дает юридически значимые заключения на основе неverified потока информации, что недопустимо в рамках деятельности международной организации, реализующей принципы «верховенства права».

Отчет содержит целый ряд некорректных, по сравнению с российским законодательством, положений, свидетельствующих о недостаточно глубоком исследовании специалистами БДИПЧ действующего законодательства, некорректной трактовке наблюдаемых процессов либо целенаправленном их искажении. Традиционно для миссий БДИПЧ отчет содержит значительное количество неконкретных расплывчатых формулировок, направленных на создание неблагоприятного впечатления у читателя, без указания фактов, а также не содержит ссылок на конкретные нарушения, которые могли бы стать предметом проверки со стороны компетентных органов. Это может свидетельствовать о недостаточном профессионализме кадров миссии БДИПЧ, которая должна содействовать в реализации демократических принципов организации выборов, либо о сомнениях самой миссии в излагаемом в заявлении фактологическом материале.

**Анализ деятельности миссии БДИПЧ ОБСЕ, с точки зрения ее соответствия принципам международного наблюдения за выборами<sup>4</sup>, позволяет признать ее лишь частично соответствующей принципам уважения национального суверенитета, универсальности, взаимности и полностью не соответствующей принципам открытости, профессионализма, беспристрастности, оказания действенной помощи.**

**С учетом традиционной латентной работы миссии БДИПЧ ОБСЕ (так, БДИПЧ более 6 лет не предоставляет российским экспертам данные анкет международных наблюдателей на федеральных выборах в России), ее деятельность не может быть признана соответствующей такой цели создания Бюро, сформулированной государствами-участниками в 1990 г., как содействие контактам и обмену информацией о выборах.**

---

<sup>4</sup> Принципы международного наблюдения и их правовое наполнение на пространстве СНГ установлены в Декларации МПА СНГ «О принципах международного наблюдения за выборами и референдумами в государствах-участниках Содружества Независимых Государств» от 25.11.2008 г.