

**Таблица комментариев РОИИП
к итоговому отчету миссии БДИПЧ ОБСЕ по наблюдению за выборами
депутатов Государственной Думы 18 сентября 2016 года**

Цитата из итогового отчета БДИПЧ	Комментарий
Несоответствие выводов итогового отчета нормам права	
В Отчете имеется ссылка на несуществующий документ – статью 3 протокола № 1 к Конвенции ООН о правах инвалидов (аналогичная ссылка и в английской версии Отчета).	Такого международного акта не существует (учитывая ссылку на практику ЕСПЧ, предположительно, имелась ввиду статья 3 протокола № 1 к Конвенции о защите прав человека и основных свобод).
Правовые требования, предписывающие равное освещение участников средствами массовой информации и выделение бесплатного времени в государственных СМИ, действовали в период <i>30 дней</i> до выборов.	В соответствии с законодательством агитация в СМИ начинается за 28, а не за 30 дней до дня голосования, на тот же период распространяются и требования закона о равных условиях агитации и о предоставлении бесплатного эфирного времени.
По закону каждый список должен включать от 200 до 400 кандидатов, <i>разделенный на федеральную часть из не менее чем 10 кандидатов</i> , и, как минимум, 35 региональных групп кандидатов.	Данное утверждение противоречит закону, согласно которому в состав общефедеральной части федерального списка кандидатов может входить не более (а не «не менее») 10 кандидатов, сама же общефедеральная часть списка может отсутствовать (список «может», а не «должен» включать общефедеральную часть).
Министр связи и массовых коммуникаций назначает руководителя Роскомнадзора и его заместителей.	Неверно указан субъект, назначающий указанных лиц. Согласно положению о Роскомнадзоре (пост. Правительства РФ от 16.03.2009 г. №228 в редакции 2015 г. – п.8) указанные лица назначаются Правительством РФ по представлению Министра связи и массовых коммуникаций, а не министром.
Соблюдение тайны голосования было проблематичным почти в половине наблюдаемых избирательных участков, где <i>избиратели не всегда сворачивали свои бюллетени (на 70%)</i> или не всегда ставили отметки в своих бюллетенях, соблюдая тайну голосования (в кабине для тайного голосования) (19%).	Законодательство не предусматривает необходимость сворачивания бюллетеня перед опусканием в ящик для голосования, а при голосовании на участках, оборудованных КОИБ, такое сворачивание не рекомендуется, поскольку может вызвать неправильное распознавание содержания бюллетеня.
Не аннулировали (не погашали) недействительные бюллетени до начала подсчета действительных голосов (50%).	Законом не предусмотрена процедура погашения недействительных бюллетеней, в том числе до подсчета действительных. Недействительные бюллетени определяются в процессе сортировки бюллетеней по кандидатам или партиям, а при возникновении сомнений в

	действительности – после окончания сортировки голосованием УИК, затем подсчитываются до подсчета действительных бюллетеней, но не погашаются.
Можно рассмотреть возможность обязать СМИ четко обозначать платный, спонсируемые партиями материалы, чтобы избиратели были осведомлены о платном характере рекламы.	Обязанность редакции периодического печатного издания указывать источник оплаты печатной площади или факт предоставления ее на безвозмездной основе предусмотрена ч. 18 ст. 66 Федерального закона.
Неверное или недостаточно полное понимание законодательства и правоприменительной практики	
Инклюзивность процесса регистрации кандидатов была подорвана ограничениями права выступать кандидатом и чрезмерными требованиями к регистрации – в частности, <i>для независимых кандидатов</i> , что противоречит международным обязательствам и стандартам.	Законодательство содержит одинаковые условия регистрации независимых кандидатов (самовыдвиженцев) и кандидатов от политических партий, не освобожденных законом от сбора подписей. В связи с этим оговорка «в частности для независимых кандидатов» некорректна.
Ограничение права голоса для всех заключенных, независимо от тяжести совершенного преступления, не соответствует пункту 7.3 Копенгагенского документа ОБСЕ и другим международным обязательствам и стандартам.	В отчете не указано, что это ограничение установлено Конституцией РФ и являлось предметом рассмотрения КС РФ. Назначение наказания в виде лишения свободы само по себе свидетельствует о тяжести совершенного преступления.
Сведения о доходах и расходах размещались в на сайте ЦИК, однако уровень детализации информации существенно различался, <i>поскольку по законодательству такой детализации не требуется.</i>	Требования к детализации информации определены ч. 10 ст. 74 Федерального закона, в связи с этим утверждение об отсутствии требований к детализации не корректно, можно говорить только о необходимости большей детализации сведений.
Граждане, осужденные за совершение тяжких или особо тяжких преступлений, <i>а также преступлений и административных правонарушений «экстремистского характера»</i> , не могут выдвигать свою кандидатуру для участия в выборах в течение нескольких лет <i>после снятия с них судимости.</i> Эти ограничения не соответствуют международным стандартам и обязательствам.	Ограничения пассивного избирательного права после снятия или погашения судимости не распространяются на лиц, совершивших преступления и административные правонарушения экстремистского характера, а распространяются только на осужденных за тяжкие и особо тяжкие преступления.
Законом установлены строгие и многочисленные требования к подаче заявлений для регистрации, включая предоставление чрезвычайно объемного пакета документации, в который входит диплом об образовании, справка о наличии судимостей, ...	Законом не предусмотрено предоставление кандидатом в избирательную комиссию какого-либо отдельного документа о судимости. В случае, если у кандидата имеется или имелась судимость он обязан указать это в заявлении о согласии баллотироваться, которое подается в любом

	случае. Отсутствие же судимости кандидат указывать и, тем более, подтверждать справкой или иным отдельным документом не обязан.
<p>Большинство жалоб, поданных в нижестоящие комиссии и районные суды, касались регистрации кандидатов, агитационных мероприятий и вопросов, связанных со СМИ.</p> <p>В комиссии нижестоящего уровня и окружные суды поступил ряд жалоб в основном по поводу регистрации кандидатов, ведения избирательной кампании и споров с участием СМИ.</p>	<p>В соответствии с законом жалобы, касающиеся регистрации кандидатов, не могли быть направлены ни в нижестоящие комиссии (поскольку решения о регистрации принимаются окружными избирательными комиссиями и могут быть обжалованы только в ЦИК России), ни в районные суды (решения о регистрации обжалуются, согласно правилам подсудности, в суды субъектов РФ, районные суды не вправе рассматривать такие дела).</p>
<p>Ряд заинтересованных сторон не использовал апелляционные процедуры, мотивируя это отсутствием доверия к надежности процесса разрешения избирательных споров в регионах.</p> <p>Ряд кандидатов и партий заявили о недостатке доверия к разрешению споров по вопросам проведения избирательной кампании на нижнем уровне и не прибегли к процедуре <i>апелляции</i>.</p>	<p>Апелляция по вопросам избирательных споров рассматриваются органами на федеральном уровне: ЦИК России и Верховным Судом РФ; в связи с этим ссылки на неведение в честность рассмотрения споров в регионах не могут быть объяснением отказа от апелляций.</p>
<p>В 10% случаев УИК не аннулировали (не погасили) неиспользованные открепительные удостоверения.</p>	<p>Из отчета не понятно и, скорее всего, формулировка вопроса в опросной форме не предполагала необходимость уточнения, имелись ли в УИК неиспользованные открепительные удостоверения на момент начала голосования. В соответствии с законом погашаются неиспользованные открепительные удостоверения, оставшиеся в УИК на момент начала голосования; нередко на практике все полученные УИК от ТИК открепительные удостоверения выданы избирателям и в УИК отсутствовали неиспользованные открепительные удостоверения, подлежащие погашению, в таком случае непогашение открепительных удостоверений не является нарушением закона.</p>
<p>Неверное толкование международных обязательств и стандартов, ссылки на неприменимые к Российской Федерации обязательства, ссылки без конкретизации</p>	
<p>Права кандидатов остаются ограниченными в силу действующих ограничений для лиц с</p>	<p>Ссылка на обязательства, не подлежащие применению в отношении Российской</p>

<p>двойным гражданством или видом на жительство в другой стране, а также лиц с непогашенной судимостью. Ограничение, связанное с двойным гражданством, также противоречит статье 17 Европейской конвенции о гражданстве (подписана, но не ратифицирована Российской Федерацией).</p>	<p>Федерации. В самом отчете указано, что Европейскую конвенцию о гражданстве Российская Федерация подписала, но не ратифицировала, следовательно, Конвенция не вступила в силу для Российской Федерации и не подлежит применению.</p>
<p>Также лишены права голоса лица, признанные недееспособными по решению суда. В соответствии с международными обязательствами ограничения избирательных прав лиц с психическими расстройствами следует снять при одновременном обеспечении необходимых механизмов поддержки для осуществления права голоса. Лишение права голоса на основании ограниченных психических возможностей несовместимо со статьями 12 и 29 Конвенции ООН о правах инвалидов. В накапливающемся массиве прецедентного права ЕСПЧ всеобщее лишение права голоса без индивидуализированной судебной оценки и исключительно на основании психического расстройства считается несовместимыми со статьей 3 протокола 1 Конвенции ООН о правах инвалидов (дело Алойис Кисс против Венгрии (2010)).</p>	<p>Вывод сделан без учета правовой природы института недееспособности в Российской Федерации. В соответствии со ст. 29 Гражданского кодекса РФ недееспособным признается гражданин, который вследствие психического расстройства не может понимать значения своих действий или руководить ими. При этом ограниченно дееспособный гражданин обладает избирательным правом, в случае отпадения оснований суд признает гражданина дееспособным или ограниченно дееспособным. При рассмотрении дела обязательным является проведение судебно-психиатрической экспертизы (ст. 283 ГПК РФ). Таким образом, признание недееспособным и есть оценка степени тяжести психического расстройства гражданина, при которой он не в состоянии осознавать значение своих действий. Ссылаясь на решение ЕСПЧ, авторы отчета не учитывали указанного выше обстоятельства, а также того, что в рассматриваемом случае в Венгрии установление ограниченной дееспособности и частичной опеки влекло автоматическое лишение избирательного права. ЕСПЧ установил, что неизбирательное лишение избирательного права только по основаниям душевного дефекта, обусловившего введение частичной опеки, не может рассматриваться как совместимое с законными основаниями ограничения права участия в голосовании. ЕСПЧ при этом не рассматривал и не ставил под сомнение возможность лишения избирательного права «полностью» недееспособных лиц, которые лишены избирательного права в России. Таким образом, указанное решение неприменимо к России. Ссылка на сложившуюся прецедентную практику ЕСПЧ не подкреплена упоминанием иных решений (кроме одного указанного выше). Таким образом, практика</p>

	<p>вряд ли может быть признана сложившейся. В докладе имеется ссылка на несуществующий документ – статью 3 протокола № 1 к Конвенции ООН о правах инвалидов.</p> <p>На практике БДИПЧ ОБСЕ было направлено более 90 миссий наблюдения в государства-участники ОБСЕ, подписавших Конвенцию о правах инвалидов (50 государств ОБСЕ). Только 16 странам были даны рекомендации об исключении из законодательства положений (либо иным образом указывалось на несоответствие Конвенции, хорошей практике), лишаящих недееспособных лиц избирательных прав.</p>
<p>По закону каждый субъект Российской Федерации должен включать в себя как минимум один одномандатный избирательный округ. Так как численность населения в субъектах существенно различается, равное право голоса граждан было серьезно затронуто.</p> <p>Несмотря на противоречие принципу равенства избирательных прав граждан, такой дисбаланс в некоторых случаях может быть оправдан обеспечением представительства меньшинств и малонаселенных регионов (в подтверждение чего в отчете приведена ссылка на раздел 2.2 Кодекса лучшей практики в области выборов Венецианской комиссии 2002 г.).</p>	<p>Указанный в отчете пункт 2.2 документа Венецианской комиссии прямо предусматривает в качестве возможного исключения из общего 10-15% отклонения необходимость защиты меньшинств и <i>наименее населенных административных районов</i>. Очевидно, что именно представительство наименее населенных регионов страны обеспечивает данная норма. При этом в отчете отмечено, что требование о предельно допустимом отклонении числа избирателей в рамках одного субъекта РФ соблюдается.</p>
<p>Голосу пришлось действовать в условиях, неблагоприятных для принципа участия гражданского общества в общественных делах, в особенности, после роспуска данной организации. При этом в пояснении приводится ссылка на статью 25 (а) Международного пакта о гражданских и политических правах, согласно которой «каждый гражданин должен иметь без какой бы то ни было дискриминации, упоминаемой в статье 2, и без необоснованных ограничений право и возможность принимать участие в ведении государственных дел...».</p>	<p>В отчете приведена ссылка, очевидно не имеющая отношения к рассматриваемому вопросу. Непонятно, какое отношение неблагоприятные условия деятельности «после роспуска» Голоса (т.е., несмотря на запрет судебных органов, организация фактически продолжает действовать) имеет к праву каждого принимать участие в ведении государственных дел, при том, что участники Голоса никоим образом в своих гражданских и политических правах не ограничены.</p>
<p>Ограничение количества собранных подписей в поддержку и процесс проверки, который опирается на проверку выборки представляемых подписей, не соответствуют международной практике.</p>	<p>Отсутствуют ссылки на конкретные обязательства и стандарты, которые, по мнению миссии, нарушены. Кроме того, международные обязательства не запрещают ограничивать число представляемых кандидатом подписей и</p>

	возможность проверки части подписей.
Избиратели, проживающие за границей, были произвольно приписаны к 75 из 225 одномандатным избирательным округам, несмотря на то, что они не имели никакого отношения к соответствующим округам.	Международные избирательные стандарты не затрагивают вопросы приписки избирателей, находящихся за границей, к одномандатным избирательным округам на территории государства. При этом миссия не учла, что определение округов осуществлялось исходя из необходимости обеспечения примерно равной численности избирателей в округах.
Недостаточно глубокое изучение вопроса	
Верховный Суд отклонил большую часть из 70 полученных апелляций. Ряд заинтересованных сторон не использовал апелляционные процедуры, мотивируя это отсутствием доверия к надежности процесса разрешения избирательных споров в регионах.	Миссией не проведен анализ причин отклонения большинства апелляций Верховным Судом РФ.
Всего Верховный Суд рассмотрел 70 дел, касающихся выборов в Государственную Думу, и абсолютное большинство было отклонено.	Миссией не проведен анализ причин отклонения большинства апелляций Верховным Судом РФ и отказа в рассмотрении большего числа заявлений.
Несколько проектов оппозиции, таких как Партия прогресса, остаются незарегистрированными.	В отчете отсутствуют ссылки на причины ситуации, при которой указанная партия остается незарегистрированной (в т.ч. несоответствие партии требованиям закона даже после их существенной либерализации).
Манипуляция с цифрами	
Соблюдение тайны голосования было проблематичным почти в половине наблюдаемых избирательных участков, где избиратели не всегда сворачивали свои бюллетени (70 %) или не всегда ставили отметки в своих бюллетенях соблюдая тайну голосования (заполнялся в кабине для тайного голосования) (19%).	Непонятно, каким образом миссия установила несоблюдение принципа тайны голосования на 50% участков, если один вид «нарушения» наблюдался на 70% участков, а другой – на 19%.
Во всех случаях наблюдения, кроме пяти, процесс открытия оценен как «хороший» и «очень хороший».	Вопреки очевидной традиции указывать показатели в процентах (в данном случае на 97% наблюдаемых участков открытие было оценено на «хорошо» или «очень хорошо», 3% - «плохо» или «очень плохо»), составители отчета ограничились указанием абсолютного количества участков с негативной оценкой. Одной из причин может быть желание создать у читателя впечатление большего объема нарушений (5 участков при беглом взгляде воспринимается как больше чем 3%).
На радио Вести ФМ Президент и	Вызывают сомнения обнародованные

<p>Правительство получили 78% редакционного вещания, Единая Россия – 17%;</p> <p>Эхо Москвы: президент и правительство – 48 %, Яблоко – 31%, ЕР – 8%, ЛДПР – 6%, Парнас – 5%;</p> <p>ОТС Новосибирск – 95% регионального вещания посветило Правительству, ЕР получила оставшиеся 5 %.</p>	<p>результаты мониторинга СМИ, т.к. указанные субъекты по данным Отчета получили в совокупности:</p> <ul style="list-style-type: none"> - на радио Вести ФМ в совокупности составляет 95% эфирного времени, -на Эхо Москвы – 98%, - на ОТС Новосибирск – 100%. <p>Однако, очевидно, что деятельность других участников избирательного процесса также освещалась на указанных каналах в силу требования закона и соответствующего мониторинга со стороны участников выборов.</p>
<p>Газеты ... сосредоточились на освещении событий с участием Президента, Правительства и представителей Единой России (в Российской газете – 97%).</p>	<p>При мониторинге в одну группу объединены участник выборов (ЕР) и органы государственной власти. В результате в обнародованный показатель включены как освещение предвыборных мероприятий, так и текущей деятельности органов власти, в т.ч. Президента, не являвшегося кандидатом и не осуществлявшего предвыборную агитацию. Соотношение же освещения ЕР и других участников выборов не выявлено (или не обнародовано).</p>
<p>Совокупное освещение кандидатов-женщин в дискуссионных программах на Первом канале и Россия – 1 составляло лишь около 6%.</p>	<p>Обнародованная цифра вряд ли является показательной, поскольку в дискуссионных программах участники не подбирались по гендерному принципу.</p>
<p>Тенденциозные заявления</p>	
<p>Несколько проектов оппозиции, таких как Партия прогресса, остаются незарегистрированными.</p>	<p>Формулировка «несколько» с приведением одного примера и без содержательного анализа причин сложившейся ситуации направлена на создание впечатления массовых проблем в этой сфере.</p>
<p>На политической арене продолжали доминировать четыре парламентские партии, а большинство кандидатов не предлагали четких политических альтернатив, что ограничивало выбор избирателей.</p>	<p>Утверждение не подкреплено анализом причин сложившейся ситуации, а также сделано без учета политической ситуации в большинстве государств-участников ОБСЕ, где в течение значительного большего исторического периода доминируют 2 или 3 политические партии, а законодательство препятствует образованию и участию на равных с ними условиях новых партий.</p>
<p>Подавляющее большинство редакционного освещения по национальным каналам было посвящено правительственным чиновникам, что снижало масштабность предвыборной дискуссии.</p>	<p>Информирование населения о деятельности органов государственной власти осуществлялось в период избирательной кампании в обычном режиме, что не противоречит ни закону, ни обязательствам в рамках ОБСЕ.</p>
<p>Закон 1994 г. об освещении деятельности</p>	<p>Освещение деятельности законодательных</p>

<p>государственных органов в государственных СМИ остается в силе в период избирательной кампании и может обеспечить действующим политикам дополнительное освещение, поскольку требует обязательного предоставления информации о национальных и региональных органов исполнительной и законодательной власти в рамках редакционных программ.</p>	<p>и исполнительных органов осуществлялось в обычном режиме. При этом в отчете указано лишь на возможность получения дополнительного освещения предвыборных программ, не приведен анализ фактической ситуации в ходе кампании.</p>
<p>Заметным элементом риторики предвыборной кампании был ее патриотический аспект. При том, что основными темами в предвыборной агитации были социально-экономическая ситуация, политическая стабильность и внешняя политика, основные политические партии не предложили четкой политической альтернативы. Это в сочетании с низким уровнем заметности кампании и явным общественным безразличием к выборам, о чем свидетельствует ограниченная явка на всех 28 агитационных мероприятиях, на которых вела наблюдение миссия БДИПЧ, ограничило выбор избирателей.</p>	<p>В отчете содержится «логический круг», ограниченный выбор избирателей, по мнению составителей отчета, обусловлен, в частности, ограниченной явкой на агитационные мероприятия.</p>
<p>Некоторые партии, не представленные в Государственной Думе, жаловались миссии на то, что выделенного бесплатного эфирного времени было недостаточно, заявляя об отсутствии доступа к СМИ помимо бесплатного эфирного времени и вне периода кампании.</p>	<p>Утверждение сделано без учета того обстоятельства, что всем политическим партиям, вне зависимости от того, представлена она в парламенте или нет, было предоставлено равное по объему бесплатное эфирное время, а также возможность приобрести платное эфирное время по равной с другими партиями стоимости.</p>
<p>Кампания проходила на фоне продолжающегося экономического кризиса (подтверждено ссылкой на снижение реального дохода населения на 5,8%).</p>	<p>Данное утверждение не имеет отношения к избирательному процессу и его соответствию международным избирательным стандартам.</p>
<p>Утверждения, основанные на неглубоком изучении материала и фактических обстоятельств (либо сокрытие реальных показателей)</p>	
<p>За три дня до дня голосования отдельные списки были составлены для избирателей в местах временного пребывания. Однако пока неясно, сколько из этих избирателей были исключены из списков избирателей на своих первоначальных участках во избежание двойной регистрации.</p>	<p>Отсутствие у миссии такой информации обусловлено недостатком методической основы ее деятельности, поскольку информация могла быть предоставлена каждой территориальной избирательной комиссией и вышестоящими комиссиями в случае, если наблюдатели обратились бы с такими вопросами.</p>

<p>На открытость процесса негативно повлияли УИК и ТИК, которые не всегда предоставляли наблюдателями миссии возможность осуществлять полноценное наблюдение, особенно во время подсчета голосов и определения итогов голосования.</p>	<p>В отчете отсутствует какое-либо пояснение в чем выражались такие действия комиссий, не указано и количество посещенных УИК и ТИК, где имелись такие проблемы. В связи с этим есть основания полагать, что фраза (наряду с другими) направлена на создание общего негативного впечатления об избирательной кампании.</p>
<p>Предложения и рекомендации, не основанные на обязательствах и стандартах</p>	
<p>Политические партии стоит поощрять к обеспечению гендерного равенства и принятию решительных мер для продвижения гендерно сбалансированных списков кандидатов, чтобы увеличить осведомленность о женщинах-кандидатах в ходе избирательных кампаний и интегрировать гендерные вопросы в свои платформы.</p>	<p>Обязательства ОБСЕ и методология БДИПЧ не предусматривают рекомендации политическим партиям, а государство, которому могут быть даны рекомендации БДИПЧ, не вправе вмешиваться в деятельность политических партий, в т.ч. в формирование содержания их программ.</p>
<p>ЦИК следует рассмотреть возможность своевременного размещения на своем сайте информации о заявлениях и жалобах, а также соответствующих решений и ответов.</p>	<p>Обязательства ОБСЕ не предусматривают размещение на сайте ЦИК информации о жалобах, кроме того такое размещение в ходе избирательной кампании может иметь признаки предвыборной агитации. Решения же ЦИК по жалобам публикуются на сайте, наряду с другими решениями.</p>
<p>Противоречия ранее данным рекомендациям БДИПЧ ОБСЕ</p>	
<p>Клевета и оскорбление должностных лиц являются уголовными преступлениями. Следует рассмотреть возможность декриминализации клеветы и оскорбления государственных должностных лиц.</p>	<p>Ранее БДИПЧ ОБСЕ в итоговом отчете по выборам 1999 г. (рекомендация № 19) рекомендовала значительно увеличить штрафы за клевету или за клевету во время выборов. Таким образом, рекомендация смягчить ответственность противоречит рекомендации ужесточить ее.</p>