

Анализ итогового отчета Миссии БДИПЧ ОБСЕ

по наблюдению за выборами в Государственную Думу 18 сентября 2016 г.

Российским общественным институтом избирательного права (РОИИП) был проведен анализ Итогового отчета Миссии БДИПЧ ОБСЕ по наблюдению за выборами в Государственную Думу 18 сентября 2016 года (далее – Отчет), обнародованного на сайте БДИПЧ ОБСЕ в конце декабря 2016 года на английском языке¹.

Специалисты РОИИП установили следующее.

Первое. Данный Отчет является наиболее полным и профессиональным по методике составления документом из всех отчетов, обнародованных международными миссиями наблюдения, присутствующими на выборах в России 18 сентября 2016 года. По организации и логистике работы, структуре, использованию метода наблюдения и фиксации данных, полученных от разнообразных источников, Отчет полностью соответствует Руководству по наблюдению за выборами БДИПЧ ОБСЕ (6-е издание), к сожалению до сих пор не утвержденному ОБСЕ и имеющему ряд существенных пороков, а также отличий от подходов директивных органов ОБСЕ к организации наблюдения за выборами².

Второе, и это является существенным аспектом, учитывая политизированность подходов ОБСЕ к наблюдению за выборами. В Отчете БДИПЧ ОБСЕ, несмотря на его общую негативную модальность³, не

¹ См. сайт ОБСЕ: <http://www.osce.org/odihr/elections/russia/252136>

² Борисов И.Б., Игнатов А.В. БДИПЧ ОБСЕ в действии. Наблюдение за наблюдателями. – М.: РОИИП, 2011. – 120 с.; Igor Borisov, Alexander Ignatov. OSCE/ODIHR in action. Observing the observers. – Moscow: Russian Public Institute of Electoral Law, 2012. – 128 p.

³ Для сравнения, можно обратиться к отчету БДИПЧ ОБСЕ о последних местных выборах на Украине, прошедших 25 октября и 15 ноября 2015 года при массовых нарушениях прав кандидатов, открытом подкупе членов комиссии, зафиксированной в отчете подкупности СМИ, невозможности реализации своих прав избирателями, получившему при массе замечаний общий вывод: «выборы, состоявшиеся 25 октября, были конкурентными, в целом хорошо организованными, а избирательная кампания продемонстрировала всеобщее уважение к демократическим процессам». Выборы в России 18 сентября 2016 года получили следующий общий вывод: «...демократические обязательства все еще не исполняются в полной мере, а на

упомянуты в негативном аспекте прошедшие выборы на территории Крыма и Севастополя, несмотря на то, что все кампании победивших патриотических сил строились вокруг данного консолидирующего фактора, а партии, отрицавшие данную историческую реальность не нашли поддержки у избирателей.

Третье, в отчете БДИПЧ ОБСЕ подтверждены некоторые выводы и рекомендации по совершенствованию законодательства и практики его применения, сформулированные профильными российскими некоммерческими организациями⁴.

Остальные выводы по результатам анализа Отчета БДИПЧ ОБСЕ демонстрируют достаточно слабые изменения в переориентации работы, наверно, самой влиятельной профильной международной организации с политической целесообразности на оказание содействия в реализации избирательных прав граждан и верховенство права.

1. Профессиональная команда БДИПЧ ОБСЕ, три месяца готовившая Отчет, как минимум в семи случаях привела недостоверные ссылки на нормы действующего права в интересах негативной интерпретации фактов (см. Таблица комментариев РОИИП к итоговому отчету миссии БДИПЧ ОБСЕ по наблюдению за выборами депутатов Государственной Думы 18 сентября 2016 года). Так, например, в Отчете имеется ссылка на несуществующий международный акт – статью 3 протокола № 1 к Конвенции ООН о правах инвалидов.

контекст выборов негативно повлияли ограничения основных свобод и политических прав, контролируемые средства массовой информации и ужесточение контроля над гражданским обществом».

⁴ См., например, материалы Об итогах научно-практической конференции «Избирательная система России: опыт формирования и перспективы развития», прошедшей в ЦИК России 24-25 ноября 2016 г. - <http://www.cikrf.ru/news/cec/2016/12/30/01.html> - или Консолидированный доклад мониторинговой рабочей группы Совета при Президенте РФ по развитию гражданского общества и правам человека (СПЧ) на парламентских выборах в 2016 году - <http://president-sovet.ru/presscenter/news/read/3609/>

2. Неверное или недостаточно полное понимание законодательства и правоприменительной практики представителями БДИПЧ ОБСЕ как минимум в восьми случаях, приведенных в Отчете и представленных в негативном ключе (см. там же). Например, по различным требованиям к регистрации кандидатам-самовыдвиженцам и кандидатам от партий, не имеющих законодательных преференций; лишения избирательного права за административные правонарушения экстремистского характера; подача отдельного дополнительного документа при регистрации – заявление об отсутствии судимости и др.
3. Неверное толкование представителями БДИПЧ ОБСЕ международных обязательств и стандартов, ссылки на неприменимые к Российской Федерации обязательства, ссылки без конкретизации (см. там же). Так, в обосновании замечаний БДИПЧ ОБСЕ дана ссылка на Европейскую конвенцию о гражданстве, которую Российская Федерация подписала, но не ратифицировала и, следовательно, она для Российской Федерации не подлежит обязательному применению. Вывод о необходимости допуска к голосованию в Российской Федерации недееспособных лиц сделан без учета правовой природы института недееспособности в Российской Федерации⁵: в соответствии со ст. 29 Гражданского кодекса РФ недееспособным признается гражданин, который вследствие психического расстройства не может понимать значения своих действий или руководить ими, в отличие от формально юридических подходов при определении недееспособности на Западе, например, в Венгрии, на решение ЕСПЧ по спору с которой идет ссылка в Отчете⁶. Также недостоверно (не в полном объеме)

⁵ В соответствии с ч.3 ст. 32 Конституции России «**Не имеют право избирать и быть избранными граждане, признанные судом недееспособными**, а также содержащиеся в местах лишения свободы по приговору суда»

⁶ БДИПЧ ОБСЕ было направлено более 90 миссий наблюдения в государства-участники ОБСЕ, подписавших Конвенцию ООН о правах инвалидов (50 государств ОБСЕ). Только 16 странам были даны

цитируются рекомендации Венецианской комиссии о возможном отклонении нормы представительства по избирательным округам.

4. Недостаточно глубокое (поверхностное) изучение ряда вопросов и фактических обстоятельств авторами Отчета (см. там же).
5. Манипуляция с цифрами в Отчете БДИПЧ ОБСЕ с целью максимально «сгустить краски» (см. там же).
6. Присутствие тенденциозных заявлений в Отчете БДИПЧ ОБСЕ, не соответствующих действительности (см. там же). Например: **«Несколько проектов оппозиции, таких как Партия прогресса [других незарегистрированных нет], остаются незарегистрированными».** «Четыре парламентские партии продолжали доминировать на политической арене...» [это скорее достоинство российской демократии по сравнению с западной, где зачастую доминируют только 2 партии].
7. Утверждения, основанные на неглубоком изучении материала и фактических обстоятельств (либо сокрытие реальных показателей).
8. Некоторые предложения и рекомендации, не основаны на обязательствах государства и стандартах выборов: «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». «ЦИК следует рассмотреть возможность своевременного размещения на своем сайте информации о заявлениях и жалобах, а также соответствующих решений и ответов». Данные конкретные рекомендации выходят за пределы компетенции БДИПЧ ОБСЕ при отсутствии соответствующих международных актов, на

рекомендации об исключении из законодательства положений (либо иным образом указывалось на несоответствие Конвенции «хорошей практике»), лишаящих недееспособных лиц избирательных прав.

соответствие которым проверяет выборы миссия БДИПЧ, и является прерогативой национального государства. Например, на сайтах штатов США до сих пор не размещаются даже итоговые результаты голосования по федеральным выборам.

9. Противоречия ранее данным рекомендациям БДИПЧ ОБСЕ. Так, 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 ранее данной рекомендации.

Таким образом, Отчет БДИПЧ ОБСЕ по выборам в Государственную Думу 18 сентября 2016 года не отвечает в полном объеме высоким стандартам ОБСЕ по мониторингу национальных выборов, заложенных в ряде директивных документов ОБСЕ, прежде всего Маастрихтского (2003) и Брюссельского (2006) СМВД ОБСЕ, что не позволяет «незамедлительно реагировать на представленные заключения» БДИПЧ (Стамбульская декларация встречи на высшем уровне, 1999) и требует более детального анализа фактических обстоятельств, собранных наблюдателями БДИПЧ ОБСЕ.

Необходимо продолжить работу, направленную на обеспечение прозрачности и открытости работы миссий наблюдения БДИПЧ ОБСЕ, их профессионализм, а также выработку универсальных деполитизированных стандартов проведения наблюдения и формирования итоговых оценок, отвечающим критериям объективности и научности⁷.

Для более точного и корректного анализа прошедших выборов 18 сентября 2016 года необходимо получить у БДИПЧ ОБСЕ интегральные итоговые данные заполненных анкет краткосрочными наблюдателями

⁷ См., например, Рекомендации для международных наблюдателей Содружества Независимых Государств по наблюдению за выборами и референдумами, 3-я редакция, 2011 г.

миссии БДИПЧ и провести дополнительный анализ прошедшей избирательной кампании с использованием научных методов и приемов, средств и способов научного познания, позволяющих получить объективные выводы по влиянию текущей практики на исполнение обязательств государства, дальнейшее совершенствование институтов избирательного права и его становление как инструмента реализации демократических принципов народовластия⁸.

Приложение: Таблица комментариев РОИИП к итоговому отчету миссии БДИПЧ ОБСЕ по наблюдению за выборами депутатов Государственной Думы 18 сентября 2016 г.

Председатель Совета

И.Б.Борисов

⁸ Например, фраза из Отчета БДИПЧ «УИК не погасили открепительные удостоверения на 10% избирательных участков», не позволяет определить имелись ли в УИК неиспользованные открепительные удостоверения на момент начала голосования. А при их отсутствии погашение не требуется. Реально это можно понять из анализа данных анкет краткосрочных наблюдателей БДИПЧ ОБСЕ и итоговых протоколов УИК, как и некоторые другие факты, изложенные в Отчете.