

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Группы наблюдателей Межпарламентской Ассамблеи государств – участников Содружества Независимых Государств на выборах Президента Российской Федерации 2 марта 2008 года

Мы, международные наблюдатели, представляющие Межпарламентскую Ассамблею государств – участников СНГ, объединили свои усилия с целью проведения мониторинга выборов Президента Российской Федерации, состоявшихся 2 марта 2008 г., на предмет их соответствия требованиям национального законодательства и международным обязательствам Российской Федерации, а также в целях оказания возможного содействия организаторам выборов по вопросам дальнейшего совершенствования избирательного законодательства и избирательных процедур.

В состав Группы наблюдателей во главе с У. Б. Мухамеджановым, депутатом Мажилиса Парламента Республики Казахстан (координатор Группы), входили 30 представителей парламентов Азербайджанской Республики, Республики Армения, Республики Беларусь, Республики Казахстан, Кыргызской Республики, Республики Молдова, Республики Таджикистан и Украины.

В своей деятельности международные наблюдатели от МПА СНГ руководствовались принципами объективности, открытости, справедливости и беспристрастности, закрепленными в Конвенции о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах – участниках СНГ (далее – Конвенция СНГ), Декларации принципов международного наблюдения за выборами ООН, Рекомендациях для международных наблюдателей СНГ по наблюдению за выборами и референдумами, Руководящих принципах Венецианской комиссии Совета Европы, итоговом Документе Копенгагенского совещания Конференции по человеческому измерению СБСЕ (далее – Копенгагенский документ СБСЕ), а также в других международно-правовых актах.

1. Международное наблюдение в период, предшествовавший голосованию

В период, предшествовавший голосованию, мониторинг выборов Президента Российской Федерации проводился Международным институтом мониторинга развития демократии, парламентаризма и соблюдения избирательных прав граждан государств – участников МПА

СНГ (МИМРД МПА СНГ).

Экспертами и наблюдателями института с 12 декабря 2007 г. по 29 февраля 2008 г. были проведены:

- анализ законодательства и его изменений на предмет соответствия принципам Конвенции о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах – участниках СНГ, а также иным международным обязательствам Российской Федерации в сфере избирательного права и электорального наблюдения;
- мониторинг участия в избирательной кампании кандидатов на должность Президента Российской Федерации;
- мониторинг деятельности избирательных комиссий;
- мониторинг печатных и электронных СМИ.

Экспертами МИМРДа был также подготовлен предназначенный для членов Группы международных наблюдателей МПА СНГ обзорный доклад, включающий в себя анализ политической системы Российской Федерации, обзор избирательного законодательства и основных выводов международных и местных наблюдателей на предшествующих выборах Президента Российской Федерации в 2004 г.

11–12 февраля 2008 г. Межпарламентской Ассамблеей СНГ совместно с ЦИК Российской Федерации был организован обучающий семинар для международных наблюдателей от МПА СНГ. В нем приняли участие парламентарии из стран Содружества, руководители центральных избирательных комиссий стран – участников СНГ, в том числе члены Центральной избирательной комиссии Российской Федерации во главе с ее Председателем В. Е. Чуровым, Исполнительного комитета СНГ, ряда неправительственных организаций и научных центров Российской Федерации. Кроме того, в работе семинара участвовали представители ПА СЕ, ПА ОБСЕ, ОБСЕ и Бюро по демократическим институтам и правам человека ОБСЕ. В ходе семинара были рассмотрены особенности российской избирательной системы, а также состоялся обмен опытом наблюдения за выборами в странах СНГ и ОБСЕ. Участники семинара посетили Избирательную комиссию Ленинградской области. В ходе этих визитов участники семинара, в том числе депутаты парламентов, позднее аккредитованные в качестве международных наблюдателей от МПА СНГ, встретились с руководителями избирательных комиссий и ознакомились с ходом подготовки к выборам Президента Российской Федерации.

Координатор Группы международных наблюдателей от МПА СНГ У. Б. Мухамеджанов 26 февраля 2008 г. встретился с Председателем ЦИК Российской Федерации В. Е. Чуровым. В ходе встречи В. Е. Чуров

проинформировал об основных направлениях деятельности ЦИК и региональных избирательных комиссий по подготовке выборов Президента Российской Федерации, получил информацию о ходе международного мониторинга, а также ответил на вопросы наблюдателей от МПА СНГ.

26 февраля 2008 г. координатор Группы международных наблюдателей встретился с Председателем Совета МПА СНГ, Председателем Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации С. М. Мироновым. У. Б. Мухамеджанов ознакомил С. М. Миронова с материалами предварительного мониторинга выборов Президента Российской Федерации, проведенного экспертами МИМРДа МПА СНГ. 29 февраля 2008 г. состоялась встреча представителей Группы международных наблюдателей во главе с У. Б. Мухамеджановым с заместителем Председателя Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации Л. К. Сливской, в рамках которой состоялся обмен мнениями о ходе наблюдения за выборами Президента Российской Федерации и той роли, которую играют в этом процессе международные наблюдатели от МПА СНГ.

26–29 февраля 2008 г. в Москве координатор Группы международных наблюдателей от МПА СНГ У. Б. Мухамеджанов провел встречи с представителями штабов кандидатов на должность Президента:

с А. В. Островским, заместителем председателя Либерально-демократической партии России, председателем Комитета Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации по связям с соотечественниками;

с И. И. Мельниковым, заместителем Председателя Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, руководителем предвыборного штаба кандидата в Президенты Российской Федерации Г. А. Зюганова;

с В. В. Володиным, заместителем Председателя Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, заместителем руководителя предвыборного штаба кандидата в Президенты Российской Федерации Д. А. Медведева.

Кроме того, 29 февраля 2008 г. по поручению координатора Группы международных наблюдателей от МПА СНГ У. Б. Мухамеджанова директор Международного института мониторинга развития демократии, парламентаризма и соблюдения избирательных прав граждан государств – участников МПА СНГ С. И. Чернявский встретился с В. Н. Смирновым, председателем исполнительного комитета Демократической партии России.

В ходе состоявшихся бесед представители всех участвующих в выборах Президента Российской Федерации кандидатов заявили координатору Группы международных наблюдателей от МПА СНГ об

отсутствии замечаний к организации и проведению выборов, отметили наличие подлинной конкуренции, охарактеризовав выборы как свободные и справедливые.

Результаты мониторинга, проведенного в период, предшествовавший голосованию, были учтены при подготовке к проведению последующего этапа международного наблюдения за выборами Президента Российской Федерации, и в частности при определении регионов и маршрутов наблюдения, сроков пребывания на территории Российской Федерации.

1.1. Соответствие законодательства о выборах Президента Российской Федерации международным обязательствам Российской Федерации

Законодательной основой проведения выборов Президента Российской Федерации являются: Конституция Российской Федерации, Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», Федеральный закон «О выборах Президента Российской Федерации», а также международные договоры, к которым присоединилась Российская Федерация.

Правовые нормы о выборах Президента Российской Федерации, установленные Конституцией Российской Федерации, определяют порядок избрания Президента Российской Федерации и срок его полномочий. Президент Российской Федерации избирается гражданами Российской Федерации на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании сроком на четыре года (ч. 1 ст. 81), конституционные требования к лицу, которое может быть избранным на должность Президента Российской Федерации (гражданин Российской Федерации не моложе 35 лет, постоянно проживающий в Российской Федерации не менее 10 лет, – ч. 2 ст. 81), ограничение по количеству следующих подряд сроков, которые одно и то же лицо может занимать должность Президента Российской Федерации (ч. 3 ст. 81), определен орган, к ведению которого относится назначение выборов Президента Российской Федерации (Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации – п. «д» ч. 1 ст. 102). Конституцией Российской Федерации также установлено, что граждане Российской Федерации имеют право избирать и быть избранными в органы государственной власти и местного самоуправления (ч. 2 ст. 32), и установлено ограничение всеобщего избирательного права: не имеют права избирать и быть избранными граждане, признанные судом недееспособными, а также содержащиеся в

местах лишения свободы по приговору суда (ч. 3 ст. 32). Кроме того, в Конституции Российской Федерации содержится положение о том, что порядок выборов Президента Российской Федерации определяется федеральным законом (ч. 4 ст. 81).

Федеральный закон «О выборах Президента Российской Федерации» детально регулирует все аспекты организации и проведения выборов Президента Российской Федерации. Право издавать инструкции и иные акты по вопросам применения Федерального закона «О выборах Президента Российской Федерации» и Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» предоставлено Центральной избирательной комиссии Российской Федерации. При этом детализированность законодательного регулирования предопределяет исключительно техническое значение таких инструкций (например, формы документов, представляемых субъектами избирательного процесса, описание бланков удостоверений, выдаваемых специальным субъектам избирательного процесса, разъяснение применения к текущей избирательной кампании понятия «ближайшие предыдущие выборы депутатов Государственной Думы» и т. п.). Такая ситуация с правовым регулированием отвечает требованиям п. 4 ст. 1 Конвенции СНГ и п. 2а Руководящих принципов Венецианской комиссии.

Наиболее существенные изменения, затрагивающие основополагающие положения Федерального закона «О выборах Президента Российской Федерации», были внесены федеральными законами от 21 июля 2005 г. № 93-ФЗ и от 12 июля 2006 г. № 107-ФЗ, т. е. более чем за один год до выборов, что соответствует п. 2b Руководящих принципов Венецианской комиссии. Позднее чем за один год до выборов был дополнен перечень ограничений пассивного избирательного права, затронувший незначительное количество граждан Российской Федерации (федеральные законы от 26 апреля 2007 г., № 64-ФЗ и от 24 июля 2007 г. № 211-ФЗ).

Всеобщее избирательное право

Принцип всеобщего избирательного права, являющийся одним из основополагающих в системе международных избирательных стандартов, отражен как в Конституции Российской Федерации, так и в Федеральном законе «О выборах Президента Российской Федерации» (п. 1 ст. 1). При этом право избирать Президента Российской Федерации, т. е. активное избирательное право, предоставлено гражданам Российской Федерации, достигшим возраста 18 лет. Так как совершеннолетием в Российской Федерации считается возраст 18 лет, именно с этого возраста гражданин Российской Федерации осуществляет свои права и обязанности в полном объеме. Установленный возрастной ценз соответствует требованиям

международных стандартов, в частности п. 25b Международного пакта о гражданских и политических правах, п. 7.3 Копенгагенского документа СБСЕ и п. 1.1b Руководящих принципов Венецианской комиссии. Кроме того, в Федеральном законе «О выборах Президента Российской Федерации» воспроизведено конституционное ограничение всеобщего избирательного права применительно к праву избирать: его лишены граждане, признанные судом недееспособными, и граждане, содержащиеся в местах лишения свободы по приговору суда (в обоих случаях основанием лишения избирательных прав является вступивший в законную силу судебный акт), что соответствует условиям, рекомендуемым в п. 1.1d Руководящих принципов Венецианской комиссии.

Международные наблюдатели отмечают, что в Федеральном законе «О выборах Президента Российской Федерации» содержится не только декларативная норма о равных избирательных правах граждан, проживающих или находящихся в период проведения выборов за пределами территории Российской Федерации, но и положения, непосредственно обеспечивающие такое равенство: право указанных граждан ставить подписи в поддержку выдвижения кандидатов и участвовать в других избирательных действиях, а также их возможность проголосовать на избирательных участках, образуемых в дипломатических представительствах и консульских учреждениях Российской Федерации.

Право быть избранным, т. е. пассивное избирательное право, предоставлено Конституцией Российской Федерации гражданам Российской Федерации, достигшим возраста 35 лет и постоянно проживающим в Российской Федерации не менее 10 лет. Повышенный возрастной ценз, согласно положениям ст. 2 Конвенции СНГ и п. 1.1a Руководящих принципов Венецианской комиссии, может быть установлен для главы государства. При этом ограничение максимального возраста указанными международными актами не предусмотрено. Лишение же пассивного избирательного права граждан, проживающих за пределами Российской Федерации, соответствует как ее международным обязательствам, так и общепринятой мировой практике.

Вместе с тем Федеральным законом «О выборах Президента Российской Федерации» установлен ряд иных ограничений пассивного избирательного права. Так, правом быть избранными на должность Президента Российской Федерации не обладают граждане, имеющие гражданство иностранного государства либо вид на жительство или иной документ, подтверждающий право на постоянное проживание гражданина Российской Федерации на территории иностранного государства; осужденные к лишению свободы за совершение тяжкого или особо тяжкого преступления либо преступления экстремистской направленности и имеющие на день голосования неснятую или непогашенную судимость за

указанное преступление; подвергнутые административному наказанию за пропаганду и публичное демонстрирование нацистской атрибутики и символики, производство и распространение экстремистских материалов, а также в отношении которых решением суда установлен факт нарушения ограничений, связанных с противодействием экстремизму, если они совершены в течение четырех лет до дня голосования (ст. 3). Оценивая данные ограничения с точки зрения соответствия международным стандартам и международной практике, в частности п. 1.1d Руководящих принципов Венецианской комиссии, международные наблюдатели отмечают, что эти ограничения установлены законом и допускаются лишь по прямому решению суда.

Кроме того, пассивного избирательного права лишен гражданин, досрочно прекративший исполнение полномочий Президента Российской Федерации, на выборах, назначенных в связи с таким прекращением полномочий (п. 3 ст. 6), что следует считать одной из гарантий соблюдения принципа периодического проведения выборов и принципа равных возможностей кандидатов, препятствующих досрочному прекращению полномочий с целью создания оптимальных условий для переизбрания того же лица на новый срок.

В целях реализации всеобщего избирательного права граждане Российской Федерации наделяются возможностью ознакомиться со списком избирателей, заявить об ошибке в нем, а также правом на обжалование в вышестоящую избирательную комиссию или в суд отказа участковой комиссии внести уточнения в список избирателей. В Российской Федерации применяется автоматическая регистрация граждан в качестве избирателей, не требующая от них специального заявления или подтверждения своего желания; в списки избирателей включаются все граждане, обладающие активным избирательным правом. При этом списки избирателей в соответствии с рекомендациями Венецианской комиссии обновляются дважды в год, а избирателям, сменившим место жительства, предоставляется возможность, подтвердив указанное обстоятельство соответствующей отметкой в паспорте, быть внесенными в список избирателей дополнительно без каких-либо ограничительных условий по сроку обращения или необходимости обращения в какой-либо иной орган.

Международные наблюдатели констатируют, что в российском избирательном законодательстве не реализованы рекомендации, содержащиеся в п. 1.2 Руководящих принципов Венецианской комиссии, об опубликовании списков избирателей и о недопустимости регистрации избирателей в день голосования на избирательном участке. Однако международные наблюдатели полагают, что публикация списков избирателей для всеобщего сведения, с учетом содержащихся в них сведений об избирателях конфиденциального характера, противоречила бы принципу

охраны персональных данных, закрепленному в международном праве и в российском законодательстве. Кроме того, возможность внесения избирателя в список избирателей (т. е. фактически регистрации избирателя) в день голосования на избирательном участке на основании паспорта, содержащего отметку о регистрации по месту жительства на территории избирательного участка (т. е. без решения суда или какого-либо иного органа, кроме соответствующей участковой избирательной комиссии), является дополнительной гарантией реализации принципа всеобщего избирательного права, предусматривая возможность оперативного и наиболее простого для избирателя устранения ошибки, возникшей по вине органов, составляющих список избирателей.

Федеральный закон «О выборах Президента Российской Федерации» предусматривает возможность выдвижения кандидатов в порядке самовыдвижения и выдвижения зарегистрированными в установленном порядке политическими партиями. При этом в первом случае гражданин должен создать группу избирателей, поддерживающую его выдвижение, в количестве не менее 500 человек. Федеральный закон, основываясь на принципе пропорционального равенства, допускаемого п. 2.3 Руководящих принципов Венецианской комиссии, устанавливает два основания регистрации кандидатов: подписи избирателей и факт выдвижения политической партией, допущенной к распределению мандатов на ближайших предыдущих выборах депутатов Государственной Думы (т. е. представленной в нижней палате федерального парламента). Выборы Президента Российской Федерации являются единственными в Российской Федерации выборами, регистрация кандидатов на которые не допускается на основании избирательного залога. При этом количество подписей избирателей, необходимое для регистрации кандидата (два миллиона подписей), не вписывается в рекомендуемое Венецианской комиссией количество не более 1% подписей от числа избирателей в избирательном округе, так как составляет 1,83% от числа избирателей в федеральном избирательном округе. Вместе с тем указанное количество подписей является одинаковым для всех кандидатов, представляющих для своей регистрации подписи избирателей, чем обеспечивается соблюдение принципа равенства кандидатов.

Процедура проверки подписей избирателей Центральной избирательной комиссией Российской Федерации предусматривает достаточно четкие и установленные законом правила и проводится в четко установленный срок – восемь дней со дня представления подписей избирателей (решение о регистрации либо об отказе в регистрации должно быть принято в десятидневный срок с того же дня). При этом Федеральный закон предусматривает проверку не менее 20% подписей от необходимого для регистрации количества подписей избирателей, а в случае обнаружения в

них 5 и более процентов недостоверных и недействительных подписей – дополнительно не менее 10% от необходимого для регистрации количества подписей избирателей, отобранных посредством случайной выборки, предоставляя тем самым Центральной избирательной комиссии Российской Федерации возможность принять решение о проверке всех подписей избирателей либо их части и обеспечивая при этом равное количество проверяемых подписей, представленных в поддержку выдвижения всех кандидатов. Таким образом, в российском законодательстве применяется иной по сравнению с рекомендуемым Венецианской комиссией (п. 1.3 Руководящих принципов) способ учета подписей избирателей при их проверке, что объясняется необходимостью проверки достаточно большого количества подписей в сжатые сроки.

Важным изменением, внесенным в Федеральный закон после выборов Президента Российской Федерации 2004 г., является предоставленная кандидатам возможность внесения уточнений и дополнений в документы, содержащие сведения о кандидате, представленные в Центральную избирательную комиссию Российской Федерации, а также обязанность ЦИК России известить кандидата о выявлении неполноты представленных сведений или о нарушениях в оформлении документов, представленных кандидатом. Внесение данных положений было рекомендовано Бюро по демократическим институтам и правам человека ОБСЕ в итоговом отчете Миссии БДИПЧ ОБСЕ по наблюдению за выборами Президента Российской Федерации 14 марта 2004 г., обнародованном 2 июня 2004 г.

Международные наблюдатели отмечают как положительное обстоятельство то, что в российском законодательстве отсутствуют различия в объеме избирательных прав по основаниям приобретения гражданства Российской Федерации.

Равное избирательное право

Гражданин Российской Федерации на выборах Президента Российской Федерации обладает одним голосом, имеющим одинаковый вес с голосами других избирателей, что соответствует международным стандартам (п. 1 ст. 3 Конвенции СНГ, п. 2.1 Руководящих принципов Венецианской комиссии). При отсутствии соответствующей прямой нормы в Федеральном законе «О выборах Президента Российской Федерации» соблюдение указанного принципа обеспечивается положениями о выдаче каждому избирателю одного избирательного бюллетеня после проверки того, что избиратель не проголосовал ранее или не имеет возможности проголосовать второй раз (например, вне помещения для голосования или по открепительному удостоверению), и о голосовании путем внесения знака в квадрат избирательного бюллетеня, относящийся к кандидату, в пользу которого

сделан выбор.

Гражданину, не могущему по различным причинам прибыть в день голосования на избирательный участок, обеспечивается такая возможность с использованием особых форм голосования: голосования по открепительному удостоверению на любом избирательном участке в день голосования, голосования вне помещения для голосования в день голосования, а также досрочного голосования отдельных групп избирателей на избирательном участке и досрочного голосования всех избирателей на избирательном участке, что создает условия для реализации равного избирательного права и соответствует п. 3 ст. 3 Конвенции СНГ.

Каждый гражданин, за исключением лиц, не обладающих пассивным избирательным правом, имеет равные правовые возможности для выдвижения своей кандидатуры на должность Президента Российской Федерации, что соответствует п. 4 ст. 3 Конвенции СНГ. Равные правовые возможности обеспечиваются, в частности, одинаковым пакетом документов и сведений, необходимых для выдвижения и регистрации кандидата, одинаковым количеством подписей избирателей в поддержку выдвижения кандидата, необходимых для его регистрации. Вместе с тем в ряде случаев используется принцип пропорционального равенства: так, кандидат, выдвинутый политической партией, освобожден от необходимости создания группы избирателей в поддержку своего выдвижения, а кандидат, выдвинутый политической партией, допущенной к распределению мандатов на ближайших предыдущих выборах депутатов Государственной Думы, – также от необходимости представления подписей избирателей в поддержку выдвижения. При использовании пропорционального равенства особенности статуса политических партий определяются их регистрацией (что свидетельствует о соответствии их критериям по численности и территории деятельности) и результатами ближайших парламентских выборов, что соответствует п. 2.3 Руководящих принципов Венецианской комиссии.

Федеральным законом «О выборах Президента Российской Федерации» в соответствии с требованиями п. 6 ст. 3 Конвенции СНГ запрещено использование преимуществ должностного и служебного положения. При этом законом установлен детализированный, исчерпывающий перечень действий, признаваемых таким злоупотреблением, а также установлены меры юридической ответственности за нарушение этого запрета вплоть до отказа в регистрации, отмены регистрации или отмены результатов выборов. Такие меры отвечают критерию пропорциональности, поскольку являются санкцией, возлагаемой за нарушение одного из основополагающих принципов проведения выборов.

Равные возможности кандидатов на должность Президента Российской Федерации обеспечиваются, в частности, путем предоставления равных условий доступа к средствам массовой информации (п. 5 ст. 13 Конвенции

СНГ), при распределении эфирного времени и печатной площади в государственных средствах массовой информации посредством выделения равного объема эфирного времени и печатной площади на безвозмездной основе, предоставления возможности получить эфирное время и печатную площадь в пределах равных квот на платной основе (п. 2.3 Руководящих принципов Венецианской комиссии). Негосударственные средства массовой информации предоставляют кандидатам эфирное время и печатную площадь на равных условиях оплаты. Иные формы государственной поддержки, в частности государственное финансирование избирательных кампаний кандидатов, в Российской Федерации не предусмотрены.

Транспарентность финансирования избирательных кампаний, являющаяся одной из гарантий равных возможностей партий и кандидатов (п. 2.3d Руководящих принципов Венецианской комиссии), обеспечивается обязанностью кандидатов предоставлять в ЦИК Российской Федерации два финансовых отчета и соответствующей обязанностью ЦИК передать их копии в средства массовой информации, а также обязанностью государственных средств массовой информации публиковать предусмотренные законом сведения о поступлении и расходовании средств избирательных фондов.

Финансирование избирательных кампаний кандидатов осуществляется за счет специально создаваемых ими для этих целей избирательных фондов. Отдельной гарантией равных возможностей кандидатов является установленная предельная сумма всех расходов кандидата из средств избирательного фонда (400 млн руб. или 500 млн руб. для кандидата, по которому назначено повторное голосование), а также предельные размеры каждого из источников формирования избирательного фонда. При этом государство не оказывает прямую финансовую поддержку кандидатам на должность Президента Российской Федерации. Превышение указанных предельных размеров и использование в целях проведения избирательной кампании средств помимо избирательного фонда влечет за собой ответственность кандидата, вплоть до отказа в регистрации или отмены регистрации, что соответствует п. 2 ст. 12 Конвенции СНГ.

Нейтральное отношение государства и его органов к кандидатам на должность Президента Российской Федерации обеспечивается, в частности, запретом проведения предвыборной агитации государственным служащим с использованием преимуществ должностного или служебного положения.

Отвечает рекомендациям Венецианской комиссии и применяемое, в том числе и в период выборов, положение Конституции Российской Федерации о запрете принуждения к указанию своей национальной принадлежности.

Прямое избирательное право

В связи с тем, что согласно Конституции Российской Федерации выборы Президента Российской Федерации являются прямыми, Федеральный закон «О выборах Президента Российской Федерации» предусматривает в соответствии со стандартами прямых выборов (ст. 4 Конвенции СНГ) голосование на них непосредственно за кандидата, баллотирующегося на указанную должность, путем проставления знака в соответствующем квадрате избирательного бюллетеня.

Одно из изменений, затрагивающее порядок голосования, внесенное в Федеральный закон после предыдущих выборов Президента Российской Федерации, состоявшихся в 2004 г., заключается в отмене возможности проголосовать «против всех» кандидатов. Данное изменение вызвано тем, что основной целью выборов является избрание Президента Российской Федерации, а голосование против всех кандидатов фактически устранило избирателей от указанного процесса, и следовательно, участие таких избирателей в выборах не направлено на достижение их основной цели. Правомерность таких изменений и соответствие их Основному закону Российской Федерации – Конституции Российской Федерации, были подтверждены Постановлением Конституционного Суда Российской Федерации (№ 10-П от 14 ноября 2005 г.).

Тайное голосование

Принцип тайного голосования является одним из основополагающих в системе международных стандартов демократических выборов (п. 7.4 Копенгагенского документа СБСЕ, ст. 5 Конвенции СНГ).

С целью обеспечения соблюдения принципа тайного голосования, т. е. исключения какого-либо контроля за волеизъявлением избирателей, Федеральный закон «О выборах Президента Российской Федерации» предусматривает обязательное наличие в помещениях для голосования кабин или иных специально оборудованных мест для тайного голосования, в которых имеется оборудование, создающее условия для голосования избирателя (освещение, письменные принадлежности). Федеральный закон также содержит императивные положения о том, что избиратель голосует лично и заполняет избирательный бюллетень в кабине или ином специально оборудованном месте для тайного голосования, где присутствие других лиц недопустимо, что соответствует п. 1 ст. 5 Конвенции СНГ, п. 4b Руководящих принципов Венецианской комиссии. Вместе с тем последнее положение не носит в Российской Федерации характера юридической обязанности, невыполнение которой влечет за собой определенные санкции (в частности, в виде признания бюллетеня недействительным), как рекомендуется в п. 4a Руководящих принципов Венецианской комиссии.

Оценивая данное обстоятельство, международные наблюдатели исходят из того, что реализация гражданином возможности голосовать тайно или отказ от реализации этого права (при обеспечении со стороны участковой избирательной комиссии и государства в целом соответствующей возможности) должны оставаться правом гражданина, а не обязанностью, равно как реализация права участвовать в выборах является его правом, а не обязанностью (так, не является нарушением всеобщего избирательного права отказ избирателя принять участие в выборах, если ему предоставлена такая возможность).

Федеральным законом предусмотрена обязанность участковой избирательной комиссии обеспечить тайну голосования (п. 4 ст. 5 Конвенции СНГ). Гарантией соблюдения рассматриваемого принципа является также отсутствие в законодательстве положения об опубликовании или ином обнародовании списков проголосовавших избирателей, что отвечает п. 4с Руководящих принципов Венецианской комиссии.

Свободное голосование

Свобода избирателей формировать свое мнение обеспечивается гарантированной Федеральным законом «О выборах Президента Российской Федерации» и Федеральным законом «О средствах массовой информации» свободой деятельности средств массовой информации, в том числе по информированию граждан о выборах в целом, о кандидатах на должность Президента Российской Федерации, об избирательных действиях и мероприятиях, а также равными условиями доступа кандидатов к средствам массовой информации с целью ведения предвыборной агитации.

Одним из составляющих элементов принципа свободного голосования является простота его процедуры. Процедура голосования, предусмотренная Федеральным законом «О выборах Президента Российской Федерации», может быть охарактеризована как достаточно простая, что отвечает п. 3.2i Руководящих принципов Венецианской комиссии: избирателю после получения бюллетеня достаточно поставить любой знак в квадрате, относящемся к кандидату, в пользу которого сделан выбор. Такая процедура голосования используется на всех выборах в Российской Федерации начиная с 1993 г. Поэтому она известна и понятна избирателям, не вызывает затруднений у абсолютного их большинства.

В качестве основной формы голосования используется голосование на избирательном участке в день голосования. Предусмотренные Федеральным законом иные способы носят дополнительный характер и направлены на обеспечение голосования отдельных избирателей (п. 3.2 Руководящих принципов Венецианской комиссии). При этом голосование по почте и по доверенности на выборах Президента Российской Федерации не

предусмотрено, а голосование вне помещения для голосования обусловлено исчерпывающим перечнем причин и достаточно четко урегулировано. Гарантиями от злоупотреблений при таком голосовании являются, в частности, его проведение не менее чем двумя членами участковой избирательной комиссии (УИК), присутствие членов УИК с правом совещательного голоса и наблюдателей, возможность выдачи бюллетеня только избирателям, обратившимся с такой просьбой в установленном порядке, признание всех бюллетеней недействительными в случае, если в переносном ящике содержится больше бюллетеней, чем соответствующих заявлений избирателей.

Гарантией свободного голосования является недопущение внесения изменений в избирательные бюллетени членами участковых избирательных комиссий (п. 3.2 Руководящих принципов Венецианской комиссии). Так, заполненные избирательные бюллетени находятся в закрытых ящиках для голосования до момента начала подсчета голосов, а при подсчете голосов членам участковой избирательной комиссии запрещено пользоваться письменными принадлежностями. Рекомендация Венецианской комиссии запретить вынос неиспользованных избирательных бюллетеней с территории избирательного участка (п. 3.2ix Руководящих принципов) частично воплощена в российском законодательстве посредством императивного положения о том, что избиратель заполняет бюллетень и опускает его в ящик для голосования. Данные положения могут быть истолкованы как порядок голосования и как обязанность избирателя совершить указанные действия. Однако законодательством не предусмотрена ответственность избирателя за нарушение указанных положений.

Непосредственный подсчет голосов производится в помещении для голосования, в специально оборудованном месте при условии обеспечения полного доступа членов УИК с правом совещательного голоса и наблюдателей, а также полного обзора совершаемых действий со стороны данных лиц. На избирательных участках как в период голосования, так и во время подсчета голосов имеют право присутствовать наблюдатели, представители СМИ, иные специальные субъекты избирательного процесса; протокол об итогах голосования и иные документы открыто передаются территориальной избирательной комиссии в присутствии наблюдателей и иных уполномоченных субъектов. Указанные положения соответствуют п. 3.2 Руководящих принципов Венецианской комиссии.

Согласно рекомендациям п. 3.2xv Руководящих принципов Венецианской комиссии законодательством Российской Федерации предусмотрена уголовная ответственность за фальсификацию результатов выборов.

Периодические и обязательные выборы

В соответствии с п. 1 ст. 6 Конвенции СНГ Федеральным законом «О выборах Президента Российской Федерации» установлена обязательность их проведения в предусмотренные сроки. В целях обеспечения реализации данного принципа установлена обязанность уполномоченного органа – Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации назначить выборы Президента Российской Федерации, приняв решение об этом в установленный законом десятидневный срок. При этом Федеральным законом четко определен день голосования. Кроме того, законом предусмотрены гарантии проведения выборов в установленный срок в случае непринятия Советом Федерации решения об их назначении: в таком случае выборы назначаются на тот же день Центральной избирательной комиссией Российской Федерации. Гарантией реализации указанного принципа является установленный срок, в течение которого назначаются досрочные выборы Президента Российской Федерации в случае появления оснований для их назначения. Единственным исключением, допускаемым международными документами (ст. 6 Конвенции СНГ), является отложение выборов в случае действия на всей территории Российской Федерации чрезвычайного или военного положения. При этом Федеральным законом четко установлен срок проведения выборов после прекращения действия указанного режима.

Периодичность выборов также обеспечивается жесткой привязкой срока проведения очередных выборов к установленному Конституцией Российской Федерации четырехлетнему сроку полномочий Президента Российской Федерации. Таким образом, выборы проводятся с установленной периодичностью и регулярно, что отвечает п. 7.1 Копенгагенского документа СБСЕ и п. 5 Руководящих принципов Венецианской комиссии.

Открытые и гласные выборы

Принцип открытых и гласных выборов (п. 1 ст. 7 Конвенции СНГ) закреплен в Федеральном законе «О выборах Президента Российской Федерации». Реализация данного принципа в законе осуществляется посредством обязательности опубликования решения о назначении выборов и нормативно-правовых актов, связанных с проведением выборов, а также доведением другими способами до всеобщего сведения актов, связанных с проведением выборов. Гласность проведения выборов обеспечивается также достаточно широкими полномочиями журналистов и иных представителей средств массовой информации как в течение всей избирательной кампании, так и в день голосования и во время подсчета голосов. Соответствующие избирательные комиссии обязаны публиковать данные об итогах голосования, содержащиеся в протоколах, и данные об избранных кандидатах, что отвечает требованиям п. 4 ст. 7 Конвенции СНГ.

Федеральный закон «О выборах Президента Российской Федерации» гарантирует осуществление международного наблюдения за выборами, а также наблюдения за выборами со стороны зарегистрированных кандидатов и политических партий, выдвинувших таких кандидатов. Вместе с тем в Российской Федерации не в полной мере созданы условия для осуществления общественного наблюдения за выборами в смысле осуществления контроля со стороны российских общественных объединений. Такие объединения, за исключением участвующих в выборах, не обладают правом назначения наблюдателей на избирательные участки, что ограничивает возможность внутреннего объективного контроля за процедурами, осуществляемыми в день голосования и при подсчете голосов избирателей. Данные обстоятельства позволяют рекомендовать в дальнейшем расширить круг субъектов наблюдения для полного и всестороннего соответствия положений Федерального закона, регулирующих назначение и деятельность наблюдателей, п. 5 ст. 7 и п. 1 ст. 14 Конвенции СНГ.

Свободные выборы

В целях реализации принципа свободных выборов в Федеральном законе «О выборах Президента Российской Федерации» установлено, что участие гражданина в таких выборах является свободным и добровольным, никто не вправе оказывать воздействие на гражданина с целью принудить его к участию или неучастию в выборах Президента Российской Федерации, а также препятствовать его свободному волеизъявлению, что отвечает положениям ст. 8 Конвенции СНГ. Гарантией реализации данной нормы является юридическая ответственность, в том числе уголовная, за нарушение указанных запретов.

Подлинные выборы

С целью обеспечения принципа подлинных выборов законодательством Российской Федерации запрещены неправовые способы воздействия на избирателей, в частности принуждение к голосованию, контроль за волеизъявлением избирателей, подкуп избирателей, агитация с нарушением требований закона. Эти запреты направлены на обеспечение выявления свободно выраженной воли народа, сформированной на основе закона, и непосредственное ее осуществление (п. 1 ст. 9 Конвенции СНГ).

Политический плюрализм, являющийся неотъемлемым признаком подлинных выборов, обеспечивается проведением альтернативных выборов при участии не менее двух кандидатов. Вместе с тем Федеральный закон «О выборах Президента Российской Федерации» предусматривает возможность проведения повторного голосования по одному кандидату в случае выбытия

других кандидатов, что, при условии признания его избранным в случае голосования за него более половины избирателей, не противоречит международным избирательным стандартам.

Установленные законодательством сроки осуществления избирательных действий в рамках начала избирательной кампании за 90–100 дней до дня голосования и начала предвыборной агитации со дня выдвижения кандидата (за исключением агитации в СМИ) позволяют кандидатам развернуть полноценную агитационную кампанию. Условия выдвижения и регистрации кандидатов, рассмотренные выше, представляются ясными и не дают возможности для создания привилегий или ограничений дискриминационного характера.

При подготовке выборов, в частности при изготовлении избирательных бюллетеней, официальных материалов избирательных комиссий, используется государственный язык Российской Федерации. При этом в необходимых случаях Федеральный закон предусматривает возможность печатать избирательные бюллетени на государственных языках республик в составе Российской Федерации и на языках народов Российской Федерации на территориях их компактного проживания. Данное положение обеспечивает участие в подлинных выборах представителей национальных меньшинств, не владеющих свободно русским языком. На выборах Президента Российской Федерации 2 марта 2008 г. в 11 субъектах страны (Республика Башкортостан, Республика Бурятия, Республика Калмыкия, Республика Коми, Республика Марий Эл, Республика Саха (Якутия), Республика Татарстан, Республика Тыва, Удмуртская Республика, Республика Хакасия, Чувашская Республика) были изготовлены избирательные бюллетени с текстом на двух и более языках. Кандидаты в соответствии с Федеральным законом самостоятельно определяют формы и методы предвыборной агитации, включая содержание агитационных материалов, при этом законодательство не ограничивает их в выборе используемого языка.

Проведение выборов избирательными органами

Подготовку и проведение выборов Президента Российской Федерации осуществляют избирательные комиссии – коллегиальные, независимые от органов государственной власти и местного самоуправления органы. В условиях Российской Федерации создание системы независимых, беспристрастных избирательных комиссий представляется оптимальным способом возложения ответственности за соблюдение избирательного законодательства на беспристрастный орган, что отвечает требованиям п. 1 ст. 11 Конвенции СНГ, п. 3.1 Руководящих принципов Венецианской комиссии. Система избирательных комиссий возглавляется Центральной

избирательной комиссией Российской Федерации – постоянно действующим органом, в состав которого входят, в частности, представители политических партий, представленных в парламенте. Решения избирательных комиссий, принятые в пределах их компетенции, обязательны на территории Российской Федерации, в том числе для органов государственной власти и органов местного самоуправления.

Федеральное законодательство создает политическим партиям возможность быть представленными во всех избирательных комиссиях на равных условиях на основе принципа пропорционального равенства (приоритет и практически гарантированное представительство в избирательных комиссиях на соответствующей территории имеют политические партии, представленные в Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации, законодательном (представительном) органе субъекта Российской Федерации, представительном органе муниципального образования). Равенство представительства политических партий в избирательных комиссиях обеспечивается также ограничением максимального числа представителей каждой из них в избирательной комиссии (не более одного). Вместе с тем такое представительство является одним из способов осуществления контроля за деятельностью избирательных комиссий со стороны крупнейших политических партий.

Важной гарантией независимости избирательных комиссий является предусмотренное федеральным избирательным законодательством ограничение числа государственных и муниципальных служащих в составе избирательной комиссии: они не могут составлять более половины от общего числа членов избирательной комиссии с правом решающего голоса.

Одной из гарантий независимости избирательных комиссий как органов, организующих выборы, является исчерпывающий перечень оснований прекращения полномочий члена избирательной комиссии и невозможность лишения данного статуса по свободному усмотрению органа, назначившего члена комиссии.

В соответствии с требованиями п. 4 и 5 ст. 11 Конвенции СНГ кандидатам на должность Президента Российской Федерации предоставлена возможность назначить в каждую избирательную комиссию по одному члену с правом совещательного голоса, который наделяется существенным объемом прав, определяемых как права члена комиссии с правом решающего голоса за некоторыми исключениями.

Эффективность системы обжалования (п. 3.3 Руководящих принципов Венецианской комиссии) обеспечивается правом каждого кандидата, избирателя и иного заинтересованного субъекта обжаловать решения, действия и бездействие, нарушающие их избирательные права, в вышестоящую избирательную комиссию или в суд, коротким (пятидневным,

по общему правилу) сроком рассмотрения жалоб и принятия по ним решений, предоставлением возможности каждой из сторон изложить свои доводы независимо от органа, рассматривающего жалобу, а также полномочиями вышестоящей избирательной комиссии и суда отменить обжалуемое решение.

В целом международные наблюдатели считают, что избирательное законодательство, регулирующее выборы Президента Российской Федерации, соответствует международным избирательным стандартам, закрепленным в Конвенции СНГ, и иным международным обязательствам Российской Федерации в сфере демократических выборов.

1.2. Организационное обеспечение выборов Президента Российской Федерации

На выборах Президента Российской Федерации применялась четырехступенчатая система избирательных комиссий:

- 1) Центральная избирательная комиссия Российской Федерации;
- 2) избирательные комиссии субъектов Российской Федерации;
- 3) территориальные избирательные комиссии;
- 4) участковые избирательные комиссии.

Центральная избирательная комиссия Российской Федерации была сформирована по следующему принципу: пять представителей назначаются от Государственной Думы; пять представителей – Советом Федерации; пять представителей – Президентом Российской Федерации.

Избирательные комиссии субъектов Российской Федерации, территориальные избирательные комиссии, участковые избирательные комиссии были сформированы на основе предложений политических партий, выдвинувших федеральные списки кандидатов, которые допущены к распределению депутатских мандатов в Государственной Думе, в законодательном (представительном) органе государственной власти соответствующего субъекта Российской Федерации, а также на основе предложений иных общественных объединений. При этом международные наблюдатели отмечают важность ограничений, установленных российским избирательным законодательством, согласно которым государственные и муниципальные служащие не могут составлять более половины от общего числа членов соответствующей избирательной комиссии, а политические партии не могут назначать более одного представителя в состав этих избирательных комиссий. Кроме того, кандидатам на должность Президента Российской Федерации предоставлена возможность назначить в каждую избирательную комиссию по одному члену с правом совещательного голоса,

который наделяется существенным объемом прав.

Территориальные избирательные комиссии приступили к работе своевременно. Избирательные участки были сформированы вовремя. Списки избирателей, избирательные бюллетени, нормативные документы и прочая необходимая по закону информация поступали на подавляющее большинство проверенных избирательных участков в сроки, определенные избирательным законодательством Российской Федерации.

Таким образом, по мнению Группы международных наблюдателей от МПА СНГ, на выборах Президента Российской Федерации был в полной мере реализован принцип проведения выборов независимыми избирательными органами. Организация выборов и обеспечение избирательных прав граждан на всей территории Российской Федерации осуществлялись избирательными комиссиями, функционировавшими в пределах своей законодательно установленной компетенции, самостоятельно и независимо.

Международные наблюдатели считают необходимым отметить позитивный вклад в обеспечение избирательного процесса разработанной ЦИК России инструктивно-методической документации по вопросам подготовки и проведения выборов Президента Российской Федерации.

Кроме того, международные наблюдатели обращают внимание на то, что на протяжении всей избирательной кампании ЦИК России эффективно обеспечивала контроль за финансированием избирательных кампаний кандидатов, в том числе за источниками поступления, учетом и использованием денежных средств избирательных фондов, осуществляла всестороннюю проверку финансовых отчетов кандидатов.

Международные наблюдатели отмечают положительный эффект деятельности информационного центра «Выборы-2008», организованного ЦИК России в период со 2 по 3 марта 2008 г. и обеспечивавшего оперативное информирование граждан и международного сообщества о ходе и предварительных итогах голосования. Увеличению уровня информированности способствовала также организация по инициативе Общественной палаты России с участием ЦИК России Международного информационного центра (с 29 февраля по 2 марта 2008 г.).

Международные наблюдатели от МПА СНГ не зафиксировали фактов влияния на деятельность избирательных комиссий со стороны каких-либо органов государственной власти или органов местного самоуправления. Также не выявлено фактов деятельности каких-либо структур (органов, организаций), которые бы подменяли избирательные комиссии, либо полностью или частично осуществляли их полномочия, либо препятствовали их законной деятельности или противоправно вмешивались в нее, либо иным образом присваивали статус, функции и полномочия избирательных органов.

Вместе с тем международные наблюдатели отмечают, что на уровне

субъектов Российской Федерации эффективное содействие избирательным комиссиям в решении организационных и материально-технических вопросов подготовки и проведения выборов Президента Российской Федерации оказывали специальные межведомственные группы. На муниципальном уровне, включая внутригородские муниципальные образования в городах федерального значения Москва и Санкт-Петербург, также действовали рабочие группы по оперативному содействию избирательным комиссиям.

1.3. Мониторинг стадий избирательного процесса, предшествующих голосованию

Период выдвижения и регистрации кандидатов

Избирательная кампания по выборам Президента Российской Федерации началась 28 ноября 2007 г. с опубликования постановления Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации о назначении выборов. Выдвижение кандидатов на должность Президента Российской Федерации завершилось для политических партий 23 декабря 2007 г., а для иных кандидатов – 18 декабря 2007 г. Регистрация кандидатов Центральной избирательной комиссией Российской Федерации, начавшаяся 12 декабря 2008 г., закончилась 16 января 2008 г.

К участию в выборах были допущены четыре кандидата. Три из них были выдвинуты парламентскими партиями, т. е. партиями, представленными в Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации: В. В. Жириновский, лидер Либерально-демократической партии России (ЛДПР), Г. А. Зюганов, лидер Коммунистической партии России (КПРФ), и выдвинутый партией «Единая Россия» первый заместитель Председателя Правительства Российской Федерации Д. А. Медведев, кандидатура которого была также поддержана еще одной парламентской партией — «Справедливой Россией». Один кандидат участвовал в выборах в порядке самовыдвижения: А. В. Богданов, лидер Демократической партии России.

Остальным кандидатам было отказано в регистрации либо в связи с непредставлением необходимых документов или нарушением процедуры их подачи (Д. Н. Бердников, В. Н. Беспалов, В. К. Буковский, С. Н. Глубоков, Ю. В. Гуджабидзе, В. И. Ищенко, Н. В. Курьянович, О. С. Шенин), либо в связи с обнаружением превышающих установленную законом норму недостоверных и недействительных подписей, которые были собраны инициативной группой в поддержку кандидата, участвующего в выборах в порядке самовыдвижения (М. М. Касьянов). Законность соответствующих постановлений ЦИК была впоследствии подтверждена решениями

Верховного Суда Российской Федерации, включая отказы в удовлетворении кассационных жалоб.

Один кандидат (Б. Е. Немцов) отказался от продолжения участия в выборах на стадии сбора подписей.

По заключению международных наблюдателей, этап выдвижения и регистрации кандидатов на должность Президента Российской Федерации в целом прошел без каких-либо нарушений. Вместе с тем, по сообщениям Генеральной прокуратуры Российской Федерации, были выявлены факты фальсификации подписных листов в поддержку М. М. Касьянова в четырех субъектах Российской Федерации (Республика Марий Эл, Хабаровский край, Тверская и Ярославская области).

Агитационный период

28 декабря 2007 г. Центральная избирательная комиссия Российской Федерации утвердила порядок проведения жеребьевок по распределению между зарегистрированными кандидатами на должность Президента Российской Федерации и политическими партиями, выдвинувшими кандидатов, эфирного времени на каналах государственных и муниципальных организаций, осуществляющих теле- и (или) радиовещание при проведении выборов Президента Российской Федерации. Также был утвержден перечень госкомпаний телерадиовещания и печатных изданий, участвующих в избирательной кампании. В перечень вошли ФГУП ВГТРК, включая телеканал «Россия», «Радио России», телеканал «Культура», радио «Маяк», ФГУ «Российская государственная радиоккомпания "Голос России"», «Первый канал», телеканал «ТВ-Центр». В список периодических печатных изданий были включены «Российская газета», «Парламентская газета», «Вечерняя Москва», «Граница России», «Известия», «Квартирный ряд», «Книжное обозрение», «Комсомольская правда», «Красная звезда», «Красный воин», «Литературная газета», газета «Метро», «Московский комсомолец», «Московская правда», «Московская перспектива», «Московская промышленная газета», «Москвичка», «Округ», «Тверская, 13», «Транспорт России», «Труд», «Советская Чувашия», «Щит и меч».

2 февраля 2008 г. в средствах массовой информации начался агитационный период, завершившийся в полночь по местному времени с 29 февраля на 1 марта 2008 г.

Агитационная кампания на телевидении и радио началась 4 февраля, поскольку в соответствии с законом бесплатное эфирное время для агитации на государственных каналах выделяется по рабочим дням.

В соответствии с законом «О выборах Президента Российской Федерации» каждому кандидату на должность Президента было предоставлено по часу теле- и радиоэфира и еще определенное время

отведено для совместных агитационных мероприятий. При этом один из кандидатов, Д. А. Медведев реализовал свое право на участие в предвыборных теле- и радиодebатах. Фактически, в отличие от трех других кандидатов, кандидат Д. А. Медведев не использовал в полном объеме бесплатное эфирное время для своей агитационной кампании. Однако это обстоятельство, по мнению наблюдателей МПА СНГ, не могло ущемить прав кандидата Д. А. Медведева, так как заявленный им отказ от участия в совместных агитационных мероприятиях был добровольным и сделанным в соответствии с действующим законодательством.

Не менее половины бесплатного эфирного времени было выделено на теледебаты. Бесплатное эфирное время для предвыборной агитации выделили три телеканала – «Первый канал», «Всероссийская государственная телевизионная и радиовещательная компания» (телевизионный канал «Российское телевидение»), «ТВ-Центр и три радиостанции – «Голос России», «Маяк» и «Радио России». Каждый телеканал выделил каждому кандидату и каждой партии по одному часу эфирного времени на протяжении избирательной кампании; две трети этого времени были отведены на теледебаты.

Эфирное время для теледебатов предоставлено кандидатам в Президенты в полном объеме, несмотря на отказ от участия в них кандидата Д. А. Медведева. В соответствии с законом данное обстоятельство не повлекло за собой сокращение объема эфирного времени, выделенного для совместных агитационных мероприятий.

На «Первом канале» дебаты проходили раз в неделю – по вторникам с 7:05 до 8:00 утра. Съемка дебатов проходила накануне в 22:00 московского времени с тем, чтобы своевременно начать трансляцию на Дальний Восток. Партийные ролики на телеканале выходили каждый день, кроме вторника, с 7:05 до 7:15 по местному времени.

Теледебаты на канале «Россия» проходили по четвергам с 22:55 до 00:10 по местному времени.

На канале «ТВ-Центр» были показаны 10 выпусков дебатов по 24 минуты (по понедельникам и пятницам с 12:50 по местному времени). На этом канале агитационные ролики демонстрировались по 2,5 минуты в 08:50 ежедневно.

Международные наблюдатели отмечают следующие особенности организации в Российской Федерации агитационной деятельности во время выборов:

1) В значительных масштабах был обеспечен бесплатный эфир на ведущих телевизионных каналах и радиоканалах Российской Федерации. В целом кандидаты получили 21 час бесплатного эфирного времени для своей агитации по телевидению и в аналогичном объеме – в радиэфире Российской

Федерации, которое было распределено в равных пропорциях между всеми кандидатами (по 420 минут эфирного времени на каждом из телевизионных и радиоканалов). Международные наблюдатели пришли к заключению, что предвыборные дебаты в теле- и радиоэфире позволили кандидатам донести до избирателей свою позицию.

2) Как было выявлено в ходе международного наблюдения, освещение в печатных и электронных СМИ деятельности, связанной с исполнением официальных обязанностей лиц, которые, замещая государственные должности, были зарегистрированы в качестве кандидатов на должность Президента Российской Федерации, соответствует мировой практике и не противоречит законодательству. Освещение в печатных и электронных СМИ хода избирательного процесса в целом и действий отдельных кандидатов, в частности, в связи с возникающими информационными поводами, находилось в полном соответствии с требованиями избирательного законодательства Российской Федерации и ее международными обязательствами. Подобное освещение, способствуя реализации принципа свободы слова и права граждан на информирование о выборах, не нарушает ни правил предвыборной агитации, ни принципа равенства возможностей кандидатов как участников избирательного процесса.

В целом международные наблюдатели от Межпарламентской Ассамблеи государств – участников СНГ отмечают высокий профессионализм организаторов и ведущих дебатов, обеспечивший равенство возможностей для всех кандидатов.

Этап досрочного голосования

С 16 января по 10 февраля 2008 г. выдачу открепительных удостоверений избирателям Российской Федерации производили территориальные избирательные комиссии. С 11 февраля 2008 г. участковые избирательные комиссии начали выдачу открепительных удостоверений, полиграфическая защита которых была существенно повышена. Было напечатано 2 млн 600 тыс. открепительных удостоверений, из них 2 млн 400 тыс. передано в территориальные избиркомы, 200 тыс. оставались в резерве в целях предотвращения имевших место на парламентских выборах 2 декабря 2007 г. случаев отказа в выдаче открепительных удостоверений в связи с их отсутствием. Всего было выдано 785,8 тыс. открепительных удостоверений.

Этап досрочного голосования был начат 15 февраля 2008 г. в 49 субъектах Российской Федерации. Прежде всего оно проводилось в отдаленных и труднодоступных местностях (эти места, как и конкретные даты голосования, определяются законами 28 субъектов Российской Федерации), также проводилось досрочное голосование избирателей,

находившихся в связи со спецификой своей трудовой деятельности далеко от избирательных комиссий (четыре субъекта Российской Федерации). На этапе проведения досрочного голосования международные наблюдатели посетили 86 избирательных участков.

На данном этапе избирательной кампании международным наблюдением не были выявлены какие-либо отступления от международных обязательств Российской Федерации и от требований российского законодательства.

Таким образом, мониторинг, проведенный при содействии МИМРДа МПА СНГ в период, предшествовавший голосованию, выявил высокий уровень подготовленности всей российской избирательной системы к проведению выборов Президента Российской Федерации и реализации избирательных прав и свобод граждан.

2. Международное наблюдение за голосованием на выборах Президента Российской Федерации

2.1. Репрезентативность и ход международного наблюдения за голосованием

Репрезентативность международного наблюдения за голосованием, осуществленного МПА СНГ на выборах Президента Российской Федерации, подтверждает соотношение территориального охвата проведенного мониторинга и количества проживающих на соответствующих территориях избирателей. В рамках мониторинга выборов Президента Российской Федерации международные наблюдатели посетили девять субъектов Российской Федерации, входящих в состав четырех федеральных округов.

На территории данных федеральных округов проживает 65% населения страны. Численность избирателей, проживающих в девяти субъектах Российской Федерации, избранных наблюдателями МПА СНГ для проведения процедур электорального мониторинга, составляет более 21% от общего количества избирателей Российской Федерации.

В день проведения выборов международные наблюдатели посетили 168 избирательных участков в регионах проведения мониторинга, а также 23 территориальные избирательные комиссии. Свои замечания международные наблюдатели заносили в специально разработанные анкеты и опросные формы, поступавшие для анализа в МИМРД МПА СНГ.

По предварительным данным, в выборах приняло участие более 69%

избирателей.

В день голосования все посещенные избирательные участки открылись в соответствии с избирательным законодательством России не позднее 8 часов утра по местному времени. Из посещенных международными наблюдателями избирательных участков не было ни одного участка, где по каким-либо причинам голосование не проводилось.

Центральная избирательная комиссия Российской Федерации организовала применение комплексов обработки избирательных бюллетеней (КОИБ), использующих элементы электронного голосования, на 1453 избирательных участках в восьми российских регионах: городах Москва (949 участков), Гатчина (34 участка), Сосновый Бор (20 участков), Владимир (128 участков), Муром (57 участков), Гусь-Хрустальный (25 участков), Ковров (63 участка) и Иваново (177 участков).

Каждый избиратель имел право на равный и беспрепятственный доступ на избирательный участок, а также в помещение для голосования с тем, чтобы реализовать свое право на участие в свободных выборах.

Голосование осуществлялось в надлежащим образом оборудованных кабинках для тайного голосования, что обеспечило соблюдение принципа тайного голосования и отвечало требованию о недопустимости контроля за волеизъявлением избирателя.

В соответствии с принципом свободных выборов избирателям было обеспечено право без принуждения, угрозы его применения, а также иного противоправного воздействия сделать свой выбор относительно участия или неучастия в выборах, не опасаясь наказания, воздействия, принуждения, в том числе в зависимости от итогов голосования и результатов выборов.

Фактов прямых или косвенных ограничений права на участие в голосовании в зависимости от расы, национальности, пола, языка, происхождения, имущественного и должностного положения, места жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям не зафиксировано.

Ни на одном из посещенных международными наблюдателями участков не выявлены факты вмешательства в работу избирательных комиссий административных либо правоохранительных органов.

Ни одному международному наблюдателю от МПА СНГ не было отказано в получении информации о процессе голосования.

На всех посещенных участках, а также в вышестоящих комиссиях присутствовали национальные наблюдатели, что обеспечило прозрачность и гласность избирательного процесса и способствовало повышению доверия общества к полученному результату.

Международные наблюдатели положительно оценивают устройство избирательных участков в зданиях аэровокзальных и железнодорожных вокзальных комплексов, предназначенных для избирателей из числа пассажиров авиатранспорта и железнодорожного транспорта, не имеющих возможности проголосовать по месту постоянного жительства и обладающих открепительными удостоверениями.

Также по рекомендации ЦИК были оснащены специальным оборудованием 134 избирательных участка для лиц с ограниченными физическими возможностями: смонтированы пандусы для прохода в помещения для голосования, оборудованы подъемники и специальные кабины для голосования.

В целом, по мнению международных наблюдателей от МПА СНГ, процедуры голосования на выборах Президента Российской Федерации осуществлялись в соответствии с национальным избирательным законодательством, а также международными обязательствами Российской Федерации.

2.2. Нарушения, выявленные в ходе международного наблюдения за голосованием

В процессе наблюдения за ходом голосования на выборах Президента Российской Федерации международными наблюдателями от МПА СНГ был зафиксирован ряд нарушений.

Наиболее часто встречающимся в ходе избирательной кампании по выборам Президента Российской Федерации нарушением были неточности в списках избирателей. При этом международные наблюдатели принимают во внимание то, что аналогичные проблемы характеризуют практически все современные выборы, вне зависимости от страны их проведения.

Кроме того, на некоторых из посещенных международными наблюдателями избирательных участков отсутствовал полный комплект нормативно-правовых актов, регламентирующих порядок проведения голосования.

Также на некоторых из посещенных международными наблюдателями избирательных участках отмечались очереди, что создавало некомфортные условия для осуществления выбора. При этом не было отмечено ни одного случая отказа от голосования по данной причине.

Вместе с тем международные наблюдатели от МПА СНГ отмечают, что все звенья избирательной системы Российской Федерации оперативно реагировали на жалобы (заявления) о нарушениях, поступавшие от

участников избирательного процесса при подготовке выборов Президента Российской Федерации. В день выборов бесперебойно функционировали органы судебной власти страны. Работали все мировые судьи, было налажено дежурство судей районного звена судебной системы, работали Верховный Суд и Конституционный Суд Российской Федерации. Международные наблюдатели положительно оценили факт наделения органов судебной власти Российской Федерации полномочиями по выдаче исполнительных листов о немедленном восстановлении нарушенных прав участников избирательной кампании и иных субъектов избирательного процесса. Возможность незамедлительной реализации соответствующих судебных постановлений обеспечивалась дежурными судебными приставами.

Согласно информации Центральной избирательной комиссии Российской Федерации за период предвыборной кампании в ЦИК России были рассмотрены 149 жалоб (заявлений) о нарушениях, из которых, после проведенного расследования, две жалобы были удовлетворены в связи с подтверждением фактов нарушений. По данным ЦИК России, избирательными комиссиями субъектов Российской Федерации получена 151 жалоба (заявление) участников избирательного процесса на нарушения, которые были оперативно рассмотрены избирательными комиссиями, и по 44 случаям жалобы (заявления) были удовлетворены.

Кроме того, начиная с 26 февраля 2008 г. на сайте Российского фонда свободных выборов, авторитетной общественной организации, заключившей соглашение о сотрудничестве с ЦИК России, размещались ежедневные сводки о нарушениях, а в день голосования эти сводки размещались с интервалом в три часа. Таким образом, всю информацию о нарушениях в ходе выборов в режиме онлайн мог получить любой желающий. На избирательных участках был вывешен информационный листок с телефонами «горячей линии» фонда, по которым можно было сообщать о замеченных нарушениях.

Международные наблюдатели от Межпарламентской Ассамблеи государств – участников СНГ констатируют наличие в российском законодательстве и правоприменительной практике механизмов предупреждения правонарушений в сфере законодательства о выборах, своевременного их пресечения, а также исправления их последствий. В качестве таких, успешно проявивших себя в ходе выборов Президента Российской Федерации механизмов, по мнению международных наблюдателей МПА СНГ, зарекомендовали себя, помимо органов судебной власти, рабочие группы по информационным спорам ЦИК России и избирательных комиссий субъектов Российской Федерации, рабочие группы при органах прокуратуры с участием представителей правоохранительных

органов и органов государственной власти, координационные центры при Министерстве внутренних дел Российской Федерации и его региональных структурах.

Решения об устранении нарушений реализовывались оперативно и в полном объеме. В связи с этим, международные наблюдатели от МПА СНГ считают возможным оценить предусмотренный законодательством Российской Федерации механизм защиты избирательных прав граждан, в том числе судебный, как действенный и позволяющий гражданам эффективно защищать свои права в случае их нарушения.

В целом, как показал мониторинг хода голосования, проведенный Группой наблюдателей от МПА СНГ, в процессе голосования на выборах Президента Российской Федерации не выявлено сколь угодно серьезных отступлений от требований норм национального и международного права, регулирующих организацию и проведение демократических выборов.

Существо нарушений, выявленных в ходе голосования, степень их распространенности и содержание уже принятых судами решений позволяют международным наблюдателям констатировать отсутствие у данных нарушений системности и массовости, а также то, что вскрытые недостатки, в силу своего преимущественно технического характера, не способны поставить под сомнение законность организации и проведения выборов Президента Российской Федерации и их итоги.

3. Рекомендации по итогам международного наблюдения

Для дополнительного совершенствования избирательного законодательства, регулирующего выборы Президента Российской Федерации, по мнению международных наблюдателей от МПА СНГ, целесообразно рассмотреть возможность:

- введения юридического запрета выносить бюллетени (как заполненные, так и незаполненные) из помещения для голосования и возможных санкций за его нарушение;
- предоставления права назначать наблюдателей общественным организациям и политическим партиям, не выдвинувшим кандидатов на должность Президента Российской Федерации, но отвечающим установленным законом критериям (по уставным целям, территории деятельности);
- внесения поправок в избирательное законодательство, нацеленных на увеличение интервалов между президентскими и парламентскими выборами;
- пересмотра нормы избирательного законодательства,

устанавливающей запрет на указание в ходе предвыборной агитации на негативные последствия избрания участвующего в избирательной кампании кандидата;

– правового регулирования статуса, полномочий и оснований присутствия на территории избирательных участков в день голосования представителей органов государственной власти, органов местного самоуправления, правоохранительных органов, организаций, обеспечивающих исправную работу помещения для голосования.

На основе проведенного наблюдения международные наблюдатели от МПА СНГ пришли к общему заключению о том, что при организации и проведении выборов Президента Российской Федерации, прошедших 2 марта 2008 г., было обеспечено свободное волеизъявление избирателей.

Органами государственной власти Российской Федерации на всем протяжении организации и проведения выборов Президента Российской Федерации обеспечивалось соблюдение статуса и полномочий международных наблюдателей, предусмотренных соответствующими международно-правовыми актами.

Подвергнутые международному наблюдению выборы Президента Российской Федерации в полной мере соответствовали общепризнанным демократическим принципам и нормам подготовки и проведения свободных и справедливых выборов, международным обязательствам Российской Федерации по обеспечению прав и свобод всех участников избирательного процесса, а также национальному законодательству.

Координатор Группы наблюдателей,
депутат Мажилиса Парламента
Республики Казахстан

У. Б. Мухамеджанов

СПИСОК
членов Группы международных наблюдателей от МПА СНГ,
участвовавших в мониторинге выборов Президента Российской
Федерации 2 марта 2008 года

- | | |
|----------------------------------|--|
| МУХАМЕДЖАНОВ
Урал Байгунсович | – депутат Мажилиса Парламента Республики Казахстан, координатор Группы наблюдателей |
| АЛИЕВ
Адиль Абыш оглы | – депутат Милли Меджлиса Азербайджанской Республики |
| ДЖАФАРОВ
Айдын Мамед оглы | – заместитель Генерального секретаря – представитель Милли Меджлиса Азербайджанской Республики в МПА СНГ |
| МАМЕДОВ
Эльтон Арзуман оглы | – депутат Милли Меджлиса Азербайджанской Республики |
| ГУЦЯН
Феликс Ервандович | – заместитель Генерального секретаря – представитель Национального Собрания Республики Армения в МПА СНГ |
| СОГОМОНЯН
Эрнест Микаэлович | – депутат Национального Собрания Республики Армения |
| ШАРМАЗАНОВ
Эдуард Овсепович | – депутат Национального Собрания Республики Армения |
| БАРИЕВА
Инна Ивановна | – депутат Палаты представителей Национального собрания Республики Беларусь, заместитель председателя Постоянной комиссии по правам человека, национальным отношениям и СМИ |
| КОВАЛЕВА
Валентина Ивановна | – депутат Палаты представителей Национального собрания Республики Беларусь |
| РУГАЛЬ
Нина Федоровна | – депутат Палаты представителей Национального собрания Республики Беларусь |
| СЕВКО
Людмила Романовна | – депутат Совета Республики Национального собрания Республики Беларусь, член Постоянной |

комиссии по образованию, науке, культуре и гуманитарным вопросам

- СОЛОВЬЕВ**
Анатолий Михайлович – депутат Палаты представителей Национального собрания Республики Беларусь, заместитель председателя Комиссии по законодательству и судебно-правовым вопросам
- ШИЛО**
Дмитрий Николаевич – заместитель Генерального секретаря – представитель Национального собрания Республики Беларусь в МПА СНГ
- АБАЙДИЛЬДИН**
Талгатбек Жамшитович – депутат Сената Парламента Республики Казахстан
- АЯГАНОВ**
Серик Акпенович – депутат Сената Парламента Республики Казахстан
- ДОСКАЛОВ**
Валерий Алексеевич – депутат Мажилиса Парламента Республики Казахстан, член Комитета по экономической реформе и региональному развитию
- ИМАНКУЛОВ**
Идельбай Исламович – депутат Сената Парламента Республики Казахстан
- МАДИНОВ**
Ромин Ризович – депутат Мажилиса Парламента Республики Казахстан, председатель Комитета по аграрным вопросам
- РОГАЛЕВ**
Виктор Павлович – депутат Мажилиса Парламента Республики Казахстан
- ТАЙЖАНОВ**
Ерканат Шарапатович – депутат Мажилиса Парламента Республики Казахстан, член Комитета по экономической реформе и региональному развитию
- МАМЫТОВ**
Бекибай – советник Председателя Жогорку Кенеша Кыргызской Республики
- МОРОЗОВ**
Павел Александрович – заместитель Генерального секретаря – представитель Жогорку Кенеша Кыргызской Республики в МПА СНГ

- БОРГУЛА**
Людмила Викторовна – член Комиссии по правам человека Парламента Республики Молдова
- ЛИПЧИУ**
Ион Николаевич – заместитель Генерального секретаря – представитель Парламента Республики Молдова в МПА СНГ
- БАХТИ**
Мехмон Мухаббатович – депутат Маджлиси милли Маджлиси Оли Республики Таджикистан, заместитель председателя Комитета по обеспечению конституционных основ, прав и свобод человека, гражданина и законности
- САЙФУЛЛОЕВ**
Файзиддин Файзуллоевич – заместитель Генерального секретаря – представитель Маджлиси Оли Республики Таджикистан в МПА СНГ
- ХИСОРИЕВ**
Махмадамин Исматович – депутат Маджлиси намояндагон Маджлиси Оли Республики Таджикистан
- ВЕРНИДУБОВ**
Иван Васильевич – депутат Верховной Рады Украины
- ЛОГВИНЕНКО**
Алексей Степанович – депутат Верховной Рады Украины
- СТРИЛЕЦКИЙ**
Иван Васильевич – заместитель Генерального секретаря – представитель Верховной Рады Украины в МПА СНГ