

ЗАКЛЮЧЕНИЕ
Группы наблюдателей Межпарламентской Ассамблеи
государств – участников Содружества Независимых Государств
на выборах в Государственную Думу
Федерального Собрания Российской Федерации
2 декабря 2007 года

Международные наблюдатели, представляющие Межпарламентскую Ассамблею государств – участников СНГ, участвовали в мониторинге выборов в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации, состоявшихся 2 декабря 2007 г., для определения их соответствия требованиям национального законодательства и соблюдения Российской Федерацией международных обязательств, а также для оказания возможного содействия организаторам выборов по вопросам дальнейшего совершенствования избирательного законодательства и избирательных процедур.

В состав Группы наблюдателей во главе с заместителем Председателя Мажилиса Парламента Республики Казахстан Б.Т. Жумагуловым (координатор Группы) входили 49 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, Декларации принципов международного наблюдения за выборами ООН, Рекомендациях для международных наблюдателей СНГ по наблюдению за выборами и референдумами, Рекомендациях Венецианской комиссии Совета Европы, Итоговом документе Копенгагенского совещания Конференции по человеческому измерению СБСЕ (1990 года), а также в других международно-правовых актах.

1. Международное наблюдение в период,
предшествовавший голосованию

Долгосрочное наблюдение за подготовкой выборов в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации проводилось Международным институтом мониторинга развития демократии, парламентаризма и соблюдения избирательных прав граждан государств – участников МПА СНГ (МИМРД МПА СНГ) со 2 сентября 2007 г. по 30 ноября 2007 г.

За этот период эксперты и наблюдатели Института:

- проанализировали законодательство о выборах на его соответствие 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 электро-наблюдения;

- наблюдали за участием в избирательной кампании политических партий;

- знакомились с деятельностью избирательных комиссий;

- изучали информацию о выборах печатных и электронных СМИ.

Эксперты МИМРД подготовили для членов Группы международных наблюдателей МПА СНГ обзорный доклад, включающий исторический обзор парламентских выборов, анализ политической системы и избирательного законодательства Российской Федерации и основных выводов международных и местных наблюдателей на предшествующих выборах депутатов в Государственную Думу в 2003 г.

В начале октября 2007 г. МПА СНГ совместно с Центральной избирательной комиссией Российской Федерации организовали для международных наблюдателей от МПА СНГ трехдневный обучающий семинар. В его работе приняли участие парламентарии стран СНГ, руководители избирательных комиссий Республики Беларусь, Республики Казахстан и Кыргызской Республики, члены Центральной избирательной комиссии Российской Федерации во главе с ее Председателем В. Е. Чуровым, представители Бюро по демократическим институтам и правам человека (БДИПЧ) ОБСЕ, Венецианской комиссии Совета Европы, Исполнительного комитета СНГ, ряда неправительственных организаций и научных центров Российской Федерации. В ходе семинара были рассмотрены особенности российской избирательной системы, состоялся обмен опытом наблюдения за выборами в странах Содружества и государствах – участниках ОБСЕ. Участники семинара посетили избирательные комиссии Санкт-Петербурга и Ленинградской области. В ходе этих визитов участники семинара, в том числе депутаты парламентов стран СНГ, позднее аккредитованные в качестве международных наблюдателей от МПА, встретились с руководителями избирательных комиссий и ознакомились с ходом подготовки к выборам в Государственную Думу.

Координатор Группы международных наблюдателей от МПА СНГ Б.Т. Жумагулов 2 декабря 2007 г. встретился с Х. Боррелем, посланником по особым поручениям председательствующего в ОБСЕ министра иностранных дел Испании М. Моратиноса, по его просьбе для обмена мнениями по поводу осуществления международного наблюдения за выборами в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации.

1. 1. Организационно-правовое обеспечение выборов в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации

На выборах депутатов в Государственную Думу применялась четырехуровневая 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 от Государственной Думы (при этом от одного депутатского объединения не может быть назначено более одного представителя), пять представителей от Совета Федерации, пять представителей Президента Российской Федерации. Председателем ЦИК Российской Федерации является бывший депутат Государственной Думы IV созыва В. Е. Чуров (беспартийный).

Избирательные комиссии субъектов Российской Федерации, территориальные избирательные комиссии, участковые избирательные комиссии формируются на основе предложений политических партий, выдвинувших федеральные списки кандидатов, допущенных к распределению депутатских мандатов в Государственной Думе, законодательном (представительном) органе государственной власти соответствующего субъекта Российской Федерации, а также иных общественных объединений. Международные наблюдатели отмечают важность ограничений, установленных российским избирательным законодательством, согласно которым государственные и муниципальные служащие не могут составлять более одной второй от общего числа членов соответствующей избирательной комиссии, а политические партии не могут назначить более одного представителя в состав этих избирательных комиссий.

Кроме того, политическая партия, сформировавшая федеральный список кандидатов, со дня представления в ЦИК Российской Федерации документов для регистрации списка могут назначить в ЦИК одного представителя с правом совещательного голоса, а с момента регистрации списка – по одному представителю с правом совещательного голоса в каждую избирательную комиссию субъекта Российской Федерации, территориальную избирательную комиссию, участковую избирательную комиссию.

Как было установлено в ходе осуществленного МПА СНГ международного мониторинга выборов в Государственную Думу, российское избирательное законодательство обеспечивает необходимые гарантии независимости и беспристрастности органов, осуществляющих подготовку и проведение выборов. Обязательное назначение в состав этих органов представителей политических партий позволяет партиям осуществлять эффективный контроль за ходом подготовки и проведения выборов.

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.

Процесс регистрации политических партий для участия в выборах прошел без нарушений. К выборам в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации были допущены одиннадцать партий: Аграрная партия России, «Гражданская сила», Демократическая партия России, «Единая Россия», Коммунистическая партия Российской Федерации, Либерально-демокра-

тическая партия России, Партия социальной справедливости, «Патриоты России», «Справедливая Россия», «Союз Правых Сил», «Яблоко». Три политические партии не были зарегистрированы в связи с тем, что не смогли собрать в свою поддержку требуемое число достоверных и действительных подписей избирателей.

Таким образом, по мнению Группы международных наблюдателей от МПА СНГ, на выборах в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации был в полной мере реализован принцип проведения выборов независимыми избирательными органами. Организация выборов и обеспечение избирательных прав граждан на всей территории страны Российской Федерации осуществлялись избирательными комиссиями (включая постоянно действующие Центральную избирательную комиссию, а также избирательные комиссии субъектов федерации), действовавшими в пределах своей компетенции, самостоятельно и независимо. Международные наблюдатели от МПА СНГ не зафиксировали фактов влияния на деятельность избирательных комиссий со стороны каких-либо органов государственной власти России, органов местного самоуправления. Не было также выявлена деятельность каких-либо структур (органов, организаций), которые подменяли бы избирательные комиссии, 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.

1.2. Соответствие законодательства о выборах в Государственную Думу международным обязательствам Российской Федерации

Законодательной основой проведения выборов в Государственную Думу Федерального Собрания 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 депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации», а также международные договоры, к которым присоединилась Российская Федерация.

Как показал осуществленный в ходе международного мониторинга выборов в Государственную Думу анализ российского избирательного законодательства, в Российской Федерации соблюдается принцип закрепления основных положений избирательного права на конституционном и законодательном уровнях. На уровне федеральных законов не только закреплены гарантии избирательных прав, но и детально урегулирован порядок подготовки и проведения выборов.

Структура российского избирательного законодательства проста и понятна, избирательные процедуры сформулированы в нормах закона в большинстве случаев достаточно подробно и четко. Избиратели и представители политических партий имеют возможность ознакомиться с содержанием закона, его нормы вполне доступны для понимания. Лишь в редких случаях российское изби-

рательное законодательство содержит положения, требующие дополнительных пояснений. Однако по вопросам применения этих норм (например, по вопросам предвыборной агитации) в самом законе можно найти объяснение смысла тех или иных законодательных положений. По ряду вопросов, относительно единообразного применения требований законодательства, ЦИК России принимал отдельные решения. По вопросам применения закона в Российской Федерации сложилась достаточно определенная и недвусмысленная практика.

Особую роль в системе избирательного законодательства играют постановления Центральной избирательной комиссии Российской Федерации, которыми в соответствии с законом могут быть утверждены формы документов, связанных с подготовкой и проведением выборов. Наличие подзаконного регулирования технических вопросов и конкретных аспектов реализации избирательных прав не противоречит международным стандартам избирательного права. Таким образом, роль правовых актов избирательных комиссий не выходит за допустимые с точки зрения международных стандартов избирательного права пределы. Наблюдатели отмечают эффективное использование избирательными комиссиями в целях дополнительного обеспечения прозрачности и транспарентности выборов методических разработок ЦИК Российской Федерации для информирования избирателей, наблюдателей и других участников избирательного процесса.

Правовое закрепление принципов избирательного права и гарантий их реализации и защиты

Ряд международных правовых актов закрепляет в качестве основополагающих принципы всеобщего, равного и свободного избирательного права при тайном голосовании, а в некоторых случаях – и принцип прямого избирательного права. Данные принципы воплощены в избирательном законодательстве Российской Федерации.

1. Принцип всеобщего избирательного права.

Российское избирательное законодательство содержит правовые гарантии, которые обеспечивают право каждого гражданина на участие в выборах. В целом ограничения как активного, так и пассивного избирательного права в России соответствуют международным стандартам и сложившейся в зарубежных государствах практике. Соблюдая рекомендации Венецианской комиссии, Российская Федерация не устанавливает различий в приобретении избирательных прав для граждан по рождению и граждан, получивших гражданство Российской Федерации в порядке натурализации.

Наблюдатели от МПА СНГ отмечают, что в обеспечении принципа всеобщего избирательного права Российская Федерация, в отличие от многих государств мира, не устанавливает для депутатов Государственной Думы ценза оседлости.

В соответствии с Замечаниями общего порядка Комитета ООН по правам человека № 25 (57) «Право принимать участие в ведении государственных

дел», принятыми 27 августа 1996 г., законодательные положения, лишаящие граждан права голоса, должны опираться на объективные и обоснованные причины. В частности, следует указать на положения статьи 3 Конвенции Совета Европы о предупреждении терроризма от 16 мая 2005 г., в которых предусматривается обязанность государств – участников Конвенции принимать меры в сфере образования, культуры, информации и гражданского образования с целью предотвращения террористических актов и преступлений на национальной почве.

Опираясь на эти положения, соблюдая международные обязательства по соблюдению и защите прав человека, российское законодательство предусматривает обоснованное отстранение от участия в выборах лиц, уличенных в преступлениях экстремистского характера и распространении идей национализма и расизма, разжигании социальной, расовой и этнической вражды и розни.

Отсутствие в избирательном бюллетене графы «против всех» не может быть расценено как необоснованное ограничение принципа свободного волеизъявления при голосовании. При отмене данной графы Российская Федерация учла рекомендацию, содержащуюся в Итоговом заключении БДИПЧ ОБСЕ по результатам наблюдения за выборами депутатов Государственной Думы 7 декабря 2003 г., которая призвала «обратить внимание на удаление положений, позволяющих голосовать “против всех”, поскольку при этом представляется невозможным учет политической воли голосов “против всех” на выборах по пропорциональной системе».

Таким образом, российское законодательство обеспечивает необходимые правовые гарантии для обеспечения реализации всеобщего избирательного права. В соответствии с положениями статьи 2 Конвенции о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах – участниках СНГ каждому гражданину гарантируется право на получение информации о включении его в список избирателей, на уточнение этой информации в целях обеспечения ее полноты и достоверности, на обжалование в установленном законодательством порядке отказа на включение его в список избирателей.

2. Принцип равного избирательного права.

Как показал анализ российского избирательного законодательства, в отношении принципа равного избирательного права оно полностью соответствует международным обязательствам Российской Федерации, как в части обеспечения равного веса голоса каждого избирателя, так и в отношении установления законодательных запретов на использование преимуществ должностного или служебного положения в целях предвыборной агитации, а также в части обеспечения прав избирателей, которые будут находиться в день голосования вне своего места жительства (введение открепительных удостоверений для голосования).

3. Принцип прямого избирательного права.

Принцип прямого избирательного права в большинстве международных правовых актов исчерпывается установлением правил непосредственного голо-

сования за кандидатов в избираемый орган. Прямой характер выборов в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации соответствует положениям Итогового документа Копенгагенского совещания Конференции по человеческому измерению СБСЕ от 29 июня 1990 года, пункт 7.2 которого требует, чтобы все мандаты по крайней мере в одной палате национального законодательного органа были объектом свободной состязательности кандидатов в ходе всенародных выборов, и пункту 2 статьи 4 Конвенции о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах – участниках СНГ, где предусматривается, что все депутатские мандаты в одной из палат национального законодательного органа являются объектом свободной состязательности кандидатов и (или) списков кандидатов в ходе всенародных выборов.

4. Принцип тайного голосования.

Принцип тайного голосования в российском законодательстве сформулирован как право гражданина быть защищенным от попыток раскрыть тайну его волеизъявления со стороны государства или посторонних лиц. Статья 7 Федерального закона Российской Федерации «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» содержание принципа тайного голосования раскрывает как запрет на осуществление какого-либо контроля за волеизъявлением избирателя. В данном законе предусмотрены эффективные меры реализации на практике этого права.

Российское избирательное законодательство предусматривает необходимые юридические гарантии, обеспечивающие своевременное назначение даты выборов и начала избирательной кампании по подготовке выборов депутатов Государственной Думы.

Правовое положение, система и порядок деятельности органов, осуществляющих подготовку и проведение выборов в Российской Федерации

Как было установлено в ходе анализа российского избирательного законодательства, оно обеспечивает необходимые гарантии независимости и беспристрастности органов, осуществляющих подготовку и проведение выборов. Обязательное назначение в состав этих органов представителей политических партий позволяет осуществлять партиям эффективный контроль за подготовкой и проведением выборов. Финансирование органов, осуществляющих подготовку и проведение выборов, предусмотрено отдельной строкой в бюджете Российской Федерации, и они независимы от органов исполнительной власти.

Обеспечение гласности и открытости выборов, гарантии статуса национальных и международных наблюдателей

В соответствии с международными стандартами избирательного права повышение доверия граждан к результатам выборов зависит от того, насколько эффективно обеспечивается гласность деятельности избирательных комиссий при совершении отдельных избирательных действий.

Принцип гласности и открытости при проведении выборов непосред-

ственно зафиксирован в российском законодательстве, в том числе и как принцип деятельности избирательных комиссий. Это обеспечивает соблюдение обязательства Российской Федерации, установленного статьей 7 Конвенции о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах – участниках СНГ.

В российском законодательстве принцип гласности трактуется как обеспечение информированности избирателей обо всех действиях на всех этапах избирательной кампании, в том числе обязанность публиковать решения избирательных комиссий, непосредственно связанных с подготовкой и проведением выборов, а также допуск наблюдателей, представителей кандидатов и СМИ на заседания избирательных комиссий, обеспечение их присутствия при подсчете голосов избирателей и работе со списками избирателей, с избирательными бюллетенями, открепительными удостоверениями, протоколами и со сводными таблицами об итогах выборов. Эти положения содержатся в статьях 9 и 29 Федерального закона «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации».

Выполнение Российской Федерацией требований международных правовых актов в отношении деятельности наблюдателей заключается в установлении правового статуса наблюдателей двух категорий – международных и национальных. Законодательство Российской Федерации (статья 30 Федерального закона «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации») предусматривает возможность назначения национальных наблюдателей на выборах политическими партиями, зарегистрировавшими предвыборный список своих кандидатов.

Российское законодательство (пункт 2 статьи 31 Федерального закона «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации») предусматривает также регулирование статуса международных наблюдателей непосредственно нормами международного права. Это относится, в частности, к правам наблюдателя, закрепленным в статье 15 Конвенции о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах – участниках СНГ (право на ознакомление с результатами рассмотрения жалоб (заявлений) и претензий, связанных с нарушением законодательства о выборах).

Правила финансового обеспечения проведения выборов и избирательной кампании кандидатов

Анализ избирательного законодательства Российской Федерации, регулирующего выборы в Государственную Думу, показал, что современное российское законодательство соответствует нормам и правилам международных правовых актов. В соответствии с положениями Конвенции о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах – участниках СНГ (статья 12), Замечаниями общего порядка Комитета ООН по правам человека № 25 (57) «Право принимать участие в ведении государственных дел», принятыми 27 августа 1996 г. (пункт 19) и другими международно-правовыми

актами законодательство о выборах в Государственную Думу предусматривает меры, необходимые для обеспечения транспарентности избирательной кампании каждого избирательного объединения. К числу таких мер относятся обязательное создание избирательного фонда избирательного объединения и подготовка регулярных отчетов об источниках поступления и расходах средств этих фондов; на избирательные комиссии возложена обязанность по обнаружению содержания представленных финансовых отчетов.

Вполне допустимым с точки зрения международно-правовых стандартов представляется установление законодательством Российской Федерации максимального размера избирательного фонда, поскольку Замечания общего порядка Комитета ООН по правам человека № 25 (57) «Право принимать участие в ведении государственных дел», принятые 27 августа 1996 г., прямо расценивают как обоснованное и допустимое введение разумных ограничений в отношении затрат на избирательные кампании.

*Правовое регулирование кампании кандидатов и политических партий:
выдвижение и регистрация, гарантии их статуса*

При анализе российского избирательного законодательства выявлено, что его положения устанавливают порядок выдвижения и регистрации кандидатов и гарантии их статуса, соответствующие базовым международным принципам в данной области. В частности, кандидаты могут свободно выдвигаться при соблюдении требований, установленных законом; нормы российского законодательства предусматривают защиту кандидатов во время избирательной кампании, в том числе и от необоснованного уголовного или административного (в судебном порядке) преследования за правонарушения; гарантии кандидату по освобождению от рабочих обязанностей для участия в избирательной кампании, а также ряд других норм и правил, обеспечивающих свободное выдвижение кандидатов.

В части ограничений партийного характера российское законодательство обеспечивает необходимые гарантии гражданам, не относящимся ни к одной из участвующих в выборах политических партий. Замечаниями общего порядка Комитета ООН по правам человека № 25 (57) «Право принимать участие в ведении государственных дел», принятыми 27 августа 1996 г., предусмотрено, что право быть избранным не должно подвергаться необоснованным ограничениям, связанным с требованиями о партийности кандидатов или их принадлежности к какой-либо определенной партии. Статья 37 Федерального закона «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» устанавливает процедурные гарантии для выдвижения беспартийных граждан.

Правовые условия информационного освещения выборов

Положения российского законодательства в достаточной степени подробно регламентируют порядок информационного сопровождения выборов, в том

числе предвыборной агитации. Эти нормы направлены на обеспечение политическим партиям прав на свободное распространение информации во время их избирательной кампании и устанавливают лишь необходимые ограничения на распространение информации из соображений безопасности.

Свод рекомендуемых норм при проведении выборов Венецианской комиссии уделяет особое внимание необходимости обеспечения равенства возможностей для всех кандидатов и политических партий. Российским избирательным законодательством установлен нейтралитет государства, согласно которому государственным служащим запрещено заниматься агитацией с использованием служебного положения, создан реальный механизм реализации равного доступа кандидатов к средствам массовой информации – как к государственным, так и к негосударственным.

Правила в отношении организации голосования и подсчета голосов

Правила голосования и подсчета голосов урегулированы в законодательстве Российской Федерации согласно основополагающим международным стандартам избирательного права. В частности, в соответствии с этими стандартами (пункт 20 Замечаний общего порядка Комитета ООН по правам человека № 25 (57) «Право принимать участие в ведении государственных дел», принятых 27 августа 1996 г.; пункт I. 3. 3.2.2.4. 49 Свода рекомендуемых норм Венецианской комиссии) подсчет голосов осуществляется непосредственно на избирательном участке. Законодательство содержит ряд требований и гарантий, обеспечивающих эффективный контроль над процессом подсчета голосов и достоверность результатов этого подсчета. Избирательным законодательством Российской Федерации в полной мере были учтены рекомендации Венецианской комиссии относительно мер предосторожности в отношении используемых при составлении протоколов об итогах голосования пишущих принадлежностей.

Порядок и условия разрешения избирательных споров и привлечения к ответственности за нарушение избирательного законодательства

Механизм защиты избирательных прав, закрепленный в российском законодательстве, следует признать достаточно эффективным. В нем обеспечивается независимость и беспристрастность рассмотрения поступивших жалоб, содержатся требования об обязательном вынесении решения в период избирательной кампании и в достаточно сжатые сроки, обеспечивающие восстановление нарушенных прав.

В Своде рекомендуемых норм Венецианской комиссии (пункт II. 3. 3.3 97) указывается, что ни обжалующая сторона, ни власти не должны иметь возможности выбирать орган по рассмотрению заявлений об обжаловании. В Российской Федерации законодательство четко распределяет полномочия между избирательными комиссиями, судами общей юрисдикции и Конституционным Судом по рассмотрению жалоб на организацию предвыборной кампании и ход

выборов.

В целом российское избирательное законодательство содержит необходимые для проведения свободных и демократических выборов гарантии защиты и реализации избирательных прав, обеспечивает гарантии для участия граждан в выборах; содержит необходимые правовые нормы, создающие транспарентность проведения избирательных кампаний.

В сфере правового регулирования избирательной кампании законодательство Российской Федерации о выборах предусматривает гарантии равного доступа кандидатов и политических партий к средствам массовой информации, позволяет вести избирательную кампанию в атмосфере свободной конкуренции политических сил.

Законодательством о выборах и процессуальным законодательством Российской Федерации созданы необходимые гарантии для эффективной защиты прав при рассмотрении жалоб как избирательными комиссиями в административном порядке, так и судами.

Таким образом, по мнению наблюдателей от МПА СНГ, российское избирательное законодательство, другие законы и иные нормативные акты, в соответствии с которыми осуществлялись назначение, подготовка и проведение выборов в Государственную Думу, в своей совокупности обеспечивают гарантии политических прав на участие в управлении делами государства, а также соответствуют международным обязательствам Российской Федерации. Это касается как общей характеристики избирательного законодательства, его структуры и особенностей юридической техники, так и правового регулирования отдельных институтов избирательного права.

1.3. Мониторинг избирательных процедур, предшествовавших голосованию

В течение агитационного периода, предшествовавшего голосованию, политическим партиям было предоставлено бесплатное эфирное время как для совместных агитационных мероприятий (политических дебатов), так и для выпуска агитационных материалов. Партия «Единая Россия» обратилась в Центральную избирательную комиссию Российской Федерации с просьбой предоставить эфирное время, положенное ей для совместных мероприятий, под размещение своих агитационных материалов. В соответствии с законом эфирное время, выделенное для политических дебатов, было передано для размещения ее агитационных роликов и выступлений кандидатов от этой партии.

Международные наблюдатели отмечают следующие особенности организации в Российской Федерации агитационной деятельности по время выборов.

1. В значительных масштабах был обеспечен бесплатный эфир на ведущих телевизионных каналах и радиоканалах Российской Федерации. Совместные агитационные мероприятия транслировались ОАО «Первый канал», ФГУП «Всероссийская государственная телевизионная и радиовещательная компания» (телевизионный канал «Российское телевидение»), ОАО «ТВ Центр», а также радиостанциями «Радио России», «Голос России». В целом политические пар-

тии получили около 100 часов бесплатного эфирного времени для своей агитации по телевидению и в аналогичном объеме – в радиоэфире Российской Федерации, которое было распределено в равных пропорциях между всеми одиннадцатью политическими партиями.

Наблюдатели пришли к заключению, что предвыборные дебаты в теле- и радиоэфире позволили политическим партиям донести до избирателей свою позицию.

2. Различие объемов агитационных материалов, размещенных в течение агитационного периода в теле- и радиоэфире на платной основе, связано с неодинаковым размером партийных избирательных фондов. Это обстоятельство не противоречит ни положениям национального законодательства, ни международным обязательствам Российской Федерации, поскольку финансирование выборной кампании не превышало установленного законодательством предельного размера. При этом в ходе агитационного периода, предшествующего голосованию, был обеспечен свободный доступ к электронным и печатным СМИ на платной основе. Так, в новостных программах компании «ТВ Центр» («Постскриптум», «Народ хочет знать», «В центре событий») в период с 3 сентября по 31 октября 2007 г. на долю КПРФ приходилось 33,92% объема вещания, «Единой России» – 32,54%, «Союза Правых Сил» – 17,82%, «Справедливой России» – 8,01%, ЛДПР – 2,8% и т.д. На «Первом канале» в течение того же периода в новостных программах («Время» (воскресенье, 21.00), «Времена», «Судите сами») эти цифры составили: «Единая Россия» – 31,5%, КПРФ – 24,69%, «Союз Правых Сил» – 9,27%, «Гражданская сила» – 7,31%, «Яблоко» – 6,45%, ДПР – 5,37%, «Справедливая Россия» – 4,07%, ЛДПР – 3,78%. На частном телеканале НТВ в новостных программах («К барьеру», «Сегодня» (субботный выпуск), «Воскресный вечер», «Реальная политика») зафиксированы следующие показатели: «Яблоко» – 34,19%, ЛДПР – 33,77%, «Союз Правых Сил» – 11,05%, «Единая Россия» – 10,29%, «Справедливая Россия» – 4,18%, КПРФ – 3,46%, «Гражданская сила» – 2,84%.

3. Как было выявлено в ходе наблюдения, освещение в печатных и электронных СМИ деятельности, связанной с исполнением лицами, которые, замещая государственные должности, вошли в состав партийных списков кандидатов в депутаты Государственной Думы, их официальных обязанностей соответствует мировой практике и не противоречит законодательству.

4. Освещение в печатных и электронных СМИ хода избирательного процесса в целом и в частности действий отдельных политических партий, в соответствии с возникающими информационными поводами, находилось в полном согласии с требованиями избирательного законодательства России и ее международными обязательствами. Подобное освещение, реализуя принципы свободы слова и права граждан на информирование о выборах, не нарушали ни правил предвыборной агитации, ни принцип равенства возможностей политических партий как участников избирательного процесса. В ходе мониторинга новостных программ федеральных телеканалов было отмечено информационное превалирование четырех партий («Единой России», ЛДПР, КПРФ, «Справедливой России») над всеми остальными участниками избирательного процесса.

5. В рамках мониторинга, проведенного в период, предшествовавший голосованию, состоялась поездка координатора Группы международных наблюдателей от МПА СНГ, заместителя Председателя Мажилиса Парламента Республики Казахстан Б. Т. Жумагулова в Москву, в ходе которой он встретился с председателем Центральной избирательной комиссии Российской Федерации В. Е. Чуровым, а также с руководителями парламентских фракций партий, представленных в Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации IV созыва, зарегистрированных в качестве участников выборов в Государственную Думу V созыва: КПРФ, партии «Единая Россия», партии «Справедливая Россия», ЛДПР, партии «Патриоты России». В ходе этих встреч координатору Группы предоставили необходимую для целей международного наблюдения информацию об основных направлениях деятельности государственных органов и политических партий Российской Федерации по подготовке к предстоящим выборам. Представители партий, участвующих в избирательной кампании, в ходе проведенных встреч не высказали серьезных замечаний, ставящих под сомнение легитимность избирательного процесса.

Международные наблюдатели от МПА СНГ отмечают высокий профессионализм организаторов и ведущих предвыборных дебатов, обеспечивший равенство возможностей для всех политических партий. Выход совместных агитационных мероприятий в прямом эфире (на телеканале «РТР» при вещании на Москву, на «ТВ Центр» – на регионы), исключал возможность осуществления какой-либо цензуры.

Исходя из изложенного, наблюдатели от МПА СНГ констатируют, что в рамках агитационного периода был соблюден принцип политического плюрализма, избирателям предоставлен свободный доступ к информации о кандидатах и представляемых ими политических партиях. Принцип открытости и гласности на выборах в Государственную Думу был полностью реализован. Назначение, подготовка и проведение выборов осуществлялись открыто и гласно. Информация, в том числе официальная, была доступна всем заинтересованным лицам.

Результаты мониторинга, осуществленного при содействии МИМРД МПА СНГ в период, предшествующий голосованию, учтены при подготовке к проведению следующего этапа международного наблюдения за выборами в Государственную Думу, и в частности при определении регионов и маршрутов наблюдения, сроков пребывания на территории Российской Федерации.

При этом международные наблюдатели от МПА СНГ отметили следующее:

– анализ избирательного законодательства Российской Федерации показал достаточную степень обеспечения гарантий избирательных прав граждан в соответствии с международными принципами о свободных, периодических, обязательных, справедливых и открытых выборах;

– наличие широкого спектра политических партий, иных общественных и политических объединений; гарантированная возможность присутствия в период выборов международных (иностраных) наблюдателей обеспечивают возможность эффективного и беспристрастного наблюдения за выборами;

– мониторинг, проведенный в период, предшествовавший голосованию, выявил высокий уровень подготовленности всей избирательной системы Российской Федерации к проведению выборов и соблюдение в полном объеме избирательных прав граждан.

2. Международное наблюдение за голосованием на выборах в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации

Репрезентативность международного наблюдения за голосованием, осуществленного МПА СНГ на выборах в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации, подтверждает соотношение территориального охвата проведенного мониторинга и количества проживающих на соответствующих территориях избирателей. В рамках мониторинга выборов в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации международные наблюдатели посетили 12 субъектов федерации, входящих в состав шести федеральных округов:

Москва (Центральный федеральный округ), Московскую область (Центральный федеральный округ), Смоленскую область (Центральный федеральный округ), Санкт-Петербург (Северо-Западный федеральный округ), Ленинградскую область (Северо-Западный федеральный округ), Псковскую область (Северо-Западный федеральный округ), Новгородскую область (Северо-Западный федеральный округ), Республику Дагестан (Южный федеральный округ), Астраханскую область (Южный федеральный округ), Оренбургскую область (Приволжский федеральный округ), Омскую область (Сибирский федеральный округ), Курганскую область (Уральский федеральный округ). Помимо этих регионов, наблюдение за выборами было организовано в Посольстве Российской Федерации в столице Украины городе Киеве.

На территории данных федеральных округов проживает 95% населения Российской Федерации. Численность избирателей, проживающих в 12 субъектах федерации, избранных наблюдателями МПА СНГ для проведения процедур электорального наблюдения, составляет 25% от общего количества избирателей Российской Федерации. В день проведения выборов международные наблюдатели посетили 189 избирательных участков в регионах проведения мониторинга, а также девять территориальных избирательных комиссий. Свои замечания международные наблюдатели заносили в специально разработанные анкеты и опросные формы, поступающие для анализа в МИМРД МПА СНГ. В середине дня голосования Председатель ЦИК РФ В. Е. Чуров принял координатора Группы международных наблюдателей Б. Т. Жумагулова. В ходе встречи В. Е. Чуров проинформировал о явке избирателей в различных регионах России, получил информацию о ходе международного мониторинга, а также ответил на вопросы Б. Т. Жумагулова. Так, Председатель ЦИК сообщил, что для успешного проведения голосования были приняты дополнительные меры обеспечения безопасности, в частности 67% избирательных участков Российской Федерации были оборудованы специальными техническими средствами безопасности.

До дня голосования (при проведении досрочного голосования) международные наблюдатели посетили 84 избирательных участка. Члены Группы 1 декабря 2007 г. провели встречу с членами избирательного штаба партии «Яблоко» в Москве.

В соответствии с российским национальным законодательством в состоявшихся выборах депутатов Государственной Думы приняли участие граждане Российской Федерации, которым на день голосования исполнилось 18 лет, за исключением лиц, признанных судом недееспособными, или лиц, содержащихся в местах лишения свободы по приговору суда; лиц, имеющих гражданство иностранного государства либо вид на жительство или иной документ, подтверждающий право на постоянное проживание гражданина Российской Федерации на территории иностранного государства; лиц, в отношении которых вступил в законную силу приговор суда о лишении права занимать государственные должности в течение определенного срока, если голосование на выборах состоится до истечения установленного судом срока. Соответствующие ограничения согласуются с принятой в мировой практике регламентацией принципа всеобщего избирательного права.

Центральная избирательная комиссия Российской Федерации организовала применение комплексов обработки избирательных бюллетеней (КОИБ) (в них используются элементы электронного голосования) в трех российских регионах: Москве, Саратовской области и Ставропольском крае. Однако, международные наблюдатели отмечают необходимость размещения большего числа КОИБ на избирательных участках (в настоящее время на них устанавливаются по два таких устройства) для обеспечения непрерывной работы при сбоях в работе электронных систем.

По рекомендации ЦИК было специально оборудовано 134 избирательных участка для удобства лиц с ограниченными физическими возможностями: смонтированы специальные пандусы для прохода в помещения для голосования, оборудованы специальные подъемники и спецкабины для голосования.

Выборы прошли на альтернативной основе. В избирательный бюллетень было включено одиннадцать политических партий: Аграрная партия России, «Гражданская сила», Коммунистическая партия Российской Федерации, «Союз Правых Сил», Партия социальной справедливости, Либерально-демократическая партия России, «Справедливая Россия: Родина/Пенсионеры/Жизнь», «Патриоты России», «Единая Россия», «Яблоко».

По предварительным данным, в выборах участвовало более 64% избирателей.

Накануне и в день выборов в Российской Федерации действовала общественная «горячая линия» связи с избирателями на выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации V созыва. На 12 часов дня 2 декабря 2007 г. на нее поступило 23 242 обращения избирателей, в том числе в день выборов – 690 обращений. Для принятия оперативных мер в органы, обеспечивающие проведение выборов, общественной «Горячей линией» направлено 1084 экспресс-информаций.

В день голосования избирательные участки, которые посетили наблюда-

тели, открылись в соответствии с избирательным законодательством России не позднее 8.00 по местному времени.

Процедуры голосования исполнялись в точном соответствии с избирательным законодательством России.

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 свободном голосовании.

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

В соответствии с принципом свободных выборов избирателям было обеспечено право без принуждения, угрозы его применения, а также иного противоправного воздействия сделать выбор относительно своего 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 участков, где присутствовали международные наблюдатели от МПА СНГ не выявлены факты вмешательства в работу избирательных комиссий административных либо правоохранительных органов. Ни одному наблюдателю от МПА СНГ, не было отказано в получении информации о процессе голосования.

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

В процессе наблюдения за выборами в Государственную Думу наблюдателями был зафиксирован ряд нарушений, прежде всего технического характера, не носивших массового характера и не способных оказать влияния на результат выборов.

К таким нарушениям относятся имевшие место в ходе избирательной кампании по выборам депутатов Государственной Думы отдельные случаи использования баллотировавшимися в депутаты муниципальными и государственными служащими своего служебного положения; попытки подкупа избирателей (путем бесплатного распределения продовольственных наборов с агитационными материалами, выдачи денежных средств), попытки выпуска фальшивых открепительных удостоверений, скупка открепительных удостоверений; распространение незаконно выпущенных листовок, брошюр и иной печатной продукции агитационного характера. Указанные факты своевременно фиксировались как наблюдателями от политических партий, так и организаторами выборов, которые принимали своевременные меры по устранению этих недостатков с привлечением правоохранительных органов. В случае необходимости факты и за-

явления рассматривались органами прокуратуры и судебными органами Российской Федерации.

Значительная часть избирательных участков, которые посетили наблюдатели от МПА СНГ, не была оборудована вспомогательными средствами для перемещения лиц с ограниченными физическими возможностями. Поэтому лицам, не способным попасть в помещение избирательного участка, по их заявлениям сотрудники избирательных комиссий выносили переносной ящик для голосования. Такая практика соответствует нормам национального законодательства Российской Федерации.

На некоторых избирательных участках международные наблюдатели отмечали факты отсутствия полного комплекта нормативных правовых актов, регламентирующих порядок проведения голосования.

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 в Государственную Думу. В день выборов работали органы судебной власти страны: мировые судьи, судьи районного звена судебной системы, Верховный Суд и Конституционный Суд Российской Федерации. В случае обращения к ним участников избирательной кампании и иных субъектов избирательного процесса о нарушении их прав они были призваны выдавать исполнительные листы о немедленном их восстановлении. Возможность незамедлительной реализации соответствующих судебных постановлений обеспечивалась дежурными судебными приставами.

Согласно официальной информации ЦИК Российской Федерации, за период предвыборной кампании Центральной избирательной комиссией была рассмотрена 421 жалоба (заявление) о нарушениях, из которых, после проведенного расследования, 76 жалоб были удовлетворены, информация о нарушениях подтвердилась. По данным ЦИК, избирательными комиссиями субъектов Российской Федерации получена 1491 жалоба (заявление) участников избирательного процесса на нарушения, которые были оперативно рассмотрены избирательными комиссиями, 552 жалобы (заявления) были удовлетворены. Наиболее часто в ходе избирательной кампании в Государственную Думу встречались следующие нарушения: порядка проведения предвыборной агитации; прав избирательных объединений или кандидатов, неверно составленные списки избирателей. Решения об их устранении реализовывались под контролем органов избирательной системы Российской Федерации оперативно и в полном объеме.

Характер обращений и их общее число, а также уже принятые судами решения позволяют констатировать, что выявленные нарушения не носят системный характер и не способны поставить под сомнение процесс организации и проведения выборов в Государственную Думу, и итоги выборов.

В целом, по мнению международных наблюдателей от МПА СНГ, указанные недостатки не повлияли на четкое и правильное исполнение процедур голосования как со стороны избирательных органов, так и со стороны избирателей и представителей кандидатов.

Международные наблюдатели от МПА СНГ констатируют наличие в рос-

сийском законодательстве и правоприменительной практике механизмов предупреждения правонарушений в сфере законодательства о выборах, своевременного их пресечения, а также исправления их последствий. В качестве таких механизмов, успешно апробированных себя в ходе настоящих выборов, зарекомендовали себя, помимо органов судебной власти, рабочие группы по информационным спорам ЦИК РФ и избирательных комиссий субъектов федерации, рабочие группы при органах прокуратуры с участием представителей правоохранительных органов и органов государственной власти, координационные центры при Министерстве внутренних дел и его региональных структурах. В целом международные наблюдатели от МПА СНГ считают возможным оценить предусмотренный законодательством России механизм защиты избирательных прав граждан, в том числе судебный, как действенный и позволяющий гражданам эффективно защищать свои права в случае их нарушения.

Таким образом, проведенный Группой наблюдателей от МПА СНГ мониторинг показал, что в процессе голосования на выборах в Государственную Думу не выявлено сколько-нибудь серьезных отступлений от требований норм национального и международного права, регулирующих организацию и проведение демократических выборов.

Органами государственной власти Российской Федерации на всех этапах избирательного процесса обеспечивалось соблюдение статуса и полномочий международных наблюдателей, предусмотренных соответствующими международно-правовыми актами.

На основе проведенного мониторинга международные наблюдатели от МПА СНГ пришли к общему заключению о том, что при организации и проведении выборов в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации, состоявшихся 2 декабря 2007 г., было обеспечено свободное волеизъявление избирателей и непосредственное ее осуществление.

Выборы в Государственную Думу в полной мере соответствовали общепризнанным демократическим принципам и нормам организации 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
Межпарламентской Ассамблеи
государств – участников СНГ,
заместитель Председателя
Мажилиса Парламента
Республики Казахстан**

Б. Т. Жумагулов

2 декабря 2007 г.