

Российский общественный институт избирательного права

Обзор

Некоторые особенности отчета миссии по оценке потребностей БДИПЧ ОБСЕ

РОИИП
Москва, 2017

Некоторые особенности отчета миссии по оценке потребностей БДИПЧ ОБСЕ¹

Миссия по оценке потребностей БДИПЧ ОБСЕ на выборах Президента Российской Федерации 18 марта 2018 года, работавшая в Российской Федерации 6 – 9 декабря 2017 г., обнародовала свой отчет² 21 декабря 2017 г. Задача миссии по оценке потребностей, согласно Руководству по наблюдению за выборами БДИПЧ ОБСЕ, «выработать рекомендации относительно целесообразности мероприятий, связанных с выборами, и, если такие мероприятия необходимы, определить, какой именно их формат лучше всего отвечает выявленным потребностям», такая миссия рекомендует в том числе и численный состав миссии, включая число долгосрочных и краткосрочных наблюдателей, которые, как показывает практика, за исключением незначительного числа случаев, принимается в качестве руководства к действию при формировании миссии.

Миссия по оценке потребностей рекомендовала БДИПЧ ОБСЕ развернуть Миссию по наблюдению за выборами (МНВ) для наблюдения за президентскими выборами в составе основной группы аналитиков, 80 долгосрочных наблюдателей и 420 краткосрочных наблюдателей. Следовательно, численный состав миссии планируется около 515 человек.

Рекомендация по формату миссии – полномасштабной миссии по наблюдению за выборами – является традиционным, поскольку все 8 миссий БДИПЧ, наблюдавшие выборы в России с 1996 года, были миссиями именно такого формата. Анализ форматов всех миссий БДИПЧ ОБСЕ во всех государствах-участниках ОБСЕ показывает, что использование такого формата, предполагающего направление самой многочисленной миссии, на

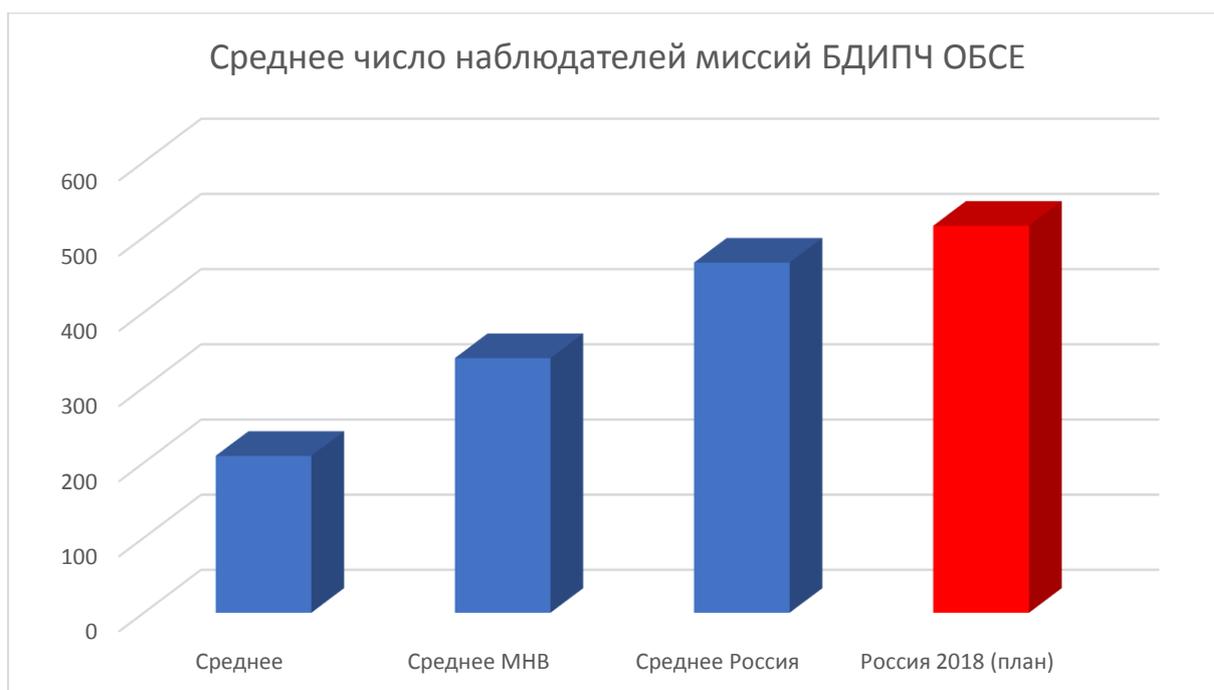
¹ Бюро по демократическим институтам и правам человека Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе

² <http://www.osce.org/odihr/elections/russia/363761?download=true>

всех наблюдавшихся выборов встречается лишь в 13 из 57 государств-участников ОБСЕ³.

Планируемая численность миссии БДИПЧ ОБСЕ превышает среднюю численность миссий БДИПЧ в России за период 1995 – 2016 гг., которая составляет 466 наблюдателей, более чем на 10 %.

Средняя численность миссий по наблюдению за выборами, т.е. полномасштабных миссий, включающих в себя основной состав, долгосрочных и краткосрочных наблюдателей, за весь период деятельности БДИПЧ ОБСЕ с 1995 г., согласно размещенным на его официальном сайте итоговым отчетам, составляет 339 наблюдателей, средняя численность миссий всех форматов составляет 209 наблюдателей.

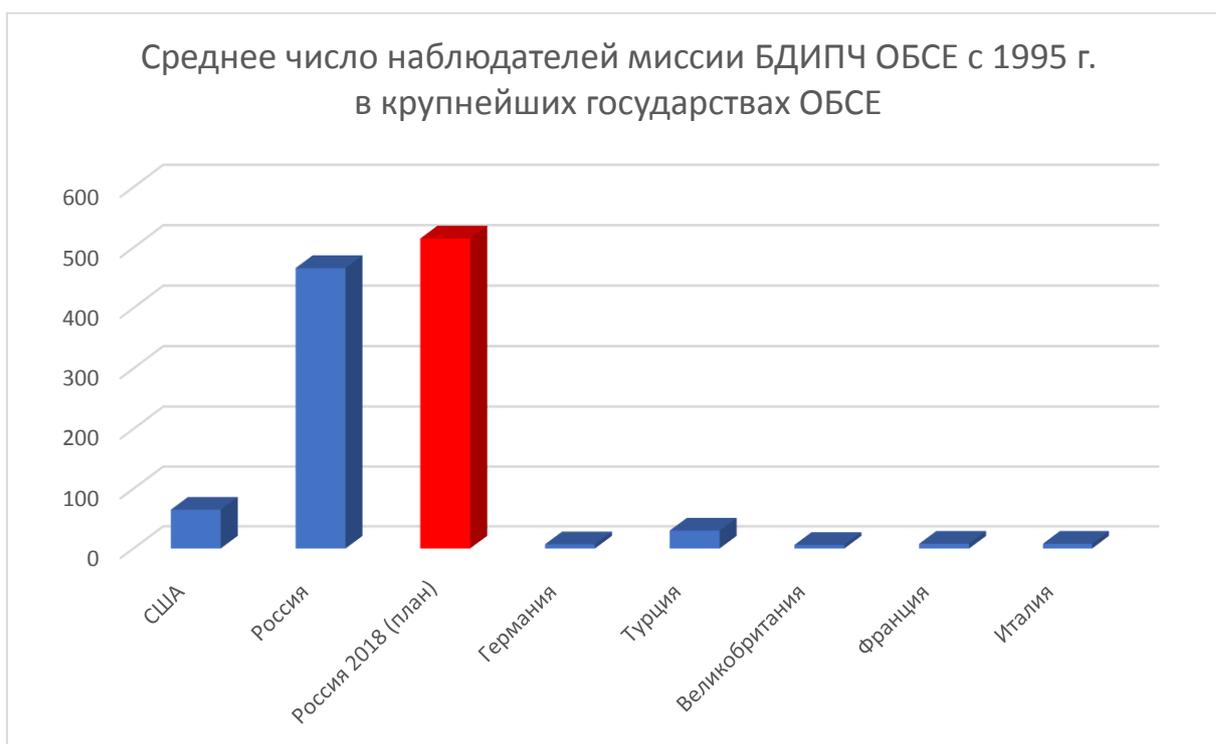


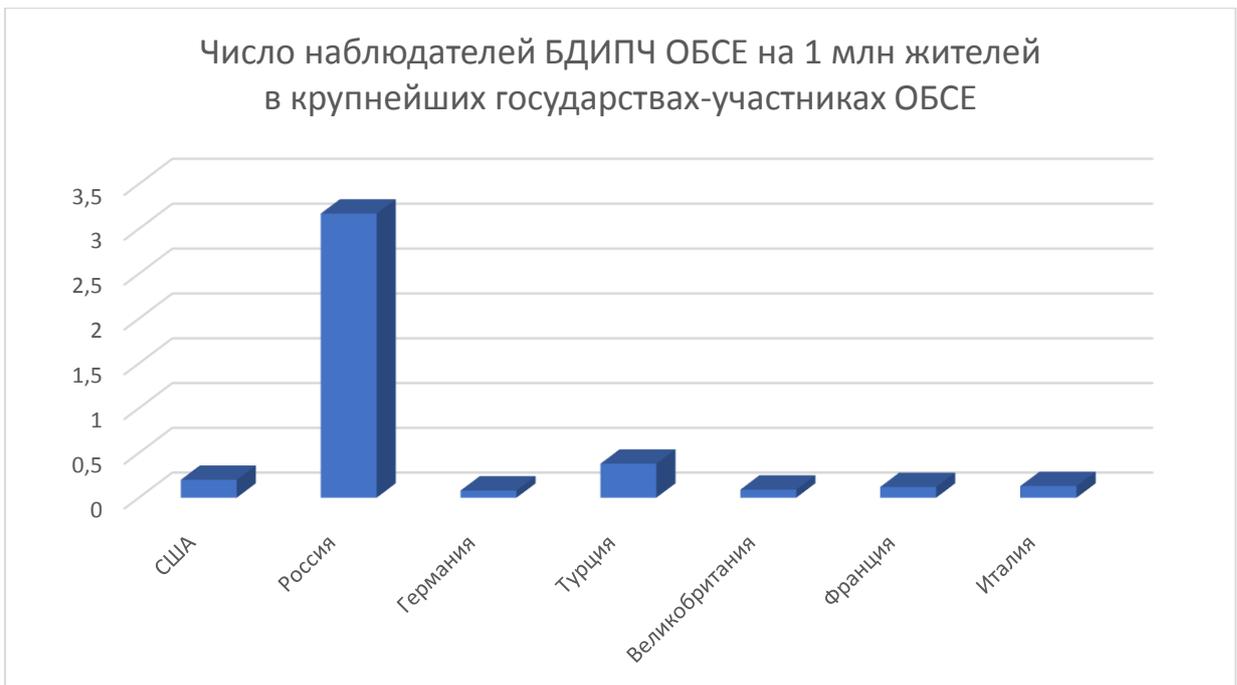
Средняя численность миссий в 7 крупнейших по численности населения и, соответственно, избирателей государствах-участниках ОБСЕ показывает, что этот показатель в Российской Федерации значительно

³ БДИПЧ ОБСЕ в действии. 25 лет наблюдения за наблюдателями / И.Б. Борисов, А.В. Игнатов. М.: Российский общественный институт избирательного права, 2017.

превышает аналогичные показатели в других крупнейших по численности государствах-участниках ОБСЕ.

Государство	Численность населения	Среднее число наблюдателей	Число жителей на 1 наблюдателя БДИПЧ
США	326 896 000	65	5 029 169
Россия	146 804 372	466	315 031
Германия	82 800 000	7	11 828 571
Турция	79 814 371	30	2 660 479
Великобритания	65 808 573	6	10 968 096
Франция	64 859 599	8	8 107 450
Италия	60 589 445	8	7 573 681





Проведенный РОИИП анализ соотношения численности миссии БДИПЧ ОБСЕ и оценки степени соответствия выборов обязательствам ОБСЕ и другим международным стандартам демократических выборов свидетельствует об ухудшении такой оценки с увеличением численности миссий:



В отчете миссии по оценке потребностей сохранился и ставший традиционным стиль БДИПЧ с многочисленными ссылками на «некоторых собеседников миссии», которые, например, в этот раз «выразили

обеспокоенность по поводу возможности для всех потенциальных кандидатов собирать подписи на равной и беспрепятственной основе во всех регионах страны», «отметили, что некоторые судебные решения могут препятствовать регистрации некоторых потенциальных кандидатов», «выразили обеспокоенность относительно реализации положений законодательства, которые касаются набора и независимого наблюдения наблюдателями от общественных палат».

Миссия по оценке потребностей недостаточно тщательно изучила избирательное законодательство Российской Федерации, поскольку, например, ошибочно указала в своем отчете, что финансирование избирательных кампаний кандидатов осуществляется, в частности, за счет ссуд, займов или кредитов (loans), в то время как избирательное законодательство не называет такие средства источником финансирования избирательной кампании кандидата. Российское законодательство не предусматривает возможности получение кредита на имя кандидата.

Отмечая, что освещение избирательной кампании в СМИ начинается за 28 дней до дня голосования, миссия также ошибочно трактует законодательство, согласно которому в указанный срок начинается предвыборная агитация кандидатов в СМИ, освещение же, т.е. информирование о ходе избирательной кампании, не ограничено таким сроком и осуществляется с момента начала избирательной кампании средствами массовой информации самостоятельно. Вместе с тем, такая ошибочная трактовка может быть не случайной, поскольку миссии БДИПЧ нередко в рамках своего мониторинга СМИ, проводимого в некоторых государствах, смешивают понятия предвыборной агитации, информирования избирателей о выборах и информирования о деятельности органов государственной власти.

Отмечая, что избиратели могут быть включены в список избирателей и в день выборов по решению суда или вышестоящей избирательной комиссии, миссия не упоминает возможность включения в список избирателей

избирателя, зарегистрированного на территории соответствующего избирательного участка, по решению непосредственно участковой избирательной комиссии, при том что включение избирателя в таком порядке является наиболее распространенным случаем.

Ссылаясь на выраженную представителем ОБСЕ по вопросам свободы СМИ «глубокую обеспокоенность ситуацией со свободой СМИ» в связи с внесением изменений в законодательство в части регистрации СМИ, получающих финансирование из иностранных источников, в качестве иностранных агентов, которые по оценкам представителя могут негативно повлиять на свободу информации, миссия по оценке потребностей не уточняет, что такие изменения затронули деятельность 9 средств массовой информации, не анализирует данные о зрительской аудитории этих СМИ, и, естественно, не акцентирует внимание на то, что изменения были приняты в качестве зеркальной меры в ответ на аналогичные требования другого государства-участника ОБСЕ, нередко называющего себя лидером в области развития демократии и свободы слова.

Наконец, представляет интерес перечень встреч, проведенных миссией по оценке потребностей, в период ее работы в России. Так, согласно Руководству по наблюдению за выборами БДИПЧ ОБСЕ (шестое издание), «обычно МОП проводит встречи с представителями избирательных органов и органов государственной власти ..., также члены миссии встречаются с представителями политических партий, средств массовой информации, организаций гражданского общества...». Эти встречи проводятся с целью изучения предвыборной обстановки в стране и учитываются при выработке рекомендаций. Очевидно, что для решения таких задач миссии по оценке потребностей необходимо, по крайней мере, стремиться к проведению подобных встреч с представителями всего спектра соответствующих объединений. Однако, как следует из перечня встреч, являющегося приложением к отчету миссии, миссия провела встречи с 7 представителями политических партий и штабов кандидатов, в том числе 4 представителями

«Единой России», и по 1 представителю партии «Яблоко» и штабов потенциальных кандидатов К. Собчак и Б. Титова; 4 представителями СМИ, в том числе с 3 представителями ВГТРК и 1 представителем «Эхо Москвы»; 8 представителями структур гражданского общества, в том числе 5 представителями Движения «Голос», 1 представителем Московской хельсинской группы (Л. Алексеевой), а также 1 экспертом по выборам (Д. Орешкин) и «президентом Российского института» (Г. Павловский).

Очевидно, что ни в одной из указанных категорий миссия не предприняла попытку встретиться с представителями всего спектра соответствующих объединений.

В случае сохранения подобных подходов со стороны БДИПЧ ОБСЕ к наблюдению за выборами в Российской Федерации объективность, профессионализм и политическая нейтральность миссии БДИПЧ могут быть поставлены под сомнение, что будет не только способствовать снижению доверию к ее выводам и уменьшению эффективности ОБСЕ, но и может быть воспринято как предвзятое отношение к одному из государств-участников ОБСЕ и прямая либо косвенная попытка вмешательства во внутривнутриполитические процессы государства.