

Российский общественный институт избирательного права

Обзор

Некоторые особенности заявления о предварительных результатах и выводах Миссии по наблюдению за выборами БДИПЧ ОБСЕ

РОИИП
Москва, 2018

Прошло более десяти лет с момента признания директивными органами ОБСЕ необходимости «обеспечения подотчетности, объективности, транспарентности и профессионализма процесса наблюдения за выборами» (Совет Министров иностранных дел ОБСЕ, 2006 г, Брюссель), однако до сих пор профильное подразделение ОБСЕ по наблюдению за выборами – Бюро по демократическим институтам и правам человека (БДИПЧ) – не может выйти преодолеть кризис неопределенности, обусловленный политизированностью работы этого органа.

Сегодня БДИПЧ продолжает работать в старой парадигме 90-х годов и игнорирует открывшиеся возможности совершенствования механизмов мониторинга, обусловленные развитием современных технологий и требованиям времени, которые заложены в основу любых цивилизованных демократических процессов – верховенство права, паритетность и сбалансированность, открытость и прозрачность своих действий, нацеленность на содействие реализации прав граждан.

В отличие от международных наблюдательных миссий, формируемых Организацией американских государств, Содружеством независимых государств, БДИПЧ ОБСЕ, спустя 25 лет поле своего образования, так и не может четко сформулировать цели своего наблюдения на выборах и продолжает действовать по инструкциям собственного производства, не одобренных ни экспертным сообществом, ни директивными органами ОБСЕ, а свою деятельность осуществляет максимально латентно.

С 2012 года РОИИП при содействии ЦИК России и МИД России пытается получить данные краткосрочных наблюдателей БДИПЧ ОБСЕ, которые были собраны на российских выборах, но все безрезультатно.

Отсутствие четкой методологии работы, утвержденной государствами-участниками ОБСЕ, подотчетности миссии БДИПЧ, латентный характер ее деятельности позволяют работать Бюро в политических, а не правовых интересах развития нашего общества.

Яркий тому пример заявление БДИПЧ ОБСЕ по результатам наблюдения на выборах Президента России 18 марта 2018 г., насыщенное нелестными и не корректными с правовой точки зрения выводами без каких-либо четких фактических аргументов, подтвержденных многочисленными наблюдателями миссии, без указаний на отступления от конкретных обязательств в рамках ОБСЕ или неисполнение норм закона, но переполненное политическими гипотезами и предположениями.

** * **

Некоторые особенности заявления БДИПЧ ОБСЕ о предварительных результатах и выводах миссии по наблюдению за выборами¹

Миссия по наблюдению за выборами БДИПЧ ОБСЕ на выборах Президента Российской Федерации 18 марта 2018 года обнародовала заявление о предварительных результатах и выводах 19 марта 2018 г.²

Согласно Руководству по наблюдению за выборами БДИПЧ ОБСЕ (шестое издание), цель наблюдения за выборами состоит в том, чтобы оценить, в какой степени данный избирательный процесс соответствует обязательствам ОБСЕ и другим международным стандартам демократических выборов, отражены ли такие обязательства в законодательстве и как то законодательство выполняется; в задачи наблюдения также входит определение направлений необходимых улучшений, а также выработка конкретных и действенных рекомендаций в поддержку мер государств-участников по проведению демократических выборов в соответствии с обязательствами ОБСЕ.

В заявлении о предварительных результатах и выводах (далее также предварительное заявление) миссия БДИПЧ сформулировала достаточно противоречивый общий вывод, согласно которому «выборы прошли в чрезвычайно контролируемой правовой и политической среде, отмеченной сохраняющимся давлением на критические мнения, в то же время ЦИК провела выборы эффективно и прозрачно. После активных усилий по повышению явки, граждане приходили голосовать в больших количествах, тем не менее ограничения фундаментальных свобод собраний, ассоциаций и выражения мнений, а также регистрации кандидатов, ограничивали возможность политического участия и стали причиной отсутствия реальной конкуренции. Несмотря на то, что кандидаты могли относительно свободно проводить избирательную кампанию, развернутое и некритическое

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

² <https://www.osce.org/ru/odhr/elections/russia/375673?download=true>

освещение деятельности действующего президента в большинстве СМИ привело к неравным условиям. В целом день голосования прошел организованно, несмотря на некоторые недостатки, связанные с соблюдением тайны голосования и прозрачностью подсчета голосов».

Как видно из изложенной формулировки, представляющий собой главный вывод, миссия не только не сформулировала, но и не предприняла попытку сформулировать оценку степени соответствия выборов обязательствам Российской Федерации в рамках ОБСЕ и другим международным избирательным стандартам. При этом формулировки содержат неконкретные и некорректные положения, например, о том, что кандидаты могли «относительно свободно проводить избирательную кампанию», при этом примеров ограничения свободы ее проведения в заявлении не приведено. Неконкретным является и довод о «чрезвычайно контролируемой правовой среде». В то же время все положительные аспекты выборов, отмеченные в первом абзаце предварительного заявления, в нем же «уравновешиваются» критическими замечаниями, не всегда указывающими при этом на конкретные проблемы, выявленные наблюдателями миссии.

Констатируя, что ЦИК отказала в регистрации 17 кандидатам, 6 из которых безуспешно обжаловали решения в Верховном Суде, миссия не комментирует основания отказа и не дает оценки соответствия отказов законодательству Российской Федерации. При этом отмечает, что «действующие ограничения права быть избранным противоречат обязательствам в рамках ОБСЕ и другим международным стандартам и ограничивают инклюзивность процесса регистрации кандидатов».

Тезис о том, что поскольку большинство кандидатов публично высказывали уверенность в победе действующего президента, в предвыборной кампании отсутствовала конкурентная борьба, содержит логическое противоречие, поскольку действительно высказывавшаяся рядом кандидатов уверенность в победе другого кандидата была основана на изучении общественного мнения и подтверждалась многочисленными

опросами социологических служб. При этом обязательства ОБСЕ в сфере демократических выборов не предусматривают необходимости совершения государством каких-либо действий, направленных на «уравновешивание» рейтингов кандидатов, сокращения отрыва лидирующего кандидата от других. Следовательно, весьма существенный отрыв, зафиксированный в результатах выборов и ожидаемый исходя из изучения общественного мнения, не может быть признан противоречащим обязательствам ОБСЕ, и не подлежит оценке со стороны международных наблюдателей, поскольку не является процедурным вопросом выборов.

Довод о том, что «ряд активистов, которые подвергали сомнению легитимность выборов, были задержаны» не подкреплен списком таких активистов либо их количеством, а также анализом причин задержания и связью этих причин с их мнением относительно легитимности выборов. Ссылка на то, что миссия «получала сообщения о случаях давления на избирателей с целью привлечения их к участию в выборах» также не снабжена какой-либо конкретикой о масштабах проблемы и результатах проверки и подтверждения либо не подтверждения этих сообщений. Однако два указанных утверждения позволили миссии указать, что «все эти нарушения противоречат ряду обязательств в рамках ОБСЕ и другим международным обязательствам в отношении свободы и равенства предвыборной кампании». Исходя из текста предварительного заявления, «все эти нарушения» представляют собой задержание по невыясненным миссией причинам неустановленного миссией числа активистов, подвергавших сомнению легитимность выборов, а также полученные миссией сообщения, количество и достоверность которых миссией не установлена, о случаях давления на избирателей, количество которых также не установлено.

Признавая компетентность нижестоящих, по отношению к ЦИК, комиссий, миссия с присущей ей степенью конкретики отмечает, что «некоторые собеседники поднимали вопрос о том, влияет ли состав комиссий

на их беспристрастность и независимость», т.е. эти собеседники, как следует из текста, даже не выражали сомнения в беспристрастности и независимости комиссий, а лишь формулировали вопрос, на который, по-видимому, ожидали ответа от самой миссии. Однако, ответ миссии на этот вопрос в предварительном заявлении не содержится.

Оценивая положительно новый механизм голосования по месту нахождения, миссия отмечает, что «в то же время неоднократно публично озвучивались опасения, что этот механизм использовался для оказания давления на избирателей с целью привлечения их к голосованию». Данный тезис также остался без детального пояснения кем, когда, где, в отношении какого числа избирателей и т.п. могло оказываться такое давление и, главное, подтвердились ли, хотя бы по субъективным ощущениям наблюдателей миссии, эти озвученные неуказанными миссией субъектами опасения.

Единственным пояснением является утверждение, что «МНВ получила сообщения о нескольких случаях, когда работники, студенты и родители школьников подвергались давлению с целью принуждения к участию в выборах», указывая 20 городов, где о таких случаях сообщалось наблюдателям, без указания от кого поступали подобные сообщения, что является весьма важным для их оценки.

Миссией снова (как и после выборов 2016 г.) выражено убеждение, что «бланкетное ограничение избирательных прав всех осужденных и лиц, признанных судом недееспособными, противоречит пункту 7.3 Копенгагенского документа ОБСЕ 1990 г.». При этом по неизвестной причине авторы предварительного заявления исказили положение Конституции Российской Федерации, согласно которому избирательного права лишены не все осужденные, а осужденные к лишению свободы, т.е. к самому строгому из применяющихся наказанию, а также не уточнили, что признание судом гражданина недееспособным является следствием установления его неспособности понимать значение своих действий и

руководить ими, что, согласно международным актам и практике, включая практику ЕСПЧ, является допустимым ограничением.

Кроме того, в предварительном заявлении указано, что ограничение права баллотироваться, связанное с местом жительства, т.е. установленное Конституцией РФ требование о постоянном проживании на территории Российской Федерации в течение 10 лет, противоречат обязательствам в рамках ОБСЕ и другим международным обязательствам и стандартам (со ссылкой на пункт 15 Замечания общего порядка № 25 СПЧ ООН к статье 25 Международного пакта о гражданских и политических правах, согласно которому ограничения должны быть основаны на объективных и разумных критериях, а лица, которые обладают правом, не должны исключаться на основе неоправданных или дискриминирующих требований к месту проживания). Необходимо отметить, что обязательства ОБСЕ практически не затрагивают право быть избранным главой государства, поскольку в значительном числе государств-участников ОБСЕ прямых выборов главы государства не проводится, а ограничения, связанные с требованием к постоянному проживанию кандидата на территории государства, установлены для лиц, баллотирующихся на прямых выборах на должность главы государства, практически во всех государствах ОБСЕ, однако соответствующие миссии БДИПЧ о противоречии этих ограничений обязательствам ОБСЕ не заявляли.

Вывод о том, что «избиратели не получали от СМИ критическую оценку взглядов и компетенций действующего президента» вряд ли основан на качественном мониторинге СМИ, часть из которых открыто критикует действующую власть, при этом государство не брало на себя обязательства создавать или поддерживать СМИ, критикующие действующего президента.

В предварительном заявлении указано, что «в ИКС поданы более 160 жалоб, которые в основном касались агитационных материалов, включая распространение листовок, призывающих бойкотировать выборы. Решения ИКС носили последовательно ограничительный характер, признавая в

распространении таких материалов факт нарушения закона». При этом миссия не дала оценку соответствия таких решений закону.

Утверждение, что «в течение дня наблюдатели ММНВ обратили внимание на ряд мер, применяемых для повышения явки избирателей, некоторые из которых были неприемлемыми, таким образом, подтверждая опасения, выраженные в ходе избирательной кампании» достаточно наглядно характеризует степень конкретики предварительного заявления.

Давая в сноске пояснения о порядке выдвижения и регистрации, миссия, как усматривается из текста, не четко разграничивает различные стадии этого процесса. Так, указывая, что «для представления своей кандидатуры на регистрацию в качестве кандидата необходимо представить большой перечень документов, в том числе нотариально заверенный протокол встречи группы избирателей или съезда партии, сведения о доходах, расходах и собственности кандидата и его/ее супруги/а за последние шесть лет, а также подтверждение об открытии счета для избирательного фонда. Все счета кандидата в иностранных банках должны быть закрыты на момент подачи документов», миссия перечисляет в первой части пояснения документы, необходимые для выдвижения кандидатуры, во второй – для регистрации. При этом с учетом значительной разницы по срокам представления соответствующих документов (особенно для кандидатов, осуществляющих сбор подписей), создается некорректное представление о порядке выдвижения и регистрации.

Характеризуя ход предвыборной агитационной кампании, миссия отмечает, что «несмотря на то, что в целом кандидаты имели возможность свободно вести кампанию, наблюдатели МНВ БДИПЧ были проинформированы, что некоторые местные власти не разрешали некоторым из них проведение предвыборных мероприятий в выбранном ими месте в желаемое время», при этом поясняется порядок подачи уведомления о публичном мероприятии и указываются 4 кандидата, штабы которых «сообщили о трудностях при организации мероприятий» с указанием

городов. При этом миссия не анализировала соответствие действий местных властей закону в части согласования публичных мероприятий, в том числе по основаниям отказа, предложению альтернативного места или времени и т.п.

Комментируя наблюдение от общественных палат, миссия указала, что «члены региональных общественных палат назначаются федеральным или региональным правительством и организациями гражданского общества», в то время как федеральное правительство не принимает участия в формировании ни федеральной, ни региональных общественных палат, как и региональное правительство (в ряде регионов часть членов региональной палата назначаются высшим должностным лицом, а не правительством). Станным представляется и утверждение, что «в 10 % случаев было отмечено, что наблюдатели от общественных палат представляли интересы кандидата, что ставило под сомнение их нейтральность», не содержащее пояснений, в связи с чем наблюдателями сделан такой вывод, такое утверждение ставит под сомнение профессионализм наблюдателей БДИПЧ, которые не смогли установить кем назначен тот или иной наблюдатель на избирательном участке.

Отмечая факт отказа в аккредитации представителям двух СМИ – «Левиафан» и «Молния», миссия отметила, что «ЦИК объяснила отказ «Левиафану» тем, что издание ликвидировано судом, а «Молнии» - неверной информацией в документах на аккредитацию». При этом миссия не дала оценку обоснованности мотивации отказа ликвидацией издания судом.

В заявлении отмечено, что «вброс бюллетеней был выявлен в момент подсчета голосов в 11 УИКах» (из 221 посещенного при подсчете), при этом, несмотря на то, что подобные действия в случае их совершения представляют собой состав преступления, миссия не указывает конкретные избирательные участки, где ей были отмечены соответствующие факты.

В предварительном заявлении не пояснены причины сокращения числа долгосрочных и краткосрочных наблюдателей. В заявлении указано лишь, что миссия состоит из 13 экспертов основной команды, а также 60

долгосрочных наблюдателей; а для наблюдения в день голосования было направлен 481 наблюдатель, включая долгосрочных и краткосрочных наблюдателей от БДИПЧ и 101 члена делегации Парламентской Ассамблеи ОБСЕ (т.е. количество краткосрочных наблюдателей БДИПЧ, без учета долгосрочных наблюдателей и членов делегации ПА ОБСЕ составило 320 чел.), при том что миссия по оценке потребностей рекомендовала разместить 80 долгосрочных и 420 краткосрочных наблюдателей БДИПЧ.

Некоторые выводы

Миссия БДИПЧ ОБСЕ, отметив выполнение ряда рекомендаций предыдущих миссий, тем не менее, сохранила тенденцию нелестных оценок проводимых избирательных реформ в России и сформулировала основные выводы в негативистской модальности аналогично выводам 2012 г., когда в предварительном заявлении также содержались противоречивые отрицательные оценки и неконкретные формулировки.

Одновременно миссия БДИПЧ «закрыла глаза» на преднамеренное создание препятствий реализации избирательных прав со стороны другого государства-участника ОБСЕ – Украины, которая не только не оказала содействие в реализации общих для ОБСЕ обязательств и ценностей в сфере развития демократии, но и открыто препятствовала ей.

В целом анализ заявления о предварительных результатах и выводах миссии БДИПЧ ОБСЕ по наблюдению за выборами Президента Российской Федерации 18 марта 2018 года позволяет отметить, что руководством миссии предпринята традиционная для БДИПЧ попытка сочетать результаты наблюдения и выводы миссии с оценками политического характера, при этом любой позитивный факт, отмеченный наблюдателями БДИПЧ, авторы заявления умоляют добавленным политическим толкованием, негативно характеризующим

выборы. Оценки краткосрочных наблюдателей БДИПЧ, которых было более 400 (около 80 % всей миссии БДИПЧ), авторы заявления не раскрывают.

Раздел «предварительные выводы», в котором сконцентрировано основное содержание предварительного заявления содержит наибольшее количество оценок политического характера, абсолютное большинство которых не подкреплены ссылками на конкретные факты и наблюдения.

Большинство негативно характеризующих выборы доводов ограничиваются ссылками на полученные миссией сообщения неназванных источников без указания их количества и иных конкретных данных, при этом в отчете отсутствует оценка этих сообщений самой миссией, ограничиваясь лишь указанием на полученные сообщения.

Заявление содержит целый ряд некорректных, по сравнению с российским законодательством, положений, свидетельствующих о недостаточно глубоком исследовании специалистами БДИПЧ действующего законодательства, некорректной трактовкой наблюдаемых процессов либо целенаправленном их искажении. Традиционно для миссий БДИПЧ предварительное заявление содержит значительное количество неконкретных расплывчатых формулировок, направленных на создание неблагоприятного впечатления у читателя без указания конкретных фактов, а также не содержит ссылок на конкретные нарушения, которые могли бы стать предметом проверки со стороны компетентных органов. Это может свидетельствовать о недостаточном профессионализме кадров миссии БДИПЧ, которая должна содействовать в реализации демократических принципов организации выборов, либо о сомнениях самой миссии в излагаемом в заявлении фактологическом материале.

Анализ деятельности миссии БДИПЧ ОБСЕ, с точки зрения ее соответствия принципам международного наблюдения за выборами³, позволяет признать ее лишь частично соответствующей принципам уважения национального суверенитета, универсальности, взаимности, и полностью не соответствующей принципам открытости, профессионализма, беспристрастности, оказания действенной помощи.

С учетом традиционной латентной работы миссии БДИПЧ ОБСЕ (так, БДИПЧ более 6 лет не предоставляет российским экспертам данные анкет международных наблюдателей на выборах 2011 г.), ее деятельность не может быть признана соответствующей цели создания Бюро, сформулированной государствами-участниками в 1990 г. как содействие контактам и обмену информацией о выборах.

³ Принципы международного наблюдения и их правовое наполнение на пространстве СНГ установлены в Декларации МПА СНГ «О принципах международного наблюдения за выборами и референдумами в государствах-участниках Содружества Независимых Государств» от 25.11.2008 г.