



НАЦИОНАЛЬНЫЙ
ОБЩЕСТВЕННЫЙ
МОНИТОРИНГ

Выборы Президента России: экспресс-монитор

19–25 февраля 2018 года

Первая неделя предвыборной агитации в СМИ обозначила основные позиции предвыборных программ кандидатов, а продолжившиеся избирательные споры по вопросам информационного обеспечения выборов показали, что отдельные кандидаты активно используют тактику серийного направления жалоб.

Избирательные комиссии и субъекты общественного контроля проводят обучение организаторов выборов и наблюдателей, совершенствуют систему оказания правовой и психологической поддержки при работе в стрессовых и нештатных ситуациях. Все это показывает важность и необходи-

мость выработки определенных стандартов наблюдения, этических норм поведения общественных наблюдателей, а сомнительные заявления отдельных участников системы общественного контроля лишней раз показывают сложность достижения консенсуса по этому важному вопросу.

С направлением наблюдателей на выборы Президента Российской Федерации определились Миссия наблюдателей СНГ и парламентская ассамблея ОБСЕ. Международное наблюдение на выборах 2018 года, скорее всего, станет самым масштабным за всю историю российских выборов.

Агитация в СМИ: старт конкурентной медийной активности

Начало недели было ознаменовано официальным стартом агитационной кампании в СМИ. Выделенные телеканалами «Россия 1», «Россия 24», Первый канал, «ТВ Центр», Общественное телевидение России (ОТР) и радиоканалами «Радио России», «Маяк» и «Вести ФМ» временные эфирные промежутки (вечерний и утренний прайм-тайм) стали медийной ареной для соревнования предвыборных политических программ. В агитационных материалах кандидаты выразили свое видение текущей политической повестки и перспективной программы действий, сфор-

мулировав свое видение образа будущего и конкретные предвыборные обещания по обеспечению роста экономики и улучшению социального благополучия.

В технологическом отношении показ предвыборных материалов выявил новые возможности позиционирования. Так, один из кандидатов в течение всего эфирного показа, находясь в кадре, хранил молчание, поочередно показывая в кадре текстовые записки, другой же счел возможным ограничиться в своем материале кратким вопросом из трех слов.



Ракурс

Главная цель любого агитационного материала – побудить избирателя проголосовать за конкретного кандидата. Однако эта цель может достигаться по-разному. Стратегия предвыборной кампании кандидатов может предполагать восстановление или повышение медийной узнаваемости, ориентацию на победу на выборах или лишь на получение статистически значимого процента голосов избирателей. Технологические решения лишь обеспечивают конечный результат. Между тем, формулирование в агитационных материалах несбыточных, заведомо нереализуемых на практике обещаний не работает на укрепление авторитета выборов.

Совместные агитационные мероприятия кандидатов в Президенты Российской Федерации на общероссийских теле- и радиоканалах начнутся с 28 февраля и будут продолжаться до 15 марта. Продолжительность дебатов и время выхода в эфир различно, например, на канале «Россия 1» они будут проходить в 23.15, на канале «Россия 24» с 19.00 до 20.00. На радиоканалах дебаты будут проходить в 12.00, 13.00 и 14.00.

Жесткий и плотный график эфирного времени требует ведения предвыборной кампании в максимально интенсивном режиме, иногда на различных каналах в течение дня у кандидатов запланировано по несколько дебатов (иногда по 7 в день). Как следствие, многие участники избирательного процесса оказались недовольны графиком и временем проведения дебатов. Ситуация осложняется

тем, что согласно закону при проведении совместных агитационных мероприятий на общероссийских теле- и радиоканалах кандидат должен принимать в них личное участие (возможность участия вместо кандидата доверенного лица допускается только для региональных телеканалов), в связи с чем ряд кандидатов высказали предложение о проведении части дебатов в записи. Вопрос затронул как непосредственное проведение дебатов, так и их демонстрацию в эфире. ЦИК согласился, с тем, что если кандидаты договорятся между собой о записи дебатов, то комиссия окажет содействие в решении данного вопроса. Что же касается изменения графика выхода совместных агитационных мероприятий, то жесткая эфирная сетка вещания делает реализацию таких предложений невозможным.

Ракурс

Совместные агитационные мероприятия – крайне ответственное мероприятие, которое вписано в жесткий медийный формат телевещания, не всегда приемлемый для ряда кандидатов, в том числе в силу плотности их рабочего или служебного графика. Участие в них является делом добровольным, в связи с чем законодательство допускает возможность для кандидата отказаться от участия в их проведении полностью или частично. В последнем случае вместо кандидата в эфире региональных телеканалов и радиоканалов примут участие его доверенные лица.

Большой вопрос вызывает и запись дебатов для их последующей трансляции. У кандидатов может возникнуть соблазн отредактировать свои выступления, в случае, например, неудачной на их взгляд фразы.

Начало агитационной кампании в СМИ совпало с решением ЦИК России рассмотреть накопившиеся жалобы на рабочей группе по

информационным спорам, заседание которой состоялось 20 февраля. В центре рассмотрения оказались два блока вопросов:



о претензиях кандидата П.Грудина к освещению его предвыборной деятельности общероссийскими телеканалами и жалобы по поводу показа на «Первом канале» фильма О. Стоуна «Путин».

Более 30 обращений, поступивших от кандидата П. Грудина, касались материалов, размещенных в эфире пяти телеканалов («Первый канал», «Россия 1», «ТВ Центр», НТВ, РЕН ТВ) за период с 25 января по 14 февраля. И хотя содержащиеся претензии были основаны на материале различных телевизионных сюжетов, в основе жалобы была положена одна типовая форма юридического обоснования. Суть претензий можно свести к нескольким позициям: по мнению заявителя, телеканалы игнорируют активность кандидата и не освещают проводимые им публичных мероприятий в регионах, при демонстрации сюжетов позволяют себе запрещенные законом комментарии, в том числе третьих лиц,

не имеющих отношения к выборам, а сама тональность сюжетов носит негативный характер и направлена на формирование отрицательного образа в глазах избирателей. Недовольный освещением собственной кампании в СМИ, кандидат призывал неуполномоченный на то орган то ли согласиться с его оценкой, то ли вынести от лица комиссии собственную, и на этом основании предоставить ему возможность опубликовать опровержение в СМИ.

По итогам предметного разбирательства и просмотра ряда спорных, по мнению заявителя, телевизионных сюжетов все жалобы были отклонены. Эксперты отметили, что сообщения СМИ основаны на достоверных фактах и обстоятельствах, полученных из официальных источников, не содержат не соответствующих действительности сведений, способных нанести ущерб чести, достоинству и деловой репутации кандидата.

Ракурс

Объективность и беспристрастность информационных материалов о кандидатах и их предвыборных мероприятиях не означает, что СМИ не вправе обнародовать информацию, которая будет восприниматься как создающая информационные риски для кандидата. То же касается и сообщений СМИ о неурегулированных спорах в возглавляемом кандидатом хозяйствующем субъекте, особенно если позитивный опыт этого хозяйства преподносится в его агитационных материалах как образец социальной ответственности.

Особый вопрос – публичная активность самих кандидатов. В ходе кампании кандидаты сделали немало заявлений, о некоторых из которых, возможно, сейчас сожалеют. Но заявления и комментарии сделаны публично, под камеры, и вопросы их оценок общественностью и СМИ находятся в зоне их личной ответственности.

На заседании рабочей группы получила продолжение тема трансляции многосерийного документального фильма Оливера Стоуна «Путин» на «Первом канале», т.к. представители двух кандидатов (К. Собчак, Г. Явлинского) обратились в ЦИК с жалобами на нарушение законодательства в части ведения предвыборной агитации. Одновременно с этим доверенное лицо П. Грудина предложило ЦИК России в целях обеспечения равенства представленности в телеэфире кандидатов «оказать

помощь» в трансляции фильма о директоре совхоза им. Ленина «Территория социального оптимизма» (фильм показывался на спутниковом общественно-политическом телеканале «Красная линия»). По итогам рассмотрения рабочая группа констатировала отсутствие признаков предвыборной агитации в авторском произведении и не усмотрела оснований для удовлетворения просьбы доверенного лица кандидата от КПРФ о содействии в размещении фильма о нем на «Первом канале».



Очевидно, что организаторы выборов не могут предлагать телеканалам информационные материалы об отдельных кандидатах, изготовленные третьими лицами. Иной подход означал бы существенное искажение принципов взаимоотношений между организаторами выборов и СМИ. 21 февраля спорные вопросы информационного обеспечения вы-

боров были рассмотрены на заседании ЦИК России. В результате комиссия согласилась с выводами рабочей группы, согласовала проекты ответов заявителям с указанием причин, по которым их жалобы остались без удовлетворения. Решение рабочей группы было поддержано большинством членов ЦИК против одного.

Организационные вопросы избирательной кампании

Вопросы взаимоотношений на участке между членами УИК и лицами, имеющими право присутствовать в помещении для голосования в первую очередь с наблюдателями и представителями СМИ, призвано снять обучение членов избирательных комиссий, которое полным ходом идет все это время.

Обучение прошли более 23 тысяч из 27 тысяч членов территориальных избирательных комиссий (около 85%) и 590 тыс. из 850 тыс. членов участковых избирательных комиссий (почти 70%), сообщила 21 февраля Э. Памфилова. При этом тестирование на учебно-методическом комплексе Избирательное право и избирательный процесс прошли 18 тыс. членов ТИК и 427 тыс. членов УИК.

В 25 субъектах обучение планировалось завершить до 25 февраля в 60 поэтапно до

16 марта. «Это 16 марта меня очень настораживает», – сказала Э. Памфилова, отметив, что подавляющее большинство недоразумений, нарушений, происходит не по злой воле, а из-за незнания нюансов и неготовности оперативно решить ту или иную проблему.

В ходе выборов, по словам главы ЦИК, будет функционировать механизм психологической и юридической поддержки членов участковых комиссий в стрессовых ситуациях. В рамках информационно-справочного центра ЦИК появится отдельный канал, куда члены УИК смогут звонить «в сложную минуту», а также в нештатных ситуациях, когда «надо быстро принимать решение, но есть сомнения». По телефону будет оказываться помощь, моральная поддержка и консультации по правовым вопросам.

Ракурс

В стрессовых условиях интенсивной и конкурентной избирательной кампании члены и сотрудники избиркомов испытывают значительные психологические перегрузки, нередко сталкиваясь с давлением отдельных участников избирательного процесса, настаивающих на принятии в их пользу того или иного решения. В этих условиях сохранение здорового морального климата, нормальной рабочей обстановки, с одной стороны, и объективность правовой оценки, недопущение принятия неправомερных решений – с другой, является общей двуединой задачей.

Внесение избирателей в списки по месту нахождения выходит на новый этап – с 25 февраля подать заявления можно будет и в лю-

бой участковой избирательной комиссии. Для многих избирателей, особенно для тех, кто не владеет в должной мере компьютерными



технологиями, либо проживающих вдали от административных центров, в небольших поселениях, где отсутствуют МФЦ, подача заявления в участковую комиссию по сути представляет собой единственную возможность проголосовать по месту своего нахождения. Между тем, организация подачи заявлений в территориальных комиссиях выявила недостаточную активность по информированию избирателей о времени работы комиссий. Да и само время работы, как правило, совпадает с рабочим временем большинства граждан.

«Расширьте время работы избирательных комиссий», – призывала на заседании ЦИК глава ведомства Э. Памфилова. Очевидное удобство – шаговая доступность, отсутствие необходимости вспоминать номер избирательного участка, на котором собирается проголосовать избиратель, может быть нивелировано временем работы по будням с 10:00 до 14:00 или с 14:00 до 18:00. ЦИК всячески призывал избирательные комиссии субъектов РФ усилить работу по организации удобного времени работы УИК.

Ракурс

Обращение к теме доступности участковых и территориальных избирательных комиссий на прошлой неделе было явно вынужденным – большинство решений о режиме работы в регионах были приняты в декабре 2017 – январе 2018 года. Насколько возможно их скорректировать – вопрос достаточно сложный, учитывая, что удобное для избирателей время, как правило, вечер. Отдельная тема – доступность самой информации о работе комиссий. В справочно-информационном центре ЦИК, по словам Н.Булаева, есть график работы избирательных комиссий по приему заявлений. Однако обнародовать этот график, например, на своей же интерактивной карте, ЦИК пока не стал, хотя реализация такой меры позволила бы решению проблемы.

Между тем, число граждан, подавших заявления о включении в список избирателей по месту нахождения, уже превысило миллион

человек – последние официальные данные на 21 февраля показывали 953 889 заявлений, при динамике 45 тыс. заявлений в день.





В данных ЦИК по подаче заявлений обращает на себя внимание падение динамики подачи. За период с 16 по 21 февраля она составляла 45,3 тыс. заявлений в день, тогда как в предшествующую неделю – 68,7 тыс. Спрогнозировать динамику в две оставшиеся недели достаточно сложно, поскольку многое будет зависеть от качества работы участковых избирательных комиссий. Цифра 1,5 – 2 млн представляется вполне достижимой, однако она меньше, чем число выданных открепительных и проголосовавших по открепительным удостоверениям на предыдущих выборах.

В 2012 году избирателям было выдано 2 166 913 открепительных удостоверений. Правда, воспользовались ими значительно меньше граждан: Число избирателей, проголосовавших по открепительным удостоверениям составило 1 600 046. В тоже время, существует важное содержательное отличие – новый процесс смены места голосования более прозрачен, технологичен и проверка его значительно проще.

Наверно, мониторинговыми организациями еще предстоит провести свой анализ, связанный с применяемыми технологиями «открепления» избирателей и дать свою оценку качеству этого процесса.

Голосование по открепительным удостоверениям на выборах Президента Российской Федерации

	2012	2008	2004
Число полученных открепительных удостоверений	2 257 205	2 261 098	2 085 381
Число открепительных удостоверений, выданных избирателям на избирательном участке	1 979 696	1 798 965	1 012 574
Число открепительных удостоверений, выданных избирателям ТИК	187 217	155 338	40 227
Число избирателей, проголосовавших по открепительным удостоверениям	1 600 046	1 319 640	818 681
Число неиспользованных открепительных удостоверений	277 475	462 074	1 072 788
Число утраченных открепительных удостоверений	34	30	10



Общественное и международное наблюдение на выборах

Организации, собирающиеся осуществлять общественное наблюдение на выборах, выработали принципы проведения наблюдения. Уже более 1000 общественных организаций приняли Этический кодекс общественного наблюдателя, подготовленный Общественной палатой РФ, региональными общественными палатами и общественными организациями.

В частности, в пункте 4 Кодекса наблюдателя особо отмечено, что «Общественное наблюдение основывается на использовании объективной и достоверной информации. Его участники основываются на достоверных и верифицируемых фактах и отказываются от использования ложной или непроверенной информации. Общая оценка избирательного процесса осуществляется наблюдателями коллегиально после определения резуль-

татов выборов и основана на анализе хода избирательной кампании, хода голосования и подсчета голосов».

Секретарь общественно палаты РФ Валерий Фадеев, комментируя положения кодекса, подчеркнул: «Наш корпус наблюдателей не политизирован, и наша цель — предельная чистота и открытость выборов, их легитимность». Указывается, что общественное наблюдение за выборами носит политически нейтральный, беспристрастный и непартийный характер. Его участники воздерживаются от любых оценок, высказываний и использования символики и иных действий, которые могут быть истолкованы как оказание предпочтения, симпатии или антипатии политическим силам и кандидатам.

Актуальность темы соблюдения этических норм в сообществе наблюдателей получила



неожиданное подтверждение. 21 февраля одна из организаций, также проводящих наблюдение на выборах, выступила с обвинениями в адрес наблюдателей от Обще-

ственной палаты, корпуса наблюдателей, ряда общественных объединений в том, что они направят на участки «ненастоящих» наблюдателей.

Ракурс

Что стоит за подобными заявлениями? Очевидно не только профессиональная конкуренция, но и глубокие расхождения в понимании роли наблюдателей. Между наблюдателями, полагающими главной своей целью защиту избирательных прав граждан, решение проблем, возникающих в процессе организации выборов, и «наблюдателями», нацеленными на поиск реальных и мнимых нарушений на выборах и организацию вокруг этого шума – разница принципиальная и, похоже, непреодолимая.

Судя по всему, этические принципы, заложенные в Кодексе наблюдателя, совершенно неприемлемы для создателей «Карты нарушений», прямо указывающих, что «материалы сайта являются добровольными сообщениями пользователей о возможных нарушениях избирательного законодательства, которые публикуются без предварительной проверки в версии пользователей». «Контролеры», видящие свое предназначение лишь в трансляции в публичное пространство непроверенных данных о реальных и мнимых нарушениях, в публичном обличении организаторов выборов и части кандидатов (обычно в соответствии с собственными политическими пристрастиями), как минимум, не выполняют в полном объеме своей роли по объективной оценке и обеспечению чистоты выборов, а подчас и дискредитируют их.

Международное наблюдение на выборах Президента РФ, судя по тенденциям этой недели, будет многочисленным и представительным. В рамках общей Миссии наблюдателей от СНГ будут наблюдать за президентскими выборами представители государств – участников Содружества Независимых Государств, Межпарламентской Ассамблеи СНГ, Исполнительного комитета СНГ, представители Парламентской Ассамблеи Организации Договора о коллективной безопасности (ОДКБ) и Парламентского собрания Союза России и Белоруссии. В состав миссии войдет около 300 наблюдателей, из них порядка 40 долгосрочных, о чем сообщил 19 февраля глава миссии В. Гуминский в ходе встречи с председателем ЦИК Э. Памфиловой.

Это несколько меньше, чем миссия БДИПЧ ОБСЕ, 60 долгосрочных наблюдателей от которой уже начали работу в регионах России, а приезд 420 краткосрочных наблюдателей планируется в марте.

243 наблюдателя из 74 стран приглашает Государственная Дума. По словам председателя комитета по международным делам Л.Слуцкого, среди них 23 депутата Европарламента, 107 депутатов и сенаторов национальных парламентов, девять мэров городов и действующих министров.

Парламентская ассамблея ОБСЕ, по заявлению главы делегации РФ в ПА ОБСЕ П.Толстого, приняла приглашение российской стороны и направит миссию наблюдателей из 111 парламентариев. При этом возглавлять ее будет член парламента Германии, бывший директор БДИПЧ ОБСЕ Михаэль Линк.

21 февраля в Таврическом дворце Санкт-Петербурга прошел «круглый стол» международных наблюдателей от МПА СНГ, который подвел первые итоги долгосрочного наблюдения. Первый заместитель Председателя Милли Меджилиса Азербайджанской Республики, координатор группы наблюдателей от МПА СНГ отметил, что уже проведен



юридический анализ законодательства Российской Федерации и подготовлен первый промежуточный отчет. Но в соответствии с нормой закона все оценки будут даны только после дня голосования. На круглом столе также выступили эксперты из Франции и представители общественных наблюдательных объединений России. Представитель «Национального общественного мониторинга» предложил заключить с международными наблюдателями соглашение о сотрудничестве и обмену информацией.

Если все заявленные международные наблюдатели прибудут в Россию, то их количество превысит 1000 человек. Это будет самая большая миссия международного наблюдения в истории российских выборов, если не брать во внимание 1996 год, когда было два тура выборов.

В воскресенье 25 февраля в России началось досрочное голосование для избирателей, проживающих в труднодоступных или отдаленных местностях, и экипажей судов, которые в день голосования будут находиться в плавании. Голосование происходит на избирательных участках. С этого дня также

возможно и проведение досрочного голосования отдельных групп избирателей, включенных в список избирателей на избирательном участке, но находящихся в значительно удаленных от помещения для голосования местах, транспортное сообщение с которыми отсутствует или затруднено. В этом случае для проведения досрочного голосования используются переносные ящики, количество которых определяется соответствующей участковой избирательной комиссией.

Досрочное голосование в труднодоступных и отдаленных местностях в ходе нынешних выборов пройдет на территории 35 субъектов Российской Федерации. В их числе работники, работающие вахтовым способом, золотодобытчики, военнослужащие и сотрудники правоохранительных органов, работники полярных станций, оленеводы районов Крайнего Севера и Дальнего Востока (всего порядка 120 тыс. потенциальных избирателей). Еще в 10 регионах проводится досрочное голосование для лиц, которые в день голосования будут находиться в плавании на судах (всего более 900 судов, число имеющих право голосовать досрочно, составит порядка 30 тыс. граждан).

Ракурс

Досрочное голосование относится к достаточно затратным статьям расходов на проведение выборов. Справедливо считается, что право избирателей на голосование должно быть обеспечено вне зависимости от необходимых на него расходов. В то же время в перспективе следует рассмотреть вопрос о расширении использования технических средств коммуникации, позволяющим таким категориям избирателей голосовать дистанционно.

При проведении досрочного голосования на избирательных участках вправе присутствовать наблюдатели. При проведении досрочного голосования с использованием переносных ящиков участковая избирательная комиссия должна обеспечить не менее чем двум лицам из числа членов избиркомов с

правом совещательного голоса, наблюдателей, назначенных разными зарегистрированными кандидатами, равные с выезжающими для проведения досрочного голосования членами участковой комиссии с правом решающего голоса возможности прибытия к месту его проведения.



АНОНСЫ НЕДЕЛИ

26 февраля – 4 марта 2018 года

26 февраля стартует всероссийская акция «Проверено НОМ», в рамках которой наблюдатели проверят готовность субъектов, территориальных и участковых избирательных комиссий к дню голосования 18 марта 2018 года.

28 февраля в пресс-центре ТАСС состоится пресс-конференция «Национального общественного мониторинга», на которой наблюдатели подведут первые итоги долгосрочного наблюдения в рамках избирательной кампании по выборам Президента РФ.

28 февраля начинаются совместные агитационные мероприятия на общероссийских телеканалах «Россия 1», «Россия 24», Первый

канал, «ТВ Центр», Общественное телевидение России (ОТР) и радиоканалах «Радио России», «Маяк» и «Вести ФМ».

28 февраля планируется проведение круглого стола в Общественной палате Российской Федерации «Математика на службе избирателей».

Со 2 марта – проведение досрочного голосования всех избирателей на одном или нескольких избирательных участках, образованных за пределами территории Российской Федерации, а также проведение досрочного голосования групп избирателей, проживающих за пределами территории Российской Федерации.