

В.Е. ЧУРОВ

### Мировая практика организации работы международных наблюдателей на выборах (состояние, проблемы, перспективы)\*

Одна из целей международного наблюдения за выборами – повышение доверия граждан своей страны к избирательной системе. Этот тезис лукавый, потому что никто не в состоянии точно определить степень или процент доверия граждан к своей избирательной системе. Именно этот фактор активно используют миссии ОБСЕ, с одной стороны, обосновывая отказ от полномасштабного наблюдения в одних государствах, а с другой – объясняя необходимость отправки легионов наблюдателей в другие государства.

В соответствии с итоговым документом Копенгагенского совещания Конференции по человеческому измерению ОБСЕ (1990 г.) все государства – участники ОБСЕ обязаны приглашать для наблюдения за общенациональными выборами «в объеме, допускаемом законом», международных наблюдателей, в том числе от Бюро по демократическим институтам и правам человека (БДИПЧ). Данное обязательство зафиксировано и подтверждено также в последующих документах ОБСЕ, включая Парижскую хартию для новой Европы 1990 года, Декларацию Лиссабонской встречи на высшем уровне 1996 года, Декларацию и Хартию европейской безопасности, принятые на саммите в Стамбуле в 1999 году, а также в решении Совета министров иностранных дел (СМИД) ОБСЕ в Брюсселе 2006 года.

Документ Копенгагенского совещания заложил принципы организации и проведения избирательных процессов, в своей совокупности являющиеся основным критерием соответствия выборов демократическим стандартам и главным мерилom оценочных докладов мониторинговых миссий БДИПЧ ОБСЕ.

Следует отметить, что в отличие от стран – участниц СНГ и некоторых Балканских государств, в которых осуществляется полноформатный мониторинг, предусматривающий развертывание «основной команды» долго-

---

ЧУРОВ Владимир Евгеньевич – Председатель Центральной избирательной комиссии Российской Федерации

\* Статья подготовлена на основе выступления Председателя Центральной избирательной комиссии Российской Федерации В.Е. Чурова на Высших дипломатических курсах Дипломатической академии МИД России 2 октября 2015 года.

срочных и краткосрочных мониторов, в страны «к Западу от Вены» направляются ограниченные «команды» («миссии по оценке» либо «ограниченные миссии по наблюдению за выборами»), а иногда не посылаются вообще.

Так, БДИПЧ не осуществляло наблюдения за президентскими выборами в Португалии 23 января 2011 года, парламентскими выборами в Ирландии 25 февраля 2011 года, досрочными парламентскими выборами в Андорре 3 апреля 2011 года, а также в Швеции на всеобщих выборах 19 сентября 2010 года, хотя в этих странах законодательство не было приведено в соответствие с пунктом 8 Копенгагенского документа – в законодательстве Швеции до сих пор отсутствуют четко прописанные нормы как о национальных, так и о международных наблюдателях. Таких норм нет и в законодательстве Греции. Законодательство Испании, Исландии, Лихтенштейна и Швейцарии тоже не предоставляют полный доступ как международным, так и национальным наблюдателям к избирательному процессу.

Доклады миссий БДИПЧ ОБСЕ, основанные на анализе избирательных процессов в государствах Евросоюза и в США, наглядно свидетельствуют о том, что в этих государствах существуют серьезные упущения в избирательном законодательстве и правоприменительной практике. Очевидно, что число выявленных проблем было бы значительно больше, если бы там осуществлялось полноформатное наблюдение за выборами, которое на практике реализуется в основном на постсоветском пространстве.

Анализ докладов мониторинговых миссий БДИПЧ подтверждает тот факт, что эксперты Варшавского офиса обращают главное внимание в ходе наблюдения за выборами в западных странах на электоральные процедуры, избегая оценок внутривыборной ситуации, чем они явно злоупотребляют в странах СНГ. Такая тенденция позволяет сделать вывод о необъективности поствыборных вердиктов БДИПЧ об избирательном подходе к равным суверенным государствам, тем более что во многих государствах Содружества избирательные процессы опираются на развитое законодательство (есть положения о международных и национальных наблюдателях) и технологию проведения выборов.

Приглашение международных наблюдателей, включая миссии по оценке потребностей, должно осуществляться на основе национального законодательства и только после официального опубликования решения о назначении даты выборов. Такая позиция полностью соответствует пункту 8 Копенгагенского документа, предусматривающего приглашение международных наблюдателей «в объеме, допускаемом законом».

Работа миссий БДИПЧ должна ограничиваться выявлением соответствия избирательных процессов положениям Копенгагенского документа.

Следует также добиваться проведения по линии БДИПЧ ОБСЕ сравнительного анализа выполнения государствами – участниками ОБСЕ обязательств, изложенных в Копенгагенском документе, на основе заключений мониторинговых миссий Бюро с последующим использованием этого мате-

риала для выявления «лучшей практики» и выработки на ее основе рекомендаций о единых принципах и правилах наблюдения за выборами.

В связи с этим необходимо ставить вопрос о направлении равных по категории и численности миссий БДИПЧ во все без исключения государства – участники ОБСЕ с тем, чтобы прекратить неоправданную практику «массированных мониторинговых десантов» в страны Содружества. В порядке аргументации можно использовать сравнительные данные о параметрах наблюдения за выборами.

## Статистика по количественному составу миссий ОБСЕ

### 2010 год

<b>Киргизия</b> (парламентские выборы) – 286 наблюдателей	<b>США</b> (промежуточные выборы в Конгресс) – 12 наблюдателей
<b>Азербайджан</b> (парламентские выборы) – 443 наблюдателя	<b>Австрия</b> (президентские выборы) – 11 наблюдателей
<b>Белоруссия</b> (президентские выборы) – 394 наблюдателя	<b>Бельгия</b> (парламентские выборы) – 10 наблюдателей
	<b>Великобритания</b> (всеобщие выборы) – 10 наблюдателей

### 2011 год

<b>Российская Федерация</b> (парламентские выборы) – 214 наблюдателей	<b>Финляндия</b> (парламентские выборы) – 7 наблюдателей
<b>Казахстан</b> (президентские выборы) – 314 наблюдателей	<b>Латвия</b> (парламентские выборы) – 13 наблюдателей
	<b>Ирландия</b> (парламентские выборы) – наблюдения не было

### 2012 год

<b>Российская Федерация</b> (президентские выборы) – 215 наблюдателей	<b>США</b> (президентские и парламентские выборы) – 58 наблюдателей
<b>Казахстан</b> (парламентские выборы) – 403 наблюдателя	<b>Франция</b> (парламентские выборы) – 9 наблюдателей

### 2014 год

<b>Молдавия</b> (парламентские выборы) – 337 наблюдателей	<b>Латвия</b> (парламентские выборы) – 6 наблюдателей
---	---

### 2015 год

<b>Таджикистан</b> (парламентские выборы) – 180 наблюдателей	<b>Финляндия</b> (парламентские выборы) – наблюдения не было
<b>Казахстан</b> (президентские выборы) – более 450 наблюдателей	<b>Польша</b> (президентские выборы) – наблюдения не было
<b>Киргизия</b> (парламентские выборы) – более 350 наблюдателей (4 октября)	<b>Турция</b> (парламентские выборы) – 30 наблюдателей
<b>Белоруссия</b> (президентские выборы) – 340 наблюдателей	<b>Польша</b> (парламентские выборы) – наблюдения не было (25 октября)

## Совет Европы

В рамках другой европейской организации – Совета Европы – также идут процессы, направленные на определенную формализацию процедур международного наблюдения, схожие с процессами, протекающими в ОБСЕ. В отсутствие четких требований по организации международного наблюдения, закрепленных директивными органами Совета Европы (Комитетом Министров, Парламентской Ассамблеей), документы, содержащие некоторые и в ряде случаев предельно общие по форме положения об организации международного наблюдения за выборами (в частности, Свод рекомендуемых норм при проведении выборов), разрабатывают другие органы этой региональной межгосударственной организации – Венецианская комиссия (Комиссия Совета Европы «За демократию через право»), ее Совет по демократическим выборам, Конгресс местных и региональных властей Европы.

Вместе с тем необходимо отметить, что в рекомендациях международной конференции по проблемам организации международного наблюдения за выборами, которая была проведена в феврале 2007 года в Страсбурге, содержалось предложенное российской делегацией положение о необходимости разработки документа Совета Европы о международно признанном статусе международных наблюдателей на выборах и референдумах. На этой основе в рамках Европейской комиссии «За демократию через право» (Венецианской комиссии) были разработаны и на 81-м пленарном заседании 11–12 декабря 2009 года приняты Рекомендации о международно признанном статусе наблюдателей за выборами. 12 ноября 2010 года указанные Рекомендации поддержала Парламентская Ассамблея Совета Европы, приняв Резолюцию 1771 (2010) «Международно признанный статус наблюдателей за выборами» и Рекомендации 1945 (2010) с аналогичным названием, в пункте 4 которых Парламентская Ассамблея рекомендует Комитету Министров инициировать продолжение работы по формированию нормативной базы, регулирующей статус наблюдателей за выборами, и рассмотреть в том числе возможность преобразования Рекомендаций Венецианской комиссии о международно признанном статусе наблюдателей за выборами в Рекомендации Комитета Министров.

При этом ПАСЕ неоднократно рекомендовала Комитету Министров преобразовать Свод рекомендуемых норм при проведении выборов, разработанный Венецианской комиссией и одобренный в 2003 году Комитетом Министров, в конвенцию, носящую обязательный характер, приняв к сведению проект Конвенции, разработанный Ассоциацией организаторов выборов стран Центральной и Восточной Европы. Необходимо отметить, что проект указанной Конвенции был разработан по инициативе Центральной избирательной комиссии Российской Федерации и получил одобрение не только Венецианской комиссии, но и Парламентской Ассамблеи Совета Европы.

В итоге мониторами Совета Европы, выезжающими на выборы в качестве международных наблюдателей, используются документы, носящие рекомендательный характер: Свод рекомендуемых норм при проведении выборов и Наблюдение за местными и региональными выборами – стратегия и правила Конгресса, одобренные Постоянным комитетом Конгресса региональных и местных властей Европы 7 июня 2010 года, а также ряд других рекомендаций.

Следует подчеркнуть, что при подготовке ЦИК России в рамках Ассоциации организаторов выборов стран Центральной и Восточной Европы (АОВЦВЕ) инициативного проекта европейской Конвенции о стандартах выборов преследовалась цель обобщить и закрепить в едином международном документе опыт правового регулирования и проведения демократических выборов, а также конкретизировать и развить исходные положения, содержащиеся в статье 3 Протокола № 1 к Конвенции о защите прав человека и основных свобод, определить очертания современного демократического избирательного процесса в новой Европе. Существующая европейская правовая база по обеспечению проведения в государствах свободных выборов, на наш взгляд, уже недостаточна.

Прежде всего это связано с тем, что положения Конвенции о защите прав человека и основных свобод (статья 3 Протокола № 1), как на это неоднократно указывалось в соответствующих решениях Европейского Суда по правам человека, распространяются только на выборы органов законодательной власти и не распространяются на выборные органы исполнительной власти и выборные органы местного самоуправления<sup>1</sup>. Вместе с тем, как свидетельствует европейский опыт, государства все более широко и активно распространяют выборные начала на ряд публичных должностных лиц, а также органов исполнительной власти и особенно местного самоуправления. В этих условиях общеевропейские гарантии избирательных прав, в том числе судебные гарантии по линии Европейского Суда по правам человека, должны иметь под собой твердую правовую основу, каковой является, в частности, конвенция.

Кроме того, европейская Конвенция о защите прав человека и основных свобод и Протоколы к ней не содержат каких-либо положений о международных наблюдателях, так же как и о национальных (внутренних) наблюдателях, назначаемых кандидатами, политическими партиями, иными участниками избирательного процесса.

В этих условиях необходимо в международном документе Совета Европы (желательно обязательном, а не рекомендательном) более определенно и детально закрепить положения о статусе и полномочиях междуна-

---

<sup>1</sup> В статье 3 «Право на свободные выборы» Протокола № 1 к Конвенции о защите прав человека и основных свобод закреплено: «Высокие Договаривающиеся Стороны обязуются проводить с разумной периодичностью свободные выборы путем тайного голосования в таких условиях, которые обеспечивали бы свободное волеизъявление народа при выборе органов законодательной власти».

родных наблюдателей, гарантии их деятельности, в том числе независимости и объективности, механизм взаимоотношений с органами государственной власти, органами местного самоуправления, а также избирательными органами, иными участниками избирательного процесса.

В рамках Совета Европы остается нерешенной также и проблема разработки международного документа о стандартах подготовки и проведения национальных референдумов, гарантиях реализации права граждан на участие в референдуме, а также организации международного наблюдения не только за выборами, но и за референдумами.

В целом из 47 государств – членов Совета Европы только 21 государство, а также Республика Беларусь как кандидат в члены Организации имеют в своем национальном законодательстве положения о международных (иностраных) наблюдателях, при этом практически все эти государства являются государствами так называемой молодой демократии. Однако только некоторые из них имеют в своем национальном законодательстве о выборах и референдумах специальные более или менее развернутые положения о статусе международных наблюдателей (Албания, Армения, Азербайджан, Босния и Герцеговина, Грузия, бывшая югославская Республика Македония, Российская Федерация, Украина).

Парламентская Ассамблея Совета Европы приняла 12 ноября 2010 года Резолюцию 1771 (2010) «Международно признанный статус наблюдателей за выборами», в которой, в частности, отмечается, что, опираясь на подготовленные Венецианской комиссией рекомендации и руководства, Ассамблея полагает, что в настоящее время не существует каких-либо общих норм в отношении наблюдателей на выборах, хотя права и обязанности наблюдателей регулируются целым рядом международно-правовых документов. Ассамблея полагает, что назрела необходимость принятия согласующихся международных норм, определяющих статус наблюдателей на выборах.

### **Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе**

В 1990 году Конференция СБСЕ по человеческому измерению приняла итоговый Копенгагенский документ, заложив в него не только принципы развития отношений в цивилизованном социуме, направленные на поддержку демократических начал в зоне ответственности Организации, но и основополагающие политические принципы организации и проведения национальных демократических выборов, включая элементы международного наблюдения за их проведением. С целью повышения «авторитетности избирательного процесса для государств, в которых проводятся выборы», впервые были закреплены обязательства государств – участников ОБСЕ приглашать международных наблюдателей наблюдать за ходом их национальных выборов в объеме, допускаемом законом, а также стремиться содействовать такому же доступу к избирательным процессам,

проводимым на более низком, чем общенациональный, уровне при условии, что наблюдатели будут брать на себя обязательство не вмешиваться в избирательный процесс. Причем основная задача института международного наблюдения за выборами на период его становления формулировалась именно как «повышение авторитетности избирательного процесса».

Необходимо отметить, что немногим более 20 государств из 57 государств – участников ОБСЕ включили в свое национальное законодательство о выборах положения о международных (иностранных) наблюдателях и Россия была в числе первых таких государств, причем предельно полно закрепила статус и полномочия международных наблюдателей, гарантии их независимой и самостоятельной деятельности, ответственности за нарушение прав международных наблюдателей участниками избирательного процесса.

Справедливо возникает вопрос: почему это обязательство в течение 25 лет на законодательном уровне не реализовано более чем половиной государств – участников ОБСЕ, считающих себя представителями эталонной «старой» демократии? Может быть, стоит отказаться от подобного обязательства, если для такого количества государств оно является пустым звуком, а если и выполняется, то в лучшем случае исключительно декоративно. В то же время многие из тех государств, которые выполняют это обязательство Копенгагенского документа добросовестно и в полном объеме, все чаще высказывают критические замечания в отношении существующей методики наблюдения.

Возможно, стоит формировать состав миссии международного наблюдения за выборами избирательно, включая в нее только представителей тех государств, национальное законодательство о выборах которых предусматривает положения о приглашении иностранных (международных) наблюдателей для наблюдения за общенациональными выборами в соответствии с документом Копенгагенского совещания.

Мы не сторонники такой радикальной позиции, как отказ от международного наблюдения за выборами. Более того, Российская Федерация всегда считала и считает, что присутствие международных наблюдателей на национальных выборах повышает их авторитет, создает дополнительные гарантии обеспечения и защиты избирательных прав граждан, усиливает как национальное, так и международное доверие к выборам, избирательной системе в целом. Мы выступаем за то, чтобы Копенгагенский документ, в том числе в части международного наблюдения за выборами, полноценно жил и развивался вместе с динамичным развитием как ОБСЕ в целом и его структурных подразделений, в частности БДИПЧ, так и каждого государства – участника ОБСЕ в отдельности, при сохранении его национальной самобытности и суверенитета.

Однако реализация положений о статусе международных наблюдателей в национальном законодательстве о выборах должна быть безусловно

осуществлена во всех государствах – участниках ОБСЕ. «Правовая дискриминация» международного института наблюдения за выборами в национальном законодательстве недопустима.

### **Основные направления развития законодательства о выборах и избирательной практики в Российской Федерации**

Сформировавшееся в России законодательство о выборах и референдумах и сложившаяся практика его применения успешно реализуют право российского народа на суверенитет, на демократическое правовое государство и государственную власть, в том числе позволяют:

проводить свободные, демократические, открытые, конкурентные выборы;

удовлетворять право граждан на участие в управлении делами государства;

обеспечивать постоянное обновление и легитимацию органов государственной власти и местного самоуправления;

влиять на политику государства через поддержку политических партий и кандидатов;

обеспечивать представительство в органах государственной власти и органах местного самоуправления интересов различных социальных групп общества, наций и народностей;

разрешать на правовой основе противоречия между различными политическими силами и поддерживающими их гражданами;

обеспечивать устойчивость избирательного процесса, строгую периодичность и признание результатов выборов, соответствие их международным нормам и лучшим избирательным практикам.

Российская система избирательных комиссий в прошлом году количественно изменилась, охватила 85 субъектов Российской Федерации. Мы с радостью приняли в наши ряды около 14 тысяч новых членов избирательных комиссий с правом решающего голоса.

Кроме увеличения количества избирательных комиссий изменились и качественные параметры нашей избирательной системы. Основой для этого стали существенные изменения в законодательстве о выборах, внесенные в 2013 и 2014 годах и реализованные в ходе практической деятельности избирательных комиссий, всех участников избирательного процесса при подготовке и проведении выборов в единый день голосования 14 сентября 2014 года и 13 сентября 2015 года.

Избирательная система Российской Федерации сделала еще один шаг вперед на пути развития эффективного взаимодействия законодательства о выборах и избирательной практики. Новации законодательства, принятые в 2013 и 2014 годах, прошли успешную апробацию при проведении 13 сентября 2015 года более 10 тысяч выборов разного уровня в 83 субъектах Российской Федерации. В остальных двух субъектах Российской Федерации



Федерации (Кабардино-Балкарской Республике и Республике Северная Осетия – Алания) выборы не проводились.

Избирательное законодательство Российской Федерации, в отличие от многих государств, причисляющих себя к «столпам» демократии, содержит не только универсальные международные принципы организации и проведения демократических выборов, но и региональные избирательные стандарты, вытекающие из обязательств в рамках членства России в тех или иных международных организациях. Конституционное законодательство и избирательное законодательство Российской Федерации неразрывно связаны с современными международными избирательными стандартами и интенсивно развиваются на основе взаимообогащения и гармонизации.

Невзирая на усиление экономических и политических санкций против России в нашей стране происходит консолидация власти и общества, продолжается развитие элементов демократии, укрепление и совершенствование национального избирательного процесса с учетом достижений международной избирательной практики, ее изучение и использование в соответствии с интересами и закономерностями развития национальных избирательных процедур. Одновременно принимаются меры по ограничению негативного воздействия на избирательный процесс извне.

Основные направления развития законодательства о выборах и избирательной практики включают в себя, в частности:

- расширение прав законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации в регулировании избирательного процесса;

- развитие многопартийности, повышение роли политических партий в избирательном процессе;

- укрепление избирательных комиссий;

- расширение общественного контроля за счет широкого участия представителей гражданского общества в работе избирательных комиссий и наблюдении за выборами;

- совершенствование правил выдвижения и регистрации кандидатов, в том числе от политических партий;

- создание дополнительных условий для наиболее полного удовлетворения избирательных прав граждан, в том числе за счет возвращения в избирательный процесс института досрочного голосования, предоставления права каждому избирателю обжаловать в суде итоги голосования на своем избирательном участке, более полного информирования избирателей о кандидатах;

- уточнение правил участия в выборах кандидатов с судимостью и лиц, имеющих финансовые активы за рубежом;

- взаимодействие с международными организациями и избирательными комиссиями разных стран, участие в международном наблюдении за выборами.

В настоящее время ЦИК России подписаны соглашения о сотрудничестве с 26 избирательными органами зарубежных государств и одной международной организацией – Организацией американских государств.

ЦИК России является также членом Ассоциации организаторов выборов стран Европы, Всемирной ассоциации избирательных органов, Ассоциации азиатских избирательных органов, активно сотрудничает по электоральным вопросам с такими международными организациями, как ОБСЕ, Совет Европы, Содружество Независимых Государств, Шанхайская организация сотрудничества, Организация американских государств.

Российское законодательство о выборах и практика его применения представляют собой единую разветвленную систему федерального и регионального законодательства и избирательной практики.

Региональный законодатель обладает большой долей самостоятельности в определении параметров подготовки и проведения выборов.

Существенное разнообразие правового регулирования демократического избирательного процесса в субъектах Российской Федерации позволяет учесть исторические, культурные, национальные, экономические, политические, территориальные, географические, климатические и другие особенности субъектов Российской Федерации.

Важным направлением изменений в российском избирательном законодательстве и избирательной практике является повышение роли политических партий в избирательном процессе.

Либерализация законодательства о политических партиях стала катализатором развития партийно-политической системы в нашей стране, стимулировала увеличение количества участников избирательного процесса, повышение конкурентности и прозрачности выборов, расширение возможностей выбора у избирателей, обеспечение условий для наиболее полной реализации избирательных прав граждан.

В 2012 году в выборах в единый день голосования принимали участие 28 политических партий, в 2013 году – 54, в 2014 году – 56, в 2015 году – 55.

Результатом реформирования партийно-политической системы в нашей стране стало:

активное участие политических партий в выборах не только федеральных или региональных органов государственной власти, но и органов местного самоуправления;

выдвижение подавляющего большинства кандидатов на выборах политическими партиями. Например, на выборах 14 сентября 2014 года было выдвинуто более 112 тысяч кандидатов, около 80 тысяч из них – политическими партиями; на выборах 13 сентября 2015 года было выдвинуто около 207 тысяч кандидатов, около 54 тысяч из них – политическими партиями.

В настоящее время Министерством юстиции Российской Федерации зарегистрировано 78 политических партий, 75 из которых обладают правом участвовать в выборах.

Итогом законодательных новаций последних лет стало существенное укрепление избирательных комиссий, особенно самого массового их звена – участковых избирательных комиссий. В 2013 году впервые были сформированы участковые избирательные комиссии на постоянной основе со сроком полномочий пять лет и резерв их составов. В процессе формирования участковых избирательных комиссий приняли участие представители 48 политических партий, представители 46 из которых были включены в составы комиссий. В составы сформированных участковых избирательных комиссий назначено около 830 тысяч членов участковых избирательных комиссий с правом решающего голоса.

Особенностями совершенствования законодательства и избирательной практики в части выдвижения и регистрации кандидатов на выборные должности, стало, с одной стороны, расширение требований к кандидатам, а с другой – предоставление политическим партиям права выдвижения кандидатов и списков кандидатов без сбора подписей, на основе поддержки избирателей, наличие которой определяется по результатам выборов.

При этом в каждом субъекте Российской Федерации и муниципальном образовании количество партий, имеющих право участвовать в выборах депутатов без сбора подписей, определяется соответствующей поддержкой избирателей. Таким образом, выстроена система, которая стимулирует активность и заинтересованность политических партий и их кандидатов в участии в выборах всех уровней, создает высокую конкурентность, тем самым расширяя возможности выбора избирателей.

### **Место и роль международного наблюдения за выборами в деятельности международных организаций**

Выборы занимают особое место в политической жизни государства. Их исход во многом предопределяет дальнейший суверенный вектор развития страны, ее политических и государственных структур, институтов гражданского общества. Свободные выборы – один из важнейших демократических способов легитимации государственной власти, отбора и «взращивания» демократической общественно-политической элиты, ответственного избирателя. Для успешного решения столь важных задач существенное значение имеют качество законодательства о выборах, демократическая практика организации и проведения выборов, а также их признание участниками избирательного процесса и международным сообществом. Именно поэтому основными целями международного наблюдения за выборами и референдумами должны являться защита и поощрение избирательных прав и свобод человека и гражданина, содействие выполнению международных обязательств государств по проведению демократических выборов и референдумов, а также поддержка устойчивых демократических институтов и верховенства закона.

Вместе с тем мы видим, что современный этап развития общества характеризуется все более жесткой схваткой нескольких мировых сил, претендующих на развертывание собственных представлений о будущем человечества. Здесь необходимо отметить, что реализация отдельными государствами стратегических программ установления мирового господства через насаждение угодных им политических режимов (поддержка оппозиционной и революционной деятельности) традиционно маскируется якобы обеспечением таких целей международного наблюдения за выборами, как защита прав человека, распространение демократических ценностей и свобод, борьба с коррупцией, терроризмом и т.п.

Было бы затруднительно оспаривать важность борьбы с электоральной коррупцией, обеспечения деятельности конструктивной политической оппозиции и защиты прав человека и гражданина в любом современном государстве, если бы речь не шла об использовании этих деклараций как предлогов или поводов для информационно-пропагандистского, финансового, политического и военного вмешательства во внутренние дела другого государства, полной или частичной ликвидации его национального суверенитета и формировании управляемой извне системы органов государственной власти.

Таким образом, внутригосударственный вопрос народного волеизъявления извращенно превращается в вопрос внешнего (т.е. международного) непризнания результатов национальных выборов. Самым ярким доказательством этого является упорное непризнание победы Президента Сирии Башара аль-Асада на выборах 3 июня 2014 года.

### **Отчеты миссий БДИПЧ ОБСЕ**

Международное наблюдение за общенациональными выборами в России началось в 1990-е годы. Наша страна не только широко открыла двери для наблюдателей, рассматривая их приглашение как одно из основных условий проведения свободных демократических выборов, но и вносит значительный вклад в финансирование этой деятельности через соответствующие международные структуры. В свою очередь, граждане Российской Федерации как иностранные наблюдатели принимают участие в деятельности международных организаций, включая Бюро по демократическим институтам и правам человека Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе (БДИПЧ ОБСЕ).

БДИПЧ ОБСЕ по итогам наблюдения за выборами публикует окончательный доклад (Final Report); это, как правило, многостраничный документ, состоящий из оценок выборов и рекомендаций, которые государствам-участникам следует исполнять.

Существующая практика наблюдения за выборами свидетельствует об использовании миссиями ОБСЕ в целях оценки выборов наряду с окончательным докладом и такого документа, как предварительное

заявление (Statement of preliminary findings and conclusions), которое не предусмотрено обязательствами стран – участников ОБСЕ и, по сути, является результатом самостоятельности БДИПЧ ОБСЕ, закрепленной в подготовленном им же Руководстве по наблюдению за выборами. При этом странами – участниками ОБСЕ это Руководство не утверждалось.

По своему содержанию предварительное заявление миссии является начальным и упрощенным вариантом окончательного доклада миссии и не содержит каких-либо рекомендаций. Внешне это выглядит вроде бы логично – миссия работала определенное время и не может уехать молча.

Однако вместо того, чтобы ограничиться общей информацией о своей работе, в начале каждого предварительного заявления БДИПЧ в обязательном порядке выражает политическую оценку наблюдаемых выборов, и эта оценка, публикуемая в том числе в Интернете, задает тон последующим информационным сообщениям мировых СМИ. При этом методика применяемых БДИПЧ ОБСЕ в предварительных заявлениях политических оценок состоит в классификации практики проведения выборов по принципу «стакан наполовину полон или стакан наполовину пуст». Соответственно, в зависимости от политической конъюнктуры выборы по такой методике либо оцениваются в лучшем случае как «очередной шаг на пути к полному соблюдению обязательств ОБСЕ», либо констатируется, что «обязательства ОБСЕ все еще соблюдаются не в полном объеме».

Согласно положениям нашего федерального законодательства иностранные (международные) наблюдатели вправе публично излагать свое мнение о законодательстве Российской Федерации о выборах, о подготовке и проведении выборов депутатов Государственной Думы, проводить пресс-конференции и обращаться к представителям средств массовой информации только после окончания времени голосования на всей территории Российской Федерации.

Вместе с тем и после закрытия избирательных участков избирательный процесс не останавливается: идет установление итогов голосования в нижестоящих комиссиях, суммирование голосов и установление итогов голосования, определение и обнародование результатов выборов избирательной комиссией, организующей выборы.

Политическая оценка, взятая из предварительного заявления БДИПЧ ОБСЕ и состоящая из одного-двух предложений, оглашается на пресс-конференции, проводимой на следующий день после дня голосования и всегда широко освещаемой мировыми информационными агентствами, «заглушая» не только любые другие альтернативные оценки, но и информацию организаторов выборов. Такое оценочное суждение, сопровождаемое комментариями экспертов и аналитиков, в виде цитат широко и оперативно используется средствами массовой информации, что, в свою очередь, соз-

дает информационное давление на избирательные комиссии, для которых избирательная кампания еще не завершилась. В это время они устанавливают итоги голосования, определяют и обнародуют результаты выборов, рассматривают поступившие жалобы.

Подобная практика Бюро распространяется не только на Российскую Федерацию. Жертвами политической оценки предварительного заключения регулярно становятся и другие страны.

Так, с 2001 по 2014 год включительно БДИПЧ ОБСЕ осуществило 146 миссий по наблюдению различных форматов на парламентских выборах в 56 государствах – участниках ОБСЕ (без Ватикана) и в одной стране – партнере ОБСЕ по сотрудничеству (Афганистан). Но на пресс-конференциях, проведенных на следующий день после дня голосования, Бюро обнародовало лишь 73 предварительных заключения, то есть ровно 50 процентов. Это за редким исключением касалось выборов в странах СНГ и в Балканских государствах. При проведении парламентских выборов в странах Европейского союза предварительные заявления не составлялись.

Этот «индивидуальный» подход трудно назвать случайным. Он делит государства на «цивилизованные», которым можно доверять, и такие, за которыми нужен глаз да глаз, формируя в общественном мнении их негативный образ и расхожие стереотипы.

Национальные организаторы выборов, поставленные в явно дискриминационную в отношении них ситуацию, еще в ходе избирательной кампании вынуждены вступать в публицистическую полемику, инициируемую, как правило, иностранными аналитиками, ссылающимися на «авторитетную оценку», уже данную влиятельной международной организацией. Вспомните выборы Президента Азербайджана в 2013 году, когда к предварительному заявлению БДИПЧ ОБСЕ отказались присоединиться представители ПАСЕ.

Провокационность предварительного заявления заключается в том, что содержащаяся в нем политическая оценка, озвученная на пресс-конференции, проводимой на следующий день после дня голосования, служит, по сути, сигналом для оппозиции к началу активных протестных мероприятий, в то время как избирательные комиссии еще заняты подведением итогов голосования, суммированием голосов и установлением общих итогов голосования, определением и обнародованием результатов выборов, а также рассмотрением в рамках своей компетенции избирательных споров.

Надо отметить, что эта тема поднималась и в российской прессе<sup>2</sup>.

---

<sup>2</sup> <http://www.pnp.ru/newspaper/detail/78994>. Статья президента фонда «Российский общественно-политический центр» (РОПЦ) Алексея Трубецкого под названием «Оценка выборов зависит от политической конъюнктуры» (Парламентская газета. 2015. 19 марта).

## Применяемые в России методики международного наблюдения за выборами

Различные задачи, стоящие перед различными международными организациями, предопределяют разнообразие существующих методик международного наблюдения за выборами. Поэтому было бы некорректно говорить о преимуществах или недостатках той или иной методологии. Однако если сравнивать схожие по целям и задачам методики международного наблюдения, например, ОБСЕ и СНГ, то следует подчеркнуть, что на сегодняшний день в рамках Содружества Независимых Государств разработана наиболее полная и развернутая демократическая правовая база организации и проведения международного наблюдения не только за выборами, но и за референдумами.

Что же нам не нравится в методологии БДИПЧ ОБСЕ, которая изложена в Руководстве по наблюдению за выборами БДИПЧ ОБСЕ (шестое издание, 2010 г.)?

Кстати, мы настойчиво предлагали руководству БДИПЧ ОБСЕ подготовить данное издание совместными усилиями. Однако наше предложение было проигнорировано в угоду заокеанским кураторам БДИПЧ ОБСЕ.

Юридическая техника подготовки данного документа свидетельствует о стремлении его разработчиков, используя расплывчатые формулировки, свести дело:

- к своеобразному трактованию существующих обязательств;
- к выходу за рамки мандата наблюдения, предусмотренного имеющимися договоренностями;
- к обоснованию необходимости наблюдения только в отдельных странах, что противоречит принципу суверенного равенства всех государств – участников ОБСЕ;
- к направлению активности наблюдателей на выявление и выискивание всевозможных нарушений в ходе выборов;
- и, главное, к недопущению участников международного наблюдения к процессу формирования выводов и оценок по результатам наблюдения.

В частности, в Руководстве декларируется, что «мнение БДИПЧ о данных выборах согласно методике БДИПЧ будет основано именно на заключениях наблюдателей о процессе». Однако Руководство не содержит механизмов, подтверждающих это утверждение: нет порядка проверки подлинности заключений (они не подписываются), порядка контроля процесса обобщения заключений и форм (не гарантируется учет всех мнений), отсутствует механизм предварительного согласования заявленной миссии с наблюдателями (не только краткосрочными, но и долгосрочными) и одобрения выводов большинством из них, отсутствует механизм учета особых мнений отдельных наблюдателей и их групп. Кроме того, сама методика, изложенная в Руководстве, сводится к организационным

аспектам деятельности миссий и не содержит критериев оценки степени соответствия выборов обязательствам.

Не ставя перед собой цель провести критический анализ содержания конкретных пунктов и параграфов Руководства, отмечу наиболее принципиальные моменты.

1. БДИПЧ ОБСЕ произвольно трактует свой мандат, уделяя особое внимание наблюдению в странах «новой демократии». Ни один документ ОБСЕ не содержит положений о разделении государств на «старые» и «новые» демократии. Все государства – участники ОБСЕ обязались приглашать международных наблюдателей; разделение же государств на «старые» и «новые» демократии при решении вопроса о необходимости наблюдения за выборами нарушает принцип равенства государств. Международные документы также не содержат требования расставлять приоритеты в вопросе о том, за какими выборами БДИПЧ следует вести наблюдение. Предоставляя БДИПЧ полномочие расставлять приоритеты, Руководство не содержит конкретных критериев, позволяющих их определить.

2. Календарь наблюдения и финансирование миссий должны утверждаться Постоянным советом ОБСЕ. Ссылка на ограниченные финансовые ресурсы служит для оправдания первоочередного наблюдения в странах «новой демократии».

3. БДИПЧ ОБСЕ может вырабатывать оптимальные формы наблюдения. Но принимать решение о наблюдении в той или иной стране в конкретном формате миссии должен Постоянный совет ОБСЕ.

4. Решение не наблюдать за выборами должен принимать не БДИПЧ, а Постоянный совет ОБСЕ. Возможность принятия такого решения существующими документами БДИПЧ не предоставлена. Порядок принятия такого решения и критерии, по которым необходимо проводить предварительный анализ, в Руководстве не содержатся.

5. Миссии должны наблюдать за соблюдением избирательных прав, а не за свободой выражения мнений, собраний и объединений, как это записано в Руководстве. Это – пример расширительного толкования задач наблюдательской миссии.

6. Условия, определенные БДИПЧ ОБСЕ как необходимые для наблюдения, затрагивают интересы государственного суверенитета и должны быть пересмотрены. В частности, количество наблюдателей должно определять не БДИПЧ, а Постоянный совет ОБСЕ; аккредитацию должны получать не все, а только те, кто соответствует статусу международного наблюдателя; встречаться необходимо не только «с представителями гражданского общества и всеми остальными лицами по своему выбору», а в первую очередь с организаторами выборов; передвигаться по стране нужно не свободно, а в соответствии с национальным законодательством и т.д. Возможность делать публичные заявления без ограничения по срокам и ссылок на внутреннее законодательство нередко противо-



речит внутреннему законодательству государств, где проводится наблюдение.

7. Миссия по оценке потребностей – это практика БДИПЧ, а не обязательство государства. Поскольку этой миссии вменяется в обязанность проведение встреч с высокопоставленными представителями власти страны, она должна формироваться и утверждаться Постоянным советом ОБСЕ. И только последний вправе принять решение о проведении или непроведении международного наблюдения.

8. Главу миссии по наблюдению за выборами должен назначать не директор БДИПЧ ОБСЕ, а Постоянный совет ОБСЕ по согласованию с принимающей стороной. Соответственно, глава миссии должен периодически информировать о деятельности миссии принимающую сторону, а также Постоянный совет ОБСЕ. Кроме того, глава миссии не должен делать каких-либо публичных заявлений перед СМИ в ходе избирательного процесса (кроме пресс-конференции при открытии миссии). Промежуточные отчеты должны носить конфиденциальный характер и не передаваться в СМИ. Проведение брифингов должно осуществляться при участии организаторов выборов и представителей власти принимающей страны.

Здесь уместно привести в пример опыт Организации американских государств (ОАГ). В Межамериканской демократической хартии, одобренной Генеральной Ассамблеей Организации американских государств в 2001 году, подчеркивается важность демократии для развития американских народов и зафиксированы основополагающие принципы проведения выборов: «периодические, свободные, справедливые и основанные на тайном голосовании».

Межамериканская демократическая хартия признает ряд прав, связанных с избирательными процессами, указывая критерии, служащие отправной точкой для наблюдательских миссий ОАГ.

Согласно Протоколу по осуществлению миссий по наблюдению за выборами Межамериканского союза избирательных органов (UNIORE) целью миссий по наблюдению за выборами и содействию в электоральной сфере UNIORE является представление внешнего, беспристрастного и независимого мнения об избирательном процессе в той или иной стране с технической точки зрения организаторов выборов Американского континента, которая не претендует на сертификацию результатов выборов, а прежде всего нацелена на помощь принимающей стране в области использования лучших возможностей в сфере организации выборов и в разрешении противоречий по мере возможностей, опираясь на стандарты и эффективный опыт стран Американского континента».

Итоговый отчет по результатам наблюдения за выборами передается приглашающей стороне (избирательной комиссии) и публикуется на ее усмотрение. Сама миссия UNIORE по итогам наблюдения никаких оценочных заявлений (в том числе предварительных) не делает.

Необходимо отметить, что уставные документы ОАГ и ее основополагающие документы о правах человека предусматривают для государств – участников ОАГ и санкции за несоблюдение демократических стандартов при организации и проведении выборов, вплоть до исключения государства-нарушителя из состава Организации. Так, в 1962 году Куба была исключена из ОАГ, и ее членство восстановлено только с июля 2009 года; с 2010 года Гондурас исключен из ОАГ в связи с военным (государственным) переворотом 28 июня 2009 года и отказом восстановить в должности Президента Гондураса Мануэля Селайю, а также сформировать коалиционное правительство.

9. Состав основной команды и долгосрочные наблюдатели также должны утверждаться на Постоянном совете ОБСЕ. Задача БДИПЧ ОБСЕ – подготовить список кандидатов в эти структуры, согласовав все кандидатуры с принимающей стороной.

10. Краткосрочные наблюдатели должны обладать достаточными знаниями в области избирательного законодательства, общей обстановки в стране и т.д. Поэтому практикуемый в настоящее время однодневный брифинг для краткосрочных наблюдателей должен охватывать только организационно-технические вопросы их пребывания и проходить при участии представителей принимающей страны. Не секрет, что в настоящее время подобные брифинги используются для «промывания мозгов» краткосрочным наблюдателям.

11. Местные помощники должны выполнять только вспомогательные функции (переводчики, водители и т.п.), а не являться поставщиками «очень важной информации». Среди местных помощников не должно быть лиц, которые (как зачастую говорится в публикациях БДИПЧ) «предоставляют экспертные сведения по отдельным областям, вызывающим у миссии по наблюдению за выборами особый интерес».

12. Если говорить об анализе законодательства о выборах, то надо иметь в виду его международно-правовую экспертизу, проводимую независимыми и авторитетными организациями (например, Венецианской комиссией), а не специалистами миссии. Более того, существующая методика БДИПЧ ОБСЕ по анализу законодательства о выборах, предусматривающая, как это сказано в документах Бюро, «не только анализ его содержания, но и как оно было разработано и принято», а также другие внутригосударственные аспекты, граничит с вмешательством во внутренние дела государства.

Задача миссии – не давать оценку национальному законодательству, а следить за тем, проводятся ли выборы в соответствии с принятыми законами или нет.

13. Для подготовки объективного итогового отчета в рамках ОБСЕ должны быть разработаны четкие оценочные критерии, исключающие возможность позитивной оценки тех государств, где выборы фактически превращаются в революции, где действия и решения государственных

органов, избирательных комиссий, судебной системы диктуются разгулом внутривнутриполитических страстей, а избирательный процесс становится заложником уличной стихии.

Более того, по сравнению с пятой редакцией Руководства по наблюдению за выборами БДИПЧ ОБСЕ в шестом издании заложен принцип подотчетности государств перед Бюро по выполнению его рекомендаций, содержащихся в отчетах по наблюдению за выборами. Иначе говоря, БДИПЧ ОБСЕ в очередной раз, ни с кем не согласовывая, присвоило себе контрольно-надзирательную функцию, что несовместимо с соблюдением и уважением принципа государственного суверенитета.

В то время как пункт 26 Декларации Стамбульской встречи на высшем уровне ОБСЕ 1999 года говорит лишь о незамедлительном реагировании стран – участниц ОБСЕ на представленные в итоговом отчете БДИПЧ оценки и рекомендации в области выборов.

И это далеко не полный перечень проблем, по которым мы не согласны с БДИПЧ ОБСЕ.

\*\*\*

К сожалению, в условиях, когда по прихоти одной державы нарушен существующий миропорядок, международное право перестало служить правовым регулятором взаимоотношений между государствами, а во всех сферах отношений, в том числе связанных с демократическими избирательными процессами, виден циничный диктат одного государства и безропотное подчинение остальных, считающих себя «независимыми и суверенными». Даже международные избирательные стандарты могут использоваться не только для развития и совершенствования избирательного процесса, но и для разрушения и дискредитации его результатов.

Наблюдаются совершенно несовместимые с демократическими канонами выборов факты навязывания государствам готовых моделей и внешнего контроля за их воплощением.

Достаточно, на мой взгляд, перечислить последние «усилия» США и их европейских подпевал в организации «демократических» избирательных процессов, даже не комментируя каждый из них:

«арабская весна», посеявшая хаос в североафриканских государствах на многие годы;

навязывание европейским государствам позиции непризнания президентских выборов в Сирии еще до их проведения;

«революция зонтиков» в Гонконге;

наконец, государственный переворот на Украине и легитимация нынешней фашистско-олигархической власти.

Возвращаясь к методологии БДИПЧ и ее двойным стандартам, приведу всего лишь пару строчек из заявления о предварительных выводах и результатах наблюдения за внеочередными выборами народных депутатов Украины 26 октября 2014 года: «Внеочередные выборы народных

депутатов Украины, состоявшиеся 26 октября 2014 года, стали важным шагом в попытке Украины провести демократические выборы в соответствии с международными обязательствами».

Согласитесь, что это не что иное, как образец беспринципности и лицемерия. Например, что означает формулировка в предварительном заключении БДИПЧ «выборы стали важным шагом в попытке...»? Достаточным или недостаточным шагом? Удалась эта попытка или не удалась? Соответствует организация избирательного процесса международным избирательным стандартам или не соответствует?

Поскольку выборы на Украине проводятся с 1991 года, возникает также вопрос: содействовали ли выборы 2014 года развитию и укреплению демократических институтов, в частности, могут ли эти выборы считаться свободными и справедливыми, прогрессом в организации избирательного процесса по сравнению с предыдущими избирательными кампаниями?

Ответов на эти вопросы в предварительном заключении БДИПЧ нет.

### **Дистанционный мониторинг избирательных кампаний**

Методика дистанционного мониторинга, разработанная в Центральной избирательной комиссии Российской Федерации, предполагает исследование интернет-ресурсов, начиная от официальных сайтов избирательных органов, органов власти федерации и штатов, сайтов некоммерческих организаций различной направленности, экспертов и других, их анализа и сопоставления полученной информации в открытом доступе с обязательной ее проверкой через другие источники.

Данная методика впервые была применена в ходе комплексного дистанционного мониторинга хода избирательной кампании по выборам Президента США 6 ноября 2012 года.

Результаты мониторинга выявили, что большинство общепризнанных принципов демократических выборов, исполнение которых является международным обязательством США, не были в полном объеме соблюдены при организации прошедших президентских выборов.

К примеру, президентские выборы никоим образом нельзя считать всеобщими, например, потому, что ныне действующий Президент США, кандидат от Демократической партии Барак Обама победил с перевесом в 326 тысяч голосов избирателей всего в восьми так называемых колеблющихся штатах. При этом в США около 26 млн американских граждан с правом голоса не были зарегистрированы как избиратели, около 5,9 млн граждан США лишены права голоса в связи с обвинением в совершении преступления (в том числе 2,6 млн граждан, отбывших наказание), а 6 млн человек, пришедших 6 ноября 2012 года на участки для голосования, не смогли найти себя в списках избирателей.

Итоги состоявшихся выборов нельзя назвать убедительными также и с учетом того, что победу Бараку Обаме обеспечило начавшееся, в зависи-

мости от положений законодательства отдельных штатов, за 30–45 дней до дня голосования 6 ноября досрочное голосование, в котором приняло участие около 33 процентов всех зарегистрированных американских избирателей.

Следует отметить, что необходимость проведения такого мониторинга назревала с 2002 года, когда первая ограниченная миссия БДИПЧ ОБСЕ выявила «системные и массовые нарушения избирательных прав и свобод в США». После этого каждые два года небольшая группа экспертов БДИПЧ, присутствовавшая на общенациональных выборах в США, указывала на вопиющие проблемы американских выборов, связанные с попранием избирательных прав и свобод, и давала рекомендации, которые упорно игнорировались властями США.

Решение о проведении дистанционного мониторинга было обусловлено двумя основными факторами:

во-первых, уровень развития современных информационно-коммуникационных средств позволяет оптимизировать мониторинговые процессы, проводя их дистанционно;

во-вторых, власти ряда штатов США, несмотря на имеющиеся международные обязательства допускать международных наблюдателей к мониторингу выборов, запретили иностранцам, даже аккредитованным наблюдателям БДИПЧ ОБСЕ, приближаться к избирательным участкам под страхом уголовного преследования.

Не без гордости отмечу, что данный пилотный проект получил высокую оценку руководства Российской Федерации. В связи с этим было принято решение продолжить использование подобной методики наблюдения за выборами в тех государствах, где отсутствует практика приглашения международных наблюдателей.

Так, в 2013 году был осуществлен дистанционный мониторинг выборов депутатов Бундестага Федеративной Республики Германия.

И вновь, благодаря такой методике, мы смогли убедиться, что помимо прямых отклонений от общепризнанных демократических стандартов в Германии (которая также входит в состав «неприкасаемых» развитых демократий) широко применялись политические технологии, направленные на манипулирование волеизъявлением избирателей. Эти технологии использовались ведущими политическими силами страны и не получили должного осуждения ни со стороны власти, ни со стороны международных организаций, ни со стороны экспертов БДИПЧ ОБСЕ, призванных защищать избирательные и политические права и свободы граждан.

Анализ голосования по избирательным округам ФРГ выявил достаточно существенную группу избирателей, легально лишенных своего «второго» голоса, – более 53 тысяч человек (фактически лишенных права голоса из-за политических убеждений).

Таким образом, полное обеспечение соблюдения международных принципов проведения демократических выборов и международных обя-

зательств ФРГ (принципы всеобщего избирательного права, равного избирательного права, тайного голосования, открытых и гласных выборов, подлинных и справедливых выборов, периодических и обязательных выборов) требует от властей Германии дальнейших реформ по имплементации международных стандартов в национальное законодательство о выборах.

А в коалиционный договор, подписанный по результатам выборов между двумя победившими партиями – ХДС/ХСС и СДПГ, в котором содержится призыв к России придерживаться правовых и демократических стандартов, необходимо внести поправку, распространив это воззвание и ко всем органам власти Германии.

### **Что предлагаем мы?**

Наш подход к международному наблюдению хорошо известен. На протяжении целого ряда лет он неоднократно озвучивался в Вене на заседаниях Постоянного совета ОБСЕ, в Варшаве в ходе ежегодных совещаний ОБСЕ по выполнению обязательств в области человеческого измерения, многочисленных встреч и переговоров с руководством Парламентской Ассамблеи ОБСЕ, БДИПЧ ОБСЕ и другими высокопоставленными чиновниками Организации.

Первое. Это подготовка документа ОБСЕ, который можно было бы назвать Сводом международных обязательств государств – членов ОБСЕ в области организации и проведения демократических выборов или, коротко, «Копенгаген-плюс». Поскольку, как известно, помимо Копенгагенского документа 1990 года, в рамках ОБСЕ нет международно-правового нормативного акта, регламентирующего в том числе и международное наблюдение. На сегодняшний день данная инициатива дальше осознания контрагентами по ОБСЕ необходимости принятия подобного документа не продвинулась.

Кстати, в этом году Копенгагенскому документу исполняется 25 лет.

Второе. Это известная инициатива стран Организации договора о коллективной безопасности по принятию подготовленных нашими странами «Базовых принципов организации наблюдения за общенациональными выборами по линии БДИПЧ ОБСЕ». Этот документ также был заблокирован известными государствами – членами ОБСЕ.

Третье. Назрела необходимость выработки в рамках СНГ межгосударственного соглашения о взаимном содействии в организации голосования в связи с повышением мобильности населения государств – участников СНГ.

Четвертое. Это имевшая место в 2008 году совместная инициатива МПА СНГ и ПА ОБСЕ по разработке актуализированных Рекомендаций по наблюдению за выборами в ОБСЕ. Но и здесь наши предложения не нашли понимания у парламентариев ОБСЕ.

Пятое. Учитывая тот факт, что все инициативы по реформированию института международного наблюдения со стороны России и ее партнеров по СНГ неизменно натыкались на стену «западного непонимания», Центральная избирательная комиссия Российской Федерации выступила с инициативой разработки Декларации Межпарламентской Ассамблеи СНГ «О принципах международного наблюдения за выборами и референдумами в государствах – участниках Содружества Независимых Государств». Декларация была принята на пленарном заседании МПА СНГ 25 ноября 2008 года. Почти семь лет действия данного документа убедительно свидетельствуют, что Декларация позволила придать качественно новый импульс организации и проведению международного наблюдения за выборами и референдумами в государствах Содружества, а также внести весомый вклад как Содружеством в целом, так и каждым входящим в него государством в дело совершенствования и применения общеевропейских стандартов международного наблюдения.

На сегодняшний день в рамках Содружества Независимых Государств разработана наиболее полная и развернутая демократическая правовая база организации и проведения международного наблюдения не только за выборами, но и за референдумами.

Так, постановлением Межпарламентской Ассамблеи государств – участников СНГ от 16 мая 2011 года № 36-13 приняты Рекомендации по совершенствованию законодательства государств – участников МПА СНГ в соответствии с международными избирательными стандартами, а также новая редакция Рекомендаций для международных наблюдателей от Содружества Независимых Государств по наблюдению за выборами и референдумами (постановление МПА СНГ от 16 мая 2011 г. № 36-14).

Кроме того, стандарты демократических выборов, основные параметры организации международного наблюдения, статус международных наблюдателей, гарантии его реализации впервые в мировой практике закреплены в обязательном международном документе – Конвенции о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах – участниках Содружества Независимых Государств от 7 октября 2002 года.

В вышеназванных Конвенции и Декларации сосредоточены наши принципиальные подходы к международному наблюдению. А по сути это именно то, что мы предлагаем всему сообществу: и ОБСЕ, и Совету Европы, и другим международным организациям, участвующим в избирательном мониторинге. Основные концептуальные элементы здесь следующие:

1. Демократические выборы и референдумы могут проводиться в рамках различных избирательных систем и систем голосования, национальных законов при неукоснительном соблюдении принципа суверенного равенства государств – участников СНГ и их равенства по выполнению всех взятых на себя международных обязательств в рамках Содружества.

2. Международное наблюдение за выборами и референдумами должно представлять собой беспристрастный и деполитизированный процесс, предусматривающий комплексное изучение условий, связанных с реализацией права человека и гражданина избирать и быть избранным, права участвовать в референдуме. Процесс должен быть направлен на оказание содействия государствам – участникам СНГ по улучшению их избирательных процессов, порядка проведения референдумов по их просьбе в рамках согласованных с ними параметров международного наблюдения.

3. Принципы организации и осуществления международного наблюдения за общенациональными выборами и выборами иного уровня, референдумами в государствах – участниках Содружества Независимых Государств находятся в неразрывной системной взаимосвязи, обеспечивающей эффективное международное наблюдение, и включают следующие основополагающие принципы:

- 1) уважение национального суверенитета;
- 2) открытость;
- 3) универсальность;
- 4) взаимность;
- 5) профессионализм;
- 6) беспристрастность;
- 7) оказание действенной помощи.

4. Порядок выработки, принятия и опубликования предварительных заявлений и итоговых отчетов о международном наблюдении за выборами, референдумами должен определяться отдельным решением коллективных органов Содружества Независимых Государств.

Предварительное заявление и итоговый отчет миссии международного наблюдения за выборами, референдумом в государстве – участнике Содружества Независимых Государств не должны содержать политических оценок, выводов, предложений и рекомендаций.

Итоговый отчет миссии международного наблюдения за выборами, референдумом в государстве – участнике СНГ должен содержать развернутую оценку выполнения государством связанных с выборами и референдумом международных обязательств в рамках Содружества, а также рекомендации о путях улучшения избирательного процесса. Эта оценка формируется на основе отраженных в отчете достоверных фактических сведений всех членов миссии международных наблюдателей.

5. После объявления официальных итогов голосования глава международной миссии передает предварительное заявление о наблюдении за выборами, референдумом государству, в котором проводились выборы, референдум, а также представляет его в коллективные органы СНГ.

После опубликования (обнародования) официальных итогов голосования и результатов выборов, референдума, но не позднее чем через два месяца после дня голосования руководитель миссии международного наблюдения или по его поручению заместитель руководителя миссии дол-



жен представить в коллективные органы СНГ итоговый отчет о международном наблюдении за выборами, референдумом в государстве – участнике Содружества.

При рассмотрении итогового отчета государству, принимавшему миссию международного наблюдения, должна быть предоставлена возможность публичного комментирования содержания итогового отчета в том же формате, как и представление доклада об итоговом отчете.

По требованию государства, проводившего выборы, референдум, в итоговом отчете должны быть учтены либо включены в него в качестве приложений пояснения (разъяснения, комментарии и др.) официальных представителей государства, проводившего выборы, референдум.