

# Формирование института международного наблюдения за выборами

**Исмаил Байханов**

Современная избирательная практика демонстрирует широкий диапазон форм и способов организации проведения выборов. Главная цель независимого наблюдения за выборами заключается в гарантированном обеспечении целостности избирательного процесса. Эта задача актуальна для любой страны, где проводятся выборы.

Институт наблюдения выполняет важную информационную функцию, способствует передаче опыта организации избирательного процесса особенно тем странам, в которых общественный консенсус в отношении проведения избирательных кампаний пока не достигнут. Обеспечивая возможность независимого сбора материалов, связанных с проведением избирательных кампаний, этот институт во многих странах превращается в существенный элемент собственного избирательного процесса, его законодательного регулирования.

Одной из тенденций постепенной унификации избирательного процесса и форм электорального участия граждан стала тенденция расширения сферы работы института международных наблюдателей. Появление нового международного института означает завершение определенного социального и политического процесса, важного не только для одной страны, а для гораздо более широкого пространства.

---

**БАЙХАНОВ Исмаил Баутдинович** – кандидат политических наук, Председатель Избирательной комиссии Чеченской Республики. *E-mail:* ismail.67@mail.ru

**Ключевые слова:** избирательный процесс, международные наблюдатели, ООН, ОБСЕ, БДИПЧ, мониторинг.

## **Истоки возникновения института международного наблюдения**

**И**стоки образования данного института относятся к середине XIX в. Тогда в центре Европы начались национально-освободительные движения.

Как и в некоторых других странах, в Дунайских княжествах Валахии и Молдавии такое движение преследовало цель объединения княжеств и создания независимого национального государства. Революция 1848 г., названная «весной народов», там была подавлена совместными турецко-русскими усилиями. Однако интервенция не снимала с повестки дня задачу формирования государства.

После окончания Крымской войны сложились благоприятные условия для объединения Дунайских княжеств в одно государство. Принципиальное решение о его создании было определено в Парижской конвенции 1858 г., которую приняли делегации Великобритании, Франции, Австро-Венгрии, России, Пруссии, Турции и Сардинского королевства.

Дипломаты Франции, Великобритании, России, Пруссии, Австро-Венгрии и Турции следили за прохождением плебисцита в Молдавии и Валахии. Созванное в соответствии с конвенцией Избирательное собрание 24 января 1859 г. выбрало господарем Валахии полковника Александра Кузу. Он же 5 января 1859 г. стал господарем Молдовы. Таким образом, произошло объединение Валахии и Молдовы в единое государство, которое с января 1862 г. стало называться Румынией.

От 1859 г. можно отсчитывать историю международных наблюдений за выборами.

После Второй мировой войны формированию института наблюдателей способствовала деятельность ООН.

В конце 40-х годов эксперты ООН следили за чистотой выборов в Западной Германии и Корею. Активной стала такая практика в период крушений колониальных империй.

Для широкого функционирования данного института необходимо было создание соответствующей международной правовой базы. В 1992 г. в ООН была создана особая структура, призванная направлять наблюдателей на выборы, – Отдел по оказанию помощи в проведении выборов (ОПВ). Департамент по политическим вопросам через ОПВ осуществляет ключевые функции обеспечения согласованности и последовательности в рамках широкого круга подразделений ООН, которые занимаются оказанием помощи в проведении выборов на местах.

В рамках осуществления этих функций отдел:

- рассматривает поступающие в ООН просьбы об оказании помощи в проведении выборов;
- координирует и направляет просьбы государств-членов об оказании помощи в проведении выборов в соответствующие учреждения или программы;
- обобщает опыт для создания институциональной памяти;
- составляет и ведет реестр международных экспертов, которые мо-

гут оказывать технические консультативные услуги;

– поддерживает контакты с региональными и другими межправительственными организациями для обеспечения должного взаимодействия и повышения эффективности деятельности<sup>1</sup>.

27 октября 2005 г. Генеральный Секретарь ООН Кофи Аннан принял Декларацию о принципах международного наблюдения за выборами и Кодекс поведения международных наблюдателей. Эти документы содержат рекомендации, направленные на укрепление роли международного сообщества в оказании поддержки проведению демократических выборов во всем мире. Изложенные в Декларации стандарты призывают международных наблюдателей действовать беспристрастно, вести наблюдение за всеми этапами избирательного процесса, воздерживаться от получения средств от тех стран, за выборами в которых они наблюдают. В документе говорится, что международным наблюдателям должна быть предоставлена свобода передвижения, возможность делать публичные заявления и свободный доступ к информации<sup>1</sup>.

Поскольку традиционно наблюдатели прибывают в страну выборов лишь по приглашению действующей власти, то обычно наблюдателей на выборы направляют авторитетные

международные организации, например, Европейский союз, Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ), Организация американских государств, Африканский союз (АС) и другие межправительственные и неправительственные организации, специализирующиеся на поддержке демократии и защите прав человека.

Работа наблюдателей, независимо от того, представляют ли они международные организации, политические партии, средства массовой информации или являются независимыми, активно проводится в течение всего предвыборного марафона. После определения правовых норм работы наблюдателей группы наблюдения должны осуществлять контроль за различными процедурами, в частности:

- назначение членов избирательных комиссий;
- регистрация партий в качестве избирательных блоков и объединений;
- выдвижение и регистрация кандидатов в округах;
- регистрация избирателей;
- проверка их списков;
- соблюдение порядка и правил проведения избирательной кампании;
- проведение голосования;
- подсчет голосов избирателей;
- рассмотрение жалоб;
- определение результатов выборов, их победителя или победителей.

## **Институт наблюдения в европейском пространстве безопасности и сотрудничества**

**С**итуация в области международного наблюдения за выборами начала меняться после холодной войны. В это время активной между-

народной структурой, связанной с развитием института международных наблюдателей, стала ОБСЕ. Ее деятельность в этом направлении

была обусловлена новым импульсом, усиливающим демократические начала в общественно-политической жизни государств ОБСЕ.

В 1990 г. Организация приняла Копенгагенскую декларацию, в которой указано, что любые выборы должны соответствовать семи основным критериям, а именно быть:

- универсальными;
- равными;
- честными;
- тайными;
- свободными;
- прозрачными;
- подотчетными<sup>2</sup>.

Созданное на базе Парижской хартии для новой Европы в 1990 г. Бюро по свободным выборам уже через два года на Парижском совещании было переименовано в Бюро по демократическим институтам и правам человека (БДИПЧ). Бюро стало курировать сотрудничество, обмен информацией и выполнение обязательств ОБСЕ в области человеческого измерения.

БДИПЧ было призвано способствовать становлению и консолидации демократических структур и устоев в странах-участницах (в частности, подготовке и проведению выборов, их мониторингу, укреплению гражданского общества и верховенства закона, соблюдению прав человека, раннему предупреждению конфликтов посредством мониторинга, выполнения обязательств в рамках ОБСЕ, организации семинаров и т. д.).

В круг обязанностей БДИПЧ вошли:

- сбор информации по выполнению обязательств в рамках ОБСЕ перед проведением ее обзорных конференций;

- подготовка соответствующих докладов по гуманитарному измерению;

- проведение встреч по выполнению странами-участницами обязательств по гуманитарному сотрудничеству и дополнительных конференций по отдельным проблемам;

- проведение ежегодного семинара по человеческому измерению.

Об активности Бюро можно судить по тому, как оно осуществляет поддержку в проведении и наблюдении за выборами и референдумами не только в странах ОБСЕ, но и США. Государства регулярно приглашают представителей ОБСЕ для наблюдения за выборами в федеральные органы власти.

Для оптимизации возможностей ОБСЕ по выявлению потенциальных кризисов и случаев несоблюдения принципов ОБСЕ в области свободы слова и СМИ при БДИПЧ был учрежден пост представителя по вопросам свободы средств массовой информации. Его мандат предусматривает:

- наблюдение за состоянием дел в сфере СМИ;

- борьбу с обструкцией деятельности СМИ и неблагоприятными условиями для работы журналистов;

- оперативное реагирование на случаи несоблюдения установок ОБСЕ в сфере свободы СМИ.

Но деятельность этого представителя, как и ОБСЕ в целом, не носит юридического характера.

В течение 90-х годов появилась линия на смещение акцента в деятельности ОБСЕ в сферу гуманитарного измерения, что чаще всего выражалось в стремлении усилить мониторинг политической ситуации в отдельных государствах-участниках,

прежде всего на постсоветском пространстве. Это отразилось на схемах размещения полевых миссий, в содержании вердиктов наблюдателей от ОБСЕ, в тематических докладах.

БДИПЧ также к началу нового десятилетия стало усиливать внимание к международному мониторингу. В этих условиях особенно остро обозначилась расплывчатость формулировок международных документов, относящихся к взаимным международно-правовым обязательствам государств по вопросу единых критериев оценки качества избирательных кампаний. Это создавало возможности для использования наблюдателями двойных стандартов в оценке результатов выборов.

Отношения России и ОБСЕ в области контроля за выборами прошли сложный путь к пониманию необходимости конструктивного сотрудничества. Российская Федерация неоднократно предлагала реформировать институт международного наблюдения, но в ОБСЕ ее упорно не желали слушать. И только в конце

мая 2008 г. в Санкт-Петербурге прошло заседание совместной рабочей группы Парламентской ассамблеи ОБСЕ и Межпарламентской ассамблеи СНГ по выработке единых стандартов наблюдения за выборами в регионе ОБСЕ и универсальных принципов проведения демократических выборов<sup>3</sup>.

Были достигнуты экспертные договоренности о том, что БДИПЧ в качестве как ведущего международного экспертного ведомства должно в большей степени выполнять технические функции. Политические решения о направлении миссий наблюдения, модальностях их работы и итоговых выводах должен принимать не исполнительный, а коллегиальный орган, состоящий из уполномоченных представителей различных государств-участников ОБСЕ.

Таким органом является Постоянный совет ОБСЕ.

В самих же миссиях по наблюдению должна быть также повышена роль международных парламентских структур.

## **Международная экспертно-правовая работа над проблематикой демократических выборов**

**Р**асширяется практика представления национальных законодательных актов на международную правовую экспертизу, в частности в Венецианскую комиссию Совета Европы (официально Европейская комиссия за демократию через право) – консультативный орган Совета Европы (СЕ) по конституционному праву. С 1990 г. Венецианская комиссия ведет важную экспертно-правовую работу над проблематикой демократических выборов.

Комиссия состоит из экспертов в области права, судей верховных и конституционных судов или членов парламентов.

Играя важную роль в деле сохранения конституционного наследия, она зарекомендовала себя как признанный независимый форум по обмену идеями в правовой сфере.

С 2002 г. участвовать в работе комиссии могут страны, не входящие в Совет Европы.

Организационно комиссия является «частичным открытым соглашением» в рамках СЕ. Это означает, что члены СЕ не обязаны в ней участвовать и при этом членство в ней открыто (с согласия Комитета министров СЕ) для третьих государств.

На 2010 г. членами комиссии являлись все 47 государств-членов Совета Европы, а также Алжир, Бразилия, Израиль, Республика Корея, Киргизия, Марокко, Мексика, Перу, Тунис и Чили.

Белоруссия является ассоциированным членом, а Аргентина, Ватикан, Казахстан, Канада, США, Уругвай, Япония – наблюдателями.

Комиссия сотрудничает с Палестинской национальной администрацией, Евросоюзом и ЮАР.

Большую помощь Комиссия оказала странам Восточной Европы в разработке новых конституций и законов о конституционных судах, избирательных кодексов, законов о статусе меньшинств и других законодательных актов, имеющих отношение к демократическим институтам.

В 2003 г. Комиссия подготовила базовый документ по избирательной тематике «Свод этических норм по лучшей практике при проведении выборов», закладывающий основу для выработки единых избирательных стандартов в рамках сообщества государств – членов Совета Европы.

В 2006 г. Комиссией был выпущен сборник документов «Европейские стандарты избирательного права в контексте современного конституционализма», а также совместно с БДИПЧ ОБСЕ в рамках программы «Демократия посредством проведения свободных и честных выборов» сформирована электронная база

данных VOTA, где собраны материалы по избирательному законодательству и практике различных государств.

Венецианская комиссия вносит вклад в обеспечение и развитие системы международного наблюдения за выборами в части, касающейся единых оценочных критериев и методик.

Комиссией был разработан свод рекомендаций по практическому наблюдению за выборами. Комиссия учредила международный Совет по демократическим выборам, для участия в котором приглашены Евросоюз и ОБСЕ, и ставит своей основной задачей «совершенствование законодательных основ выборов и повышение эффективности избирательных органов».

Основная работа Венецианской комиссии – анализ законов и законопроектов государств-участников, затрагивающих проблемы конституционного права, в том числе стандарты выборов, права меньшинств и др.

Комплект документов может быть представлен на заключение комиссии самим заинтересованным государством, другим государством с согласия той страны, которая принимает документ, а также Парламентской ассамблеей Совета Европы (ПАСЕ).

Заключения комиссии используются ПАСЕ как отражение «европейских стандартов» в области демократии. Россия, следуя своим обязательствам в рамках Совета Европы, неизменно направляет в Венецианскую комиссию законопроекты, связанные с организацией и проведением национальных выборов, принимает во внимание рекомендации Комиссии.

## Разработка стандартов демократических выборов на постсоветском пространстве

**Ч**астью взаимодействия стран СНГ стало усиление их сотрудничества в организации избирательных кампаний.

Начиная с 1994 г., на парламентские выборы и выборы глав государств в этих странах своих наблюдателей направляет Межпарламентская ассамблея государств – участников СНГ (МПА).

7 октября 2002 г. на саммите в Кишиневе главами семи стран СНГ была подписана Конвенция о стандартах свободных демократических выборов.

При разработке Конвенции государства-участники исходили из необходимости учета важнейших положений, содержащихся во Всеобщей декларации прав человека, Международном пакте о гражданских и политических правах, установивших, что полномочия на власть должны основываться на волеизъявлении народа, выраженном в подлинных и периодических выборах, а также документах ОБСЕ, Совета Европы и других международных организаций о проведении свободных и справедливых выборов.

В Конвенции изложены стандарты демократических выборов, к которым относятся:

- право гражданина избирать и быть избранным в органы государственной власти, органы местного самоуправления, в иные органы народного (национального) представительства;

- принципы периодичности и обязательности, справедливости, подлинности и свободы выборов на

основе всеобщего равного избирательного права при тайном голосовании, обеспечивающие свободу волеизъявления избирателей;

- открытый и гласный характер выборов;

- осуществление судебной и иной защиты избирательных прав и свобод человека и гражданина, общественного и международного наблюдения за выборами;

- гарантии реализации избирательных прав и свобод участников избирательного процесса<sup>4</sup>.

В Конвенции также раскрываются основные положения принципов всеобщего избирательного права, равного избирательного права, прямого избирательного права, тайного голосования. Особое внимание уделяется вопросам финансирования выборов и избирательной кампании кандидатов, политических партий (коалиций), предполагающего открытость источников получения средств. Естественно, в Конвенции закрепляется статус и полномочия национальных и международных наблюдателей. Международные наблюдатели получают разрешение на въезд на территорию государства в порядке, установленном законом, аккредитуются соответствующим избирательным органом при наличии соответствующего приглашения. Права международных наблюдателей очень широки.

Так, международные наблюдатели имеют право:

- на доступ ко всем документам (не затрагивающим интересы национальной безопасности), регулирую-

щим избирательный процесс, получение от избирательных органов необходимой информации и копий указанных в национальных законах избирательных документов;

- на контакты с политическими партиями, коалициями, кандидатами, частными лицами, сотрудниками избирательных органов;

- на свободное посещение всех избирательных участков и помещений для голосования, в том числе в день проведения голосования;

- на наблюдение за ходом голосования, подсчетом голосов и установлением их результатов в условиях, обеспечивающих обзорность процедуры подсчета бюллетеней;

- на ознакомление с результатами рассмотрения жалоб (заявлений) и претензий, связанных с нарушением законодательства о выборах;

- на информирование представителей избирательных органов о своих наблюдениях, рекомендациях без вмешательства в работу органов, осуществляющих выборы;

- на публичное изложение своего мнения о подготовке и проведении выборов после окончания голосования;

- на предоставление организаторам выборов, органам государственной власти и соответствующим должностным лицам своего заключения о результатах наблюдения за ходом выборов.

Стороны признали необходимость создания на основе избирательных органов государств – участников Конвенции Межгосударственного избирательного совета, призванного содействовать проведению наблюдения за выборами в государствах-участниках. Конвенция была подписана Грузией и

Украиной с оговорками и не была подписана Азербайджаном, Белоруссией, Казахстаном, Туркменистаном и Узбекистаном.

В декабре 2002 г. МПА было принято Руководство для международных наблюдателей СНГ по наблюдению за выборами, подготовленное на основе национальных законодательных актов, общепризнанных принципов и норм международного права, практических руководств по наблюдению за выборами ОБСЕ, Совета Европы и обобщения опыта по наблюдению за выборами в государствах СНГ. Решение о создании МПА вписывалось в систему видения Россией основ укрепления миропорядка.

10 февраля 2006 г. был учрежден Международный институт мониторинга развития демократии, парламентаризма и соблюдения избирательных прав граждан государств – участников СНГ.

Межпарламентская ассамблея СНГ (конец ноября 2008 г.) рассмотрела и приняла декларацию «О принципах международного наблюдения за выборами и референдумами в государствах – участниках СНГ»<sup>5</sup>.

В основу положений, содержащихся в декларации, вошли предложения, ранее высказывавшиеся Россией на международных встречах, которые посвящались обсуждению вопросов работы миссий международных наблюдателей.

Катализатором принятия данного документа стал отказ от диалога на эту тему партнеров из ОБСЕ, что отражало тенденцию трансформации института международного наблюдения в инструмент политического участия во внутригосударственных делах.

Декларация способствует укреплению электорального суверенитета стран СНГ, что в будущем

может стать одной из основ усиления интеграционных процессов в регионе.

### Участие неправительственных организаций в процессе международного наблюдения за выборами

**С**реди неправительственных организаций, работающих в данной сфере, следует выделить Международную организацию по наблюдению за выборами *CIS-EMO* (*Commonwealth of the Independent States – Election Monitoring Organization*). Ее основной декларируемой целью является содействие сохранению и развитию института выборов и общественного контроля за ними в странах с развивающимися демократическими системами. Она была зарегистрирована в России (сентябрь 2003 г.).

Руководящим органом *CIS-EMO* выступает Высший совет, который формируется из обладающих признанным авторитетом представителей общественности различных стран. С 2008 г. *CIS-EMO* является составной частью центра демократических процессов «Кворум». *CIS-EMO* приглашает наблюдателей от Европейского парламента на выборы различных уровней в России.

Информационно-аналитические материалы Международного фонда избирательных систем США (*International Foundation for Electoral Systems, IFES, МФИС*), который среди международных неправительственных организаций ведет наиболее активную работу в области современных избирательных процессов, дают также методические обоснования для оценки качества избирательного процесса<sup>6</sup>.

Направления оценки (по терминологии МФИС – маркерные признаки) для определения соответствия выборов международным стандартам условно могут быть разбиты так:

- законы о выборах и избирательная система;
- нарезка избирательных округов;
- организация выборов;
- права на участие в выборах;
- регистрация избирателей;
- информационная работа с избирателями;
- кандидаты, политические партии, политические организации, финансирование их деятельности в выборный период;
- предвыборная кампания, защита и обеспечение основных прав человека, политические митинги и собрания, доступ к средствам массовой информации, освещение выборов и предвыборной кампании в СМИ;
- голосование, работа наблюдателей, подведение итогов выборов.

Эти маркерные признаки можно рассматривать как своеобразные индикаторы и того, способна ли та или иная страна обеспечить такую степень демократизации общества, при которой государство не потеряет способность противостоять многочисленным вызовам современности.

**Однако следование подлинно демократическим стандартам часто не отмечается ни на уровне ве-**

**дущих международных организаций, ни при организации миссий**

**международных наблюдателей на национальных выборах.**

### **Информационная фаза развития института наблюдения**

**И**нститут наблюдения переживает процесс перехода в новую – информационную – фазу своего развития.

В России накануне выборов Президента Российской Федерации (4 марта 2012 г.) была реализована программа по массовой установке камер на более чем на 91 тыс. избирательных участков.

Они осуществляли постоянную запись изображения и звука на жесткий диск и прямую трансляцию на специально созданный интернет-портал.

За трансляциями в Интернете с различных избирательных участков в России во время президентских выборов наблюдало около 3,5 млн чел. из всех уголков мира.

Суммарно пользователями было просмотрено 7,9 млн видеотрансляций, а одновременный рекорд подключения составил 400 тыс. пользователей.

Наиболее популярными стали трансляции с избирательных участков в Москве (3 млн просмотров), Чукотки (2,1 млн просмотров), а также Чеченской Республики (1,3 млн просмотров).

Одним из самых популярных участков стал избирательный участок № 49, который был размещен в одном из частных домов села Меседой Введенского района Чечни.

Если говорить о наиболее активных наблюдателях, то чаще всего среди них были замечены жители

столичного региона (914 тыс. чел.), Санкт-Петербурга и Ленинградской области (308 тыс. чел.), а также жители Краснодарского края (112 тыс. чел.)<sup>7</sup>.

Камеры следует считать важным средством борьбы с вероятными фальсификациями на выборах.

Но не только.

Эта форма наблюдения, доступная для множества избирателей, выступает формой активизации их политического участия.

Проблема функционирования института международных наблюдателей за выборами вновь становится актуальной в связи с теми политическими процессами, которые говорят о сложностях становления демократических порядков.

На пространстве СНГ эти сложности проявились во время так называемых «цветных революций».

В арабском мире явление, получившее наименование «арабская весна», непосредственно отражается в ходе избирательных кампаний, проходящих в охваченных преобразованиями странах.

В странах, где нет устоявшихся традиций демократии, роль, которую играют международные наблюдатели на выборах, важна для того, чтобы убедить мировую общественность, часто настроенную скептически в том, что любой избирательный процесс в этих странах необходим. Поэтому требуется участие каждого избирателя в голосовании,

сами выборы должны по возможности проходить без существенных нарушений, а подсчет голосов избирателей проводиться честно.

Значимость иностранного наблюдения определяется тем, что в таких государствах опыт политического участия неразрывно связан с нарушениями прав человека, фальсификацией итогов выборов, военным или авторитарным правлением. Поэтому не только в глазах мировой общественности, но и самой стране важно утвердить и закрепить в общественном сознании основополагающие понятия и нормы гражданской

ответственности, помочь гражданам преодолеть чувство тревоги и обеспокоенности за справедливость выборов.

Такая задача может быть решена, потому что присутствие иностранных наблюдателей является признаком атмосферы гласности, созданной при организации наблюдательной кампании. А это повышает уверенность общественности в справедливости выборов и способствует более активному участию граждан не только в избирательном процессе, но и общественно-политической жизни.

## Примечания

<sup>1</sup> [www.un.org/ru/depts/dpa/ead](http://www.un.org/ru/depts/dpa/ead)

<sup>2</sup> Документ Копенгагенского совещания Конференции по человеческому измерению СБСЕ и Приложение (1990) // URL: <http://www.hri.ru/docs/?content=doc&id=284>

<sup>3</sup> Куколевский А. Наблюдай, но проверяй // Коммерсантъ-Власть. 2008. № 29. С. 19.

<sup>4</sup> Конвенция о стандартах свободных демократических выборов в странах СНГ // URL: [www.rcoit.ru/upload/iblock/f28/konvenciya.pdf](http://www.rcoit.ru/upload/iblock/f28/konvenciya.pdf)

<sup>5</sup> Корня А., Цветкова М. Наблюдать назло Европе // Ведомости. 2008. 25 ноября.

<sup>6</sup> Официальный сайт Международного фонда избирательных систем США // URL: <http://ifes.org>

<sup>7</sup> URL: <http://web20.su/za-vyborami-cherez-internet-nabljudalo-35-milliona-chelovek>