

Аналитический доклад
Российского общественного института избирательного права
(РОИИП)

**Анализ региональных стандартов
международного наблюдения за выборами,
принятых в Организации по безопасности и
сотрудничеству в Европе (ОБСЕ), Содружестве
Независимых Государств (СНГ), Шанхайской
организации сотрудничества (ШОС), Африканском
союзе (АС), Организации Американских Государств
(ОАГ)**

Содержание

Резюме.....	3
Введение	7
Правовые основания наблюдения.....	10
Правовые акты, определяющие методические основы наблюдения	13
Принципы наблюдения	18
Единообразие методики	21
Равномерность направления миссий и наблюдателей в различные государства	25
Принципы формирования руководящих органов миссии	26
Цели и задачи миссии.....	30
Наличие формализованной методики оценки и формирования выводов миссии	33
Наличие рекомендаций, не согласующихся с международными обязательствами, конституцией государства и другими рекомендациями миссий	37
Выводы.....	39
Таблица. Результаты сравнительного анализа деятельности по международному наблюдению региональных организаций.....	54

Резюме

Институт международного наблюдения за выборами сегодня существует, активно развивается, но рассредоточен по региональным центрам. В мире, в ООН в частности, сегодня не выработаны единые критерии, принципы и стандарты международного наблюдения, направленные на оказание содействия в развитии демократии, на обеспечение и защиту избирательных прав и свобод граждан, а также на укрепление верховенства права.

Отсутствие единых критериев и принципов, на которых должно строиться международное наблюдение, открывает лазейки для злоупотребления этим институтом в современных международных правоотношениях и позволяет его использовать в политических, а не правозащитных интересах.

Все региональные межправительственные и межгосударственные объединения, включившие в сферу своих интересов международное наблюдение на выборах, имеют определенный набор нормативных актов, регулирующих процедуры наблюдения. Однако нормативное регулирование, цели и задачи международного наблюдения сильно отличаются в зависимости от конкретной организации.

Зачастую международное наблюдение используется в целях, не имеющих ничего общего с развитием демократических институтов, и направлено на оказание давления на суверенные государства и вмешательство в свободные выборы.

БДИПЧ ОБСЕ имеет самую слабую и размытую нормативную базу, связанную с методикой оценки национальных электоральных процедур, что не исключает (а порой – способствует) задействие этой организации в работе на «политический заказ». Это проявляется в латентности работы БДИПЧ ОБСЕ, двойных стандартах при формировании и направлении миссий наблюдения, не соответствии итоговых заключений выводам самих наблюдателей БДИПЧ.

Результаты сравнительного анализа деятельности региональных организаций по международному наблюдению даны в таблице:

Критерии сравнения	СНГ	ШОС	ОАГ	АС	ОБСЕ
Правовые основы наблюдения	+	+	+(отсутствует специальный НПА)	+	+
Закрепленные принципы наблюдения	+	+	+	- (должны быть согласованы между секретариатом АС и принимающим государством)	-
Методология наблюдения, включая методику анализа информации для оценки	+	-	+(сформированы основы работы)	-	-
Сбалансированность направления миссий	+	+	+	+	-
Принципы формирования руководящего состава миссией наблюдения	назначается глава миссии и коллегиальный орган	назначается глава миссии, коллегиальный орган не формируется	назначается глава миссии, коллегиальный орган не формируется	назначается глава миссии, коллегиальный орган не формируется	главу миссии назначает директор БДИПЧ по процедуре найма, коллегиальный орган не формируется
Наличие утвержденной методологии с критериями получения оценки	+	-	+	+(разработана специализированным органом)	- (разработана БДИПЧ, не согласована с участниками ОБСЕ, критерии оценки отсутствуют)
Единообразие в подходах к оценкам в зависимости от страны наблюдения	+	+	+	-	-
Наличие рекомендаций, противоречащих конституциям государств	-	-	-	-	+

Как видно из результатов исследования все межгосударственные и межправительственные организации, включившие в свой функционал мониторинг электоральных процедур, имеют соответствующую нормативную правовую базу, закрепленную директивными органами организации. При этом объем правомочий организаций, детализация закрепления мониторинговых процедур, порядок их реализации, взаимодействие со странами мониторинга у всех организаций различен.

Принципы наблюдения закреплены в большинстве региональных организаций. И если они отсутствуют в Африканском Союзе по причине того, что формат, предмет, порядок работы и функции международной миссии наблюдения согласуются с государством мониторинга, то совершенно не понятен такой «правовой пробел» в ОБСЕ. Необходимо отметить, что попытки установить соответствующие принципы предпринимались на уровне межпарламентских объединений еще в 2008 г. – предполагалось подписать Декларацию о принципах международного наблюдения МПА СНГ и ПА ОБСЕ. Но парафированный проект декларации был заблокирован представителями ПА ОБСЕ и данная декларация сегодня действует только на пространстве СНГ¹.

Методология оценки, которую выставляют международные миссии по результатам своего наблюдения, закреплена только в двух организациях - СНГ и ОАГ.

Сбалансированность направления миссий в государства зоны своей ответственности сегодня выдержана у всех организаций, за исключением ОБСЕ, которая работает только в рамках «политической целесообразности» и направляет, в основном, миссии к «востоку от Вены».

Главы всех миссий (а в СНГ еще и коллегиальный орган) назначаются с участием всех государств-участников организации (в основном, возглавляют миссии представители организации по должности, а согласование проходят

¹ Декларация МПА СНГ «О принципах международного наблюдения за выборами и референдумами в государствах-участниках Содружества Независимых Государств», утверждена Постановлением МПА СНГ 25.11.2008 № 31-5

при назначении на соответствующую должность) и только в БДИПЧ ОБСЕ глава миссии нанимается по контракту директором БДИПЧ (единолично).

Утвержденная методология с критериями получения оценки отсутствует в ШОС и ОБСЕ. Но если ШОС никогда не претендовало на оценку соблюдения государством демократических стандартов организации и проведения выборов, а также исполнению взятых на себя обязательств, то БДИПЧ ОБСЕ только этим и занимается по результатам мониторинга.

Практически все организации, при наличии четкой методологии выработки оценки, показывают единообразные подходы в заключениях по результатам наблюдения. Только БДИПЧ ОБСЕ может дать положительную оценку выборам при легальном лишении избирательных прав более 10 процентов населения страны по национальному признаку или в отсутствие полной гласности и открытости выборов (при запрете на международное или общественное наблюдение), если наблюдение происходит в странах «к западу» от Вены. И наоборот.

Что касается давления и вмешательства во внутреннюю политику суверенных государств, пытаясь поправить Основной закон страны, то такое тоже может позволить себе только одна региональная организация – БДИПЧ ОБСЕ.

По интегральным результатам исследования видно, что наиболее глубоко и качественно методика оценки результатов наблюдения проработана в нормативных актах СНГ и ОАГ.

Однако миссии СНГ слабо пропагандируют свои несомненные плюсы, связанные с объективностью и проработанностью подходов по оценке выборов, закрепленных в нормативных актах СНГ, и, как правило, идут по фарватеру БДИПЧ ОБСЕ, вместо того, чтобы активно, публично и открыто продвигать свои наработки и становиться лидерами в вопросах развития института международного наблюдения.

В качестве предложений можно сделать следующие выводы:
Понимая имеющуюся инерцию к восприятию «превосходства западной

демократии», что де-факто не соответствуют современным реалиям, необходимо внимательно подойти к вопросам приглашения международных наблюдателей на российские выборы, минимизировав риски от работы политизированных мониторов, при этом активно продвигая демократические принципы и стандарты организации международного наблюдения, основной целью которого должно стать содействие в реализации избирательных прав, а не построение «однополярного мира».

С партнерами из профильных международных организаций (позиции абсолютного большинства из них совпадают со взглядами на дальнейшее развитие международного института наблюдения как инструмент содействия становления устойчивой демократии и верховенства права) необходимо вводить в международные принципы организации и проведения выборов – принцип невмешательства в выборы и принцип деполитизированности института международного наблюдения.

Введение

С принятием в 1990 г. Копенгагенского документа ОБСЕ² приглашение международных наблюдателей на общенациональные выборы стало не только «хорошим тоном», но и прямой обязанностью государств, идущих по пути развития демократии³.

Однако, как оказалось спустя десятилетие, декларативные нормы, призванные обеспечивать укрепление демократии и верховенства права, в действительности стали использоваться «коллективным западом» в своих геополитических интересах, обеспечивая благоприятное развитие только

² Документ Копенгагенского совещания Конференции по человеческому измерению СБСЕ, 29.06.1990 г.

³ П.8 Документа Копенгагенского совещания Конференции по человеческому измерению СБСЕ: «Государства-участники считают, что присутствие наблюдателей, как иностранных, так и национальных, может повысить авторитетность избирательного процесса для государств, в которых проводятся выборы. Поэтому они приглашают наблюдателей от любых других государств-участников СБСЕ и любых соответствующих частных учреждений и организаций, которые пожелают этого, наблюдать за ходом их национальных выборов в объеме, допускаемом законом».

своих государств. В моду начали вводиться «переголосования» до победы прозападного кандидата (2004 г., третий тур президентских выборов на Украине), стимулирование социальных взрывов и «оранжевых» переворотов в случае победы не угодного Западу кандидата (Грузия, Киргизия, Молдавия), введение недозволённых ООН санкций, если все-таки победу одержал независимый от Запада кандидат, публичные заявления прозападных политиков, не имеющих никакого отношения к электоральным процессам в суверенных государствах.

Подобная деятельность «коллективного запада», продолжавшаяся десятилетия, не только подорвала доверие к демократическим институтам и к эффективности электоральных процедур, которые Запад требовал проводить по своим лекалам, но и подвело мир к опасной черте, за которой уже не просматривалась воля народа, а только указующий перст западной политической целесообразности.

На протяжении последних десятилетий Российский общественный институт избирательного права (РОИИП) вел мониторинг деятельности по наблюдению за выборами Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ)⁴ – ведущей европейской организации, занимающейся, в том числе как зафиксировано в ее директивных документах, вопросами защиты и поддержки прав человека и основных свобод, а также поддержки устойчивых демократических институтов и верховенства права⁵.

Однако, как оказалось на практике, целью организации в вопросах участия населения в управлении делами государства было продвижение интересов Запада, далеких от демократии и верховенства права⁶.

⁴ Борисов И.Б., Игнатов А.В. БДИПЧ ОБСЕ в действии. Наблюдение за наблюдателями. – М.: РОИИП, 2011. – 120 с.; Борисов И.Б., Игнатов А.В. БДИПЧ ОБСЕ в действии. 25 лет наблюдения за наблюдателями. – М.: Российский общественный институт избирательного права, 2017. – 160 с.; Igor Borisov, Alexander Ignatov. OSCE/ODIHR in action. Observing the observers. – Moscow: Russian Public Institute of Electoral Law, 2012. – 128 p.

⁵ См., например, Заключительный акт совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе (Подписан в г. Хельсинки 01.08.1975), Документа Копенгагенского совещания Конференции по человеческому измерению СБСЕ, 1990 г.; Руководство по наблюдению за выборами БДИПЧ ОБСЕ, 6-е издание, 2010 г.

⁶ В ОБСЕ входит 57 государств Евразии, США и Канада, пристальный взгляд которых направлен на государства постсоветского пространства, составляющих абсолютное меньшинство организации.

Исследования деятельности других региональных организаций помимо ОБСЕ - СНГ, ШОС, АС, ОАГ, проведенное РОИИП, свидетельствует, что подобные искажения демократических целей и задач со стороны профильной электоральной международной организации присущи только западноевропейским институтам, прежде всего, ОБСЕ.

Сегодня международное наблюдение за выборами, получившее широкое развитие в последние десятилетия на всех континентах, осуществляется в основном региональными международными организациями.

ООН осуществляет международное наблюдение за выборами в исключительных случаях, как правило связанных с вооруженными конфликтами, по завершению которых необходима помощь в организации и проведении выборов. При этом, согласно сложившейся практике, в случае получения приглашения направить международных наблюдателей ООН перенаправляет его соответствующей региональной международной организации, в которую входит государство.

Региональные международные организации, работающие на электоральном треке, осуществляют разработку и принятие международных правовых актов, содержащих как юридические, так и политические международные обязательства государств в сфере демократических выборов. Такие региональные международные правовые акты, как выявило исследование РОИИП, развивая заложенные во Всеобщей декларации прав человека и Международном пакте о гражданских и политических правах общепризнанные принципы проведения выборов, отличаются своими приоритетами и подходами по их статусу, наполнению и охвату конкретных обязательств и стандартов в электоральной сфере.

В условиях отсутствия единой методологии международного наблюдения за выборами, признанной всеми региональными международными организациями, разработка критериев и правил

мониторинга выборов стало функцией региональных международных организаций.

В настоящее время к таким межгосударственным и межправительственным организациям относятся - ОБСЕ, СНГ, ШОС, АС, ОАГ, пересекающиеся по своей территориальной «зоне ответственности».

РОИИП не включил в сравнительный анализ европейские организации ЕС и СЕ, которые всегда присоединяются к миссии ОБСЕ на выборах, хотя и имеют свою нормативную базу по наблюдению за выборами, нацеленную на наблюдение за пределами ЕС⁷.

Правовые основания наблюдения

Международно-правовым основанием наблюдения за выборами и референдумами в рамках ОБСЕ является пункт 8 Документа Копенгагенского Совещания Конференции по человеческому изменению СБСЕ (Копенгагенский документ ОБСЕ) от 29.06.1990 г., согласно которому государства-участники считают, что присутствие наблюдателей, как иностранных, так и национальных может повысить авторитетность избирательного процесса для государств, в которых проводятся выборы; поэтому они приглашают наблюдателей от любых других государств – участников СБСЕ и любых соответствующих частных учреждений и организаций, которые пожелают этого, наблюдать за ходом их национальных выборов в объеме, допускаемом законом. Впоследствии в п. 25 Хартии европейской безопасности от 19.11.1999 г. главы государств и правительств заявили: сообразуясь с обязательствами, мы будем приглашать на проводимые в наших странах выборы наблюдателей из других государств-участников, БДИПЧ, Парламентской Ассамблеи ОБСЕ и соответствующих институтов и организаций, которые хотели бы наблюдать за их проведением. Парламентская Ассамблея ОБСЕ периодически подчеркивала важность миссий по наблюдению за выборами, например, в п. 127 Киевской

⁷ Согласно положению о наблюдении ЕС, миссия ЕС наблюдает за пределами ЕС

декларации ПА ОБСЕ ПА вновь подтвердила существенную пользу миссий по наблюдению за выборами, которые демонстрируют поддержку демократического процесса и помогают государствам-участникам в проведении подлинных выборов в соответствии с принятыми в рамках ОБСЕ обязательствами.

Решением Совета министров иностранных дел ОБСЕ № 19/06 от 05.12.2006 г. в г. Брюсселе вновь подтвердил обязательства государств-участников приглашать для мониторинга выборов наблюдателей других государств-участников, БДИПЧ, Парламентской Ассамблеи ОБСЕ и соответствующих институтов и организаций, желающих направить таких наблюдателей (п. 10).

Интересным является п. 4 Резолюции «Миссии по наблюдению за выборами» 17-й сессии ПА ОБСЕ в Астане 29.06-03.07.2008 г., согласно которому Парламентская Ассамблея ОБСЕ «настоятельно призывает Парламентскую Ассамблею продолжать обеспечивать политическое руководство миссиями ОБСЕ по наблюдению за выборами в соответствии с Соглашением о сотрудничестве 1997 г.».

Наблюдение за выборами и референдумами в рамках СНГ основано на статье 15 Конвенции о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах-участниках СНГ от 07.10.2002 г., согласно которой стороны подтверждают, что присутствие международных наблюдателей способствует открытости и гласности выборов, соблюдению международных обязательств государств, деятельность которых регулируется законами страны пребывания, Конвенцией и иными международными документами. Указанной статьей также определены основы правового статуса международных наблюдателей, включая их права и обязанности.

Порядок организации и деятельности миссии определен Положением о миссии наблюдателей от СНГ на президентских и парламентских выборах, а

также референдумах в государствах-участниках СНГ, утвержденным решением СМВД СНГ от 26.03.2004 г.

Правовую основу для наблюдения за выборами в Шанхайской организации сотрудничества составляет Положение о Миссии наблюдателей от Шанхайской организации сотрудничества на президентских и/или парламентских выборах, а также референдумах, утвержденное решением Совета министров иностранных дел государств – членов ШОС от 15.05.2006 г. №8.

В Африканском Союзе правовой основой наблюдения за выборами является Декларация о принципах, регулирующих демократические выборы в Африке, 2002 г., в главе V которой указано, что государства-участники просят ОАЕ (Организацию Африканского Единства, позднее переименованную в Африканский Союз) в полной мере участвовать в укреплении процесса демократизации, в частности путем наблюдения за выборами в государствах-членах в соответствии с установленными декларацией принципам.

Впервые наблюдение за выборами в рамках Африканского Союза осуществлено в ноябре 1989 г., когда делегация союза присоединилась к Организации Объединенных Наций в наблюдении за выборами в Намибии для обеспечения выполнения Резолюции № 435 Совета Безопасности ООН. В феврале 1990 г. наблюдение осуществлялось в Коморских островах по приглашению президента страны. В июле 1990 г. африканские лидеры на сессии ОАЕ в Аддис-Абебе официально одобрили участие ОАЕ в демократизации путем принятия Декларации о политическом и социально-экономическом положении дел в Африке и фундаментальных изменениях, происходящих в мире.

Организация Американских Государств начала практику наблюдения за выборами в 1960-х годах. При этом наблюдение за выборами, как отмечено в Руководстве для избирательных наблюдательных миссий ОАГ, было еще достаточно неопределенным понятием; в этот период миссии

имели символический характер и были очень ограничены по времени и деятельности. Миссия, направленная для наблюдения за всеобщими выборами в Никарагуа в 1990 г., создала прецедент миссий «второго поколения», согласно терминологии ОАГ. Второй шаг в укреплении таких миссий сделан с принятием Межамериканской демократической хартии 2001 г., в которой были изложены новые парадигмы для более продвинутой формы демократии, а также затронуто понятие избирательной демократии, подчеркнута важность избирательных наблюдательных миссий как инструмента укрепления демократии. Продвижение в направлении «третьего поколения» наблюдательских миссий достигнуто с развитием систематизированной методологии, основанной на большом опыте ОАГ в области наблюдения за выборами и направленной на процесс внутренней проверки и исследований на площадке.

Правовые акты, определяющие методические основы наблюдения

Методическая база наблюдения ОБСЕ состоит из Руководства по наблюдению за выборами (шестое издание), 2010 г., а также Руководства для долгосрочных наблюдателей, 2007 г., Руководства по мониторингу участия женщин в выборах, 2004 г., Руководства по мониторингу СМИ при наблюдении за выборами, 2012 г., Руководства по наблюдению за регистрацией избирателей, 2012 г., Рекомендаций по анализу законодательной базы выборов, 2013 г., Руководства по наблюдению за новыми избирательными технологиями, 2013 г., Руководства по наблюдению и содействию участия национальных меньшинств в электоральных процессах, 2014 г., Руководства по наблюдению за финансированием выборов, 2014 г., Руководства по реализации рекомендаций, 2016 г., Руководства по наблюдению и содействию участия в выборах лиц с ограниченными возможностями, Руководства по наблюдению за дебатами, 2019 г., Рекомендации по наблюдению за предвыборной агитацией в социальных сетях, 2021 г., Руководства по наблюдению за избирательной

администрацией, 2023 г. и ряда других документов. При этом все указанные документы разработаны БДИПЧ ОБСЕ без участия экспертов из государств-участников и опубликованы без предварительного утверждения, одобрения или рассмотрения каким-либо коллегиальным руководящим органом ОБСЕ. Таким образом, методические основы международного наблюдения за выборами БДИПЧ ОБСЕ не являются каким-либо правовым актом, принятым в рамках ОБСЕ, не получили коллегиальное одобрение руководящих органов, представляющих государства-участники.

БДИПЧ ОБСЕ без одобрения государств-участников ОБСЕ приняло Руководство по наблюдению на выборах, в шестой версии которой (вышла в 2010 году) БДИПЧ самостоятельно устанавливает себе «правосубъектность» на национальных выборах в суверенных государствах. Фактически Бюро указанное Руководство приравнивает к международному акту, апеллируя к его содержанию в переговорах по организации наблюдения в суверенных государствах. Так, в указанном Руководстве оно оперирует понятиями «миссии наблюдения», «миссии по наблюдению за выборами», «ограниченные миссии по наблюдению за выборами», «миссии по оценке выборов» и «группы экспертов», которые формально не являются самостоятельными структурами, а формируются руководством БДИПЧ, без участия государств-участников ОБСЕ и самостоятельно определяет состав и сроки образования миссии по оценке потребностей, латентно формирующей заключение о необходимости направления миссии в страну мониторинга, и определяет ее численный состав.

Авторы Руководства по своему интерпретируют и цели создания Бюро (якобы для содействия государствам-участникам в соблюдении обязательств по человеческому измерению⁸, а не как указано в Парижской хартии для новой Европы, 1990 г.) – «для содействия контактам и обмену информацией о выборах в государствах-участниках», и обязательства по приглашению

⁸ «Предисловие» Руководства БДИПЧ ОБСЕ по наблюдению за выборами. Издание 6-е. Al. Ujazdowskie 19 00-557 Warsaw Poland. www.osce.org/odihr. © БДИПЧ ОБСЕ, 2010, С. 7.

БДИПЧ (якобы должны приглашать БДИПЧ⁹, а не как указано в Хартии европейской безопасности, 1999 г.) – «приглашать «наблюдателей из других государств-участников, БДИПЧ, Парламентской ассамблеи ОБСЕ и соответствующих институтов и организаций».

Раздел 4 «Оценка условий и потребностей в проведении мероприятий, связанных с выборами», раздел 5 «Обеспечение потребностей государств-участников ОБСЕ», раздел 6 «Структура миссии БДИПЧ по наблюдению за выборами», раздел 7 «Наблюдение в предвыборный период», раздел 8 «Наблюдение в день выборов», раздел 9 «Наблюдение за подсчетом голосов и подведением итогов голосования» и раздел 10 «Составление отчетов, совещания по подведению итогов и заявления» Руководства БДИПЧ ОБСЕ по наблюдению за выборами, принятые в одностороннем порядке без участия и согласования с государствами-участниками ОБСЕ, не соответствуют ни международным актам, затрагивающим вопросы невмешательства во внутривнутриполитические процессы суверенных государств¹⁰, ни российскому избирательному законодательству, в частности пункту 6 статьи 3 Закона об основных гарантиях о запрете иностранного и международного участия в российских выборах.

Из Руководства БДИПЧ ОБСЕ по наблюдению за выборами видно, что в период федеральных выборов в Российской Федерации во всех электоральных процедурах до дня голосования, в день голосования и после дня голосования участвует иностранный (международный) субъект, не предусмотренный российским законодателем: структурированная международная миссия, финансируемая из иностранных источников и

⁹ Раздел 2.3 «Мандат БДИПЧ на проведение выборов» Руководства БДИПЧ ОБСЕ по наблюдению за выборами. Издание 6-е. Al. Ujazdowski 19 00-557 Warsaw Poland. www.osce.org/odihr. © БДИПЧ ОБСЕ, 2010, С. 18.

¹⁰ Устав Организации Объединенных Наций; Устав Совета Европы; Заключительный акт СБСЕ, 1975 г.; Декларации ООН о недопустимости вмешательства во внутренние дела государств, об ограждении их независимости и суверенитета, 1965 г.; Декларации о принципах международного права, 1970 г. и др.

подчиненная организации, не имеющей ни своего устава, ни согласованного с Россией положения о своей деятельности.

Методические основы деятельности наблюдателей от СНГ определены Положением о миссии наблюдателей от СНГ на президентских и парламентских выборах, а также референдумах в государствах-участниках СНГ, утвержденным решением СМИД СНГ от 26.03.2004 г., Рекомендациями для международных наблюдателей от СНГ по наблюдению за выборами и референдумами (новая редакция), принятыми постановлением МПА СНГ от 28.10.2022 г. № 54-4 (приложение 2), а также рядом специализированных актов: модельным законом «О международном наблюдении за выборами и референдумами», принятым постановлением МПА СНГ от 28.10.2022 г. № 54-4 (приложение 1); Рекомендациями по использованию технических средств автоматизации на выборах и референдумах, принятыми постановлением МПА СНГ от 28.10.2022 г. № 54-4 (приложение 3).

В ШОС принято Положение о Миссии наблюдателей от Шанхайской организации сотрудничества на президентских и/или парламентских выборах, а также референдумах, утвержденное решением Совета министров иностранных дел государств – членов ШОС от 15.05.2006 г. №8. Согласно указанному Положению, оно определяет общие принципы, правила организации и осуществления международного наблюдения.

Руководство по наблюдению за выборами Африканского союза, выпущенное в 2013 году, опубликовано Комиссией Африканского союза и подготовлено Отделом содействия демократии и выборам (DEAU) Департамента по политическим вопросам Комиссии Африканского союза. Руководство представляет собой брошюру объемом 110 страниц, содержащую подробное описание механизма формирования групп наблюдателей и собственно наблюдения с использованием предложенных методик на базе единых для всех стран участников АС правил; оканчивается составлением отчета по единым требованиям.

В ОАГ основным актом методического характера является Критерии для наблюдения за выборами: Руководство для избирательных наблюдательных миссий Организации Американских Государств, выпущенное в марте 2008 г., разработанное Департаментом сотрудничества и избирательного наблюдения Секретариата политических дел с целью обобщения критериев и методов, используемых организацией при наблюдении за избирательными процессами в условиях работы ее наблюдательных миссий.

Руководство содержит описание понятия демократических выборов, положенное в основу методологии наблюдения ОАГ, состоящее из 4 элементов (инклюзивные выборы, чистые выборы, состязательные выборы, избираемые государственные должности), а также более детальный подход к понятию, включающий указанные выше свойства, составляющие свойств (по 2 по каждому свойству), подсоставляющие свойств (представляющие собой детализацию некоторых свойств), и вопросы для обсуждения в ходе выборов, отнесенные к каждой подсоставляющей или составляющей, посредством которых оценивается каждая из них. Кроме того, Руководство описывает источники информации, опросный лист дня выборов для наблюдателей, при этом исходя из необходимости использования стандартного опросного листа, посредством которого обеспечивается постоянное взаимодействие между несколькими наблюдательными миссиями, предусматривает возможность включения, при необходимости, дополнительных вопросов для оценки особенностей выборов. При этом подчеркнута недопустимость исключения стандартных вопросов, поскольку они необходимы для установления того, являются ли выборы демократическими или нет, при помощи сравнительного метода. Руководством предусмотрено также использование документа с показателями, в котором учтены итоги обработки опросных форм и оценка информации о показателях, позволяющих выявить сильные и слабые стороны каждого из показателей. При этом в качестве типовой ошибки при анализе результатов наблюдения в Руководстве указано, что можно

подумать, что определенная информация указывает на наличие нарушений в избирательном процессе, тогда как на самом деле это не так, это может случиться, когда обобщенная информация не верна или чрезмерная важность придается конкретным проблемам, которые могут быть обнаружены. Приложением являются критерии наблюдения за выборами, основанные на правовых актах межамериканской системы.

Кроме того, в рамках ОАГ разработаны следующие методические документы по наблюдению за выборами: Руководство по включению гендерной проблематики в миссии по наблюдению за выборами ОАГ, 2013 г., Руководство по наблюдению за участием коренного населения и лиц африканского происхождения в избирательных процессах, 2015 г., Методология наблюдения за СМИ во время выборов: руководство для миссии ОАГ по наблюдению за выборами, 2011 г., Методы наблюдения за выборами: Руководство для миссий ОАГ по наблюдению за выборами, 2007 г., Наблюдение за системами избирательного правосудия: Руководство для наблюдательных миссий ОАГ, 2006 г., Наблюдение за системами финансирования выборов: руководство для миссий по наблюдению за выборами ОАГ, 2012 г., Наблюдение за использованием избирательных технологий: руководство для миссий по наблюдению за выборами ОАГ, 2010 г., Кодекс поведения международных наблюдателей за выборами. Указанные методические документы представляют собой разработаны и изданы Генеральным секретариатом ОАГ.

Принципы наблюдения

В актах ОБСЕ непосредственно не содержатся принципы наблюдения за выборами.

При этом в Руководстве по наблюдению за выборами БДИЧП ОБСЕ указано, что методику БДИПЧ по наблюдению за выборами поддерживает еще один документ – Декларация принципов международного наблюдения за выборами 2005 г. БДИПЧ стало одной из первых организаций,

поддержавших данную декларацию, и тем самым еще раз продемонстрировало свое стремление применять такие методы наблюдения за выборами, которые способствовали бы обеспечению добросовестности и точности наблюдения на основе принципов независимости, беспристрастности и профессионализма. В Декларации подчеркиваются такие принципы, как соотнесение наблюдения за выборами с международным законодательством в области прав человека; подход к выборам как к долговременному процессу; необходимость создания минимальных условий для достоверного наблюдения за выборами; важность роли местных наблюдателей.

В СНГ принципы международного наблюдения за выборами определены специализированным правовым актом Межпарламентской Ассамблеи – Декларацией МПА СНГ о принципах международного наблюдения за выборами и референдумами в государствах-участниках СНГ, принятой постановлением МПА СНГ от 25.11.2008 г. № 31-5. Указанной Декларацией к принципам международного наблюдения за выборами, находящимся в неразрывной системной взаимосвязи, обеспечивающей эффективное международное наблюдение, отнесены: принципы уважения национального суверенитета, открытости, универсальности, взаимности, профессионализма, беспристрастности, оказания действенной помощи. Кроме того, модельным законом «О международном наблюдении за выборами и референдумами», принятым постановлением МПА СНГ от 28.10.2022 г. №54-4, установлено, что международное наблюдение за выборами и референдумами основывается на принципах уважения национального суверенитета, открытости, универсальности, взаимности, профессионализма, беспристрастности, оказания действенной помощи, законности, невмешательства в избирательный процесс, процесс референдума, безопасности.

В ШОС принципы наблюдения перечислены в Положении о Миссии наблюдателей от ШОС на президентских и/или парламентских выборах, а

также референдумах, согласно пункту 6 которого члены миссии наблюдателей осуществляют свою деятельность самостоятельно и независимо, руководствуясь принципами политической объективности, нейтральности, беспристрастности, отказа от выражения каких бы то ни было предубеждений и предпочтений по отношению к избирательным, государственным и иным органам, должностным лицам, участникам избирательного процесса.

В Африканском Союзе принципы наблюдения сформулированы в Декларации о принципах, регулирующих демократические выборы в Африке, 2002 г. К принципам наблюдения отнесены следующие: наблюдение осуществляется на основе меморандума о взаимопонимании между Генеральным секретариатом АС и государством-участником, проводящим выборы, в соответствии с принципами, указанными в Декларации, и законами принимающей страны. При выполнении своих обязанностей наблюдатели должны руководствоваться принципами, которые будут подготовлены Генеральным секретариатом с учетом основной направленности Декларации, конкретных мандатов и круга ведения, определяемых конкретным случаем, а также правовой базы страны, в которой проводятся выборы. Государствам-членам следует направить приглашение не позднее чем за два месяца до дня выборов, им следует воздержаться от взимания каких-либо сборов с наблюдателей АС за регистрацию или аккредитацию, а также содействовать легкому доступу наблюдателей к местам проведения избирательных мероприятий и беспрепятственного выполнения своих обязанностей. Генеральный секретариат имеет право отклонять приглашения для проведения наблюдения за выборами, которые, по его взвешенному мнению, не соответствуют нормативным стандартам, изложенным в Декларации.

Следует отметить, что лишь некоторые из указанных положений могут действительно считаться принципами наблюдения за выборами. При этом, как указано в Руководстве Африканского союза по наблюдению за выборами,

Африканский Союз является одной из организаций, поддержавших Декларацию принципов международного наблюдения за выборами, обнародованную 27.11. 2005 г. в штаб-квартире ООН, одоблив которую АС заявил о своей приверженности поощрению честности и прозрачности при наблюдении за выборами. Среди принципов наблюдения в Руководстве со ссылкой на указанную Декларацию выделены профессионализм и беспристрастность наблюдения за выборами.

В ОАГ в качестве принципов наблюдения за выборами определены объективность и нейтральность, уважение внутреннего законодательства принимающей стороны, незамещение национальных акторов в процессе.

Единообразие методики (использование единой методики при наблюдении, в случае наблюдения в разных форматах – основания и практика их использования, влияние формата миссии на содержание итоговых документов).

Руководством по наблюдению за выборами БДИПЧ ОБСЕ предусмотрено четыре формата деятельности БДИПЧ ОБСЕ в области выборов: миссия по наблюдению за выборами, или полномасштабная миссия по наблюдению за выборами, которая является наиболее всеобъемлющей формой деятельности БДИПЧ в области выборов и оценивает проведение выборов с точки зрения их соответствия обязательствам ОБСЕ другим международным стандартам демократических выборов, а также положениям национального законодательства; ограниченная миссия по наблюдению за выборами, которая не задействует краткосрочных наблюдателей, в ее функции не входит систематическое и комплексное наблюдение в день голосования; миссия по оценке выборов, в задачу которой входит не комплексное наблюдение за всем избирательным процессом, а отслеживание конкретных проблем, выявленных миссией по оценке потребностей, при этом вместо того, чтобы составлять общие выводы о соответствии тех или иных выборов обязательствам ОБСЕ, другим международным стандартам и

национальному законодательству, МОВ проводит оценку этих конкретных проблем, опираясь на данные стандарты; группа экспертов, которая может быть развернута в уникальных обстоятельствах, включая выборы наднационального уровня или выборы в государствах, не входящих в ОБСЕ. Определение формата является компетенцией миссии по оценке потребностей, порядок формирования которой не урегулирован ни одним опубликованным документом БДИПЧ, включая Руководство по наблюдению за выборами (как показывает практика, формирование такой миссии осуществляется руководством БДИПЧ ОБСЕ фактически по собственному усмотрению).

При определении формата миссий наблюдается сильный перекося сохраняющейся общей тенденции – полномасштабная миссия по наблюдению за выборами направляется «к Востоку от Вены», миссия по оценке выборов – «к Западу от Вены». Ограниченная миссия по наблюдению за выборами направляется, в основном, в страны Восточной Европы. При этом расширение географии наблюдения БДИПЧ с 2003 года осуществляется за счет использования МОВ и наблюдения в Монголии, вступившей в ОБСЕ в 2012 году. Интересен также тот факт, что в 7 государств – участников ОБСЕ, граждане которых занимали должность директора БДИПЧ, за весь период мониторинговой деятельности Бюро ни разу не направлялись ни МНВ, ни ОМНВ; наблюдение в этих государствах осуществлялось только в форматах МОВ и ГЭ.

В соответствии с Руководством БДИПЧ по наблюдению за выборами миссия по оценке потребностей, которая направляется за несколько месяцев до выборов в потенциальное государство мониторинга, должна определить, какой именно формат миссии БДИПЧ позволил бы *оказать данному государству-участнику наиболее действенную помощь* в области совершенствования избирательного процесса. После чего в государство направляется миссия БДИПЧ с основной целью – *«оценить, в какой степени данный избирательный процесс соответствует обязательствам ОБСЕ и*

другим международным стандартам демократических выборов, отражены ли такие обязательства в национальном законодательстве и как это законодательство выполняется», а в качестве факультативной задачи – определить направления необходимых улучшений, выработать необходимые рекомендации. Таким образом, формат миссии подбирается МОП под одну задачу, а выполняет другую, только внешне кажущуюся похожей.

При этом миссия по наблюдению за выборами, т.е. полномасштабная миссия, обнародует предварительное заявление в день, следующий после выборов, когда еще результаты не определены и, по сути, избирательный процесс не завершен. Такое заявление содержит выводы политического характера о выборах.

Анализ методологии деятельности свидетельствует об отсутствии универсальной методологии работы миссий разных форматов, а также об отсутствии методики анализа и оценки собранного наблюдателями материала и публичной методики формулирования выводов и подготовки заявления и итогового отчета миссии. Давая оценку соответствия выборов международным избирательным стандартам, БДИПЧ ОБСЕ не только не выносит на утверждение руководящих органов, но и не публикует методику такой оценки.

В СНГ международное наблюдение за выборами в зависимости от состава международных наблюдателей может осуществляться в формате: индивидуального международного наблюдения; группы международных наблюдателей, сформированной структурами законодательной и исполнительной ветвей власти, организаторами выборов и иными организациями в государствах — участниках СНГ, межправительственными и межпарламентскими интеграционными структурами государств — участников СНГ; Миссии наблюдателей от СНГ.

Методология наблюдения в различных форматах имеет незначительные различия, обусловленные в основном различием в численном составе форматов, а также охвате различных стадий и аспектов

избирательного процесса. Наблюдение в рамках одного формата осуществляется с использованием единообразной методологии.

Миссия ШОС не участвует в долгосрочном мониторинге избирательной кампании, ограничиваясь краткосрочным наблюдением. Члены Миссии прибывают в государство за 7-5 дней до выборов и осуществляют мониторинг электорального процесса в период подготовки и в день голосования. Ответственные сотрудники Секретариата проводят инструктаж наблюдателей от государств-членов ШОС, распределяют их по районам и населенным пунктам, определяют порядок взаимодействия.

В Африканском Союзе миссия по наблюдению руководствуется кругом ведения, разработанным перед каждой миссией на основе принципов, изложенных в Декларации Африканского Союза о принципах, регулирующих демократические выборы в Африке, и Африканской хартии о демократии, выборах и управлении. Каждая миссия имеет конкретное техническое задание, составляемое на основе результатов и рекомендаций группы по оценке предвыборной кампании, которая дает заключение относительно масштабов и характера миссии, которая будет развернута. Техническое задание определяет мандат миссии и указывает на то, что миссия находится в стране по приглашению правительства принимающей страны. Каждая миссия может иметь различный мандат в зависимости от контекста выборов и сферы охвата миссии, права и обязанности наблюдателей АС четко сформулированы и указаны в Руководстве по наблюдению за выборами. В зависимости от масштаба и характера миссии техническое задание также определяет вопросы, которые будут задаваться наблюдателями, и проблемы, на которые следует обратить внимание во время выборов в конкретной стране.

Равномерность направления миссий и наблюдателей в различные государства

В деятельности БДИПЧ ОБСЕ наблюдается явный географический перекос, сохраняющийся на протяжении всего периода деятельности Бюро, обусловленный отсутствием четкого нормативного регулирования процедур направления миссий по наблюдению за выборами. Анализ свидетельствует и о разной «интенсивности наблюдения» БДИПЧ в разных государствах – участниках ОБСЕ. Так, средняя интенсивность наблюдения БДИПЧ ОБСЕ во всех государствах – участниках ОБСЕ, которая для целей настоящего исследования исчисляется как соотношение числа выборов, на которые направлялись миссии БДИПЧ ОБСЕ, к общему числу выборов на пространстве ОБСЕ за рассматриваемый период, составляет 53,3%.

Кроме того, исследование деятельности БДИПЧ ОБСЕ по наблюдению за выборами выявило четкую зависимость между численностью миссии и оценкой выборов: чем больше численный состав миссии тем хуже оценка выборов, наблюдаемых данной миссией. Данное обстоятельство подтверждает неоднократно высказывавшиеся как политическими деятелями государств-участников ОБСЕ, представителями органов, организующих выборы, и экспертами, о predetermined выводах миссии и заблаговременной нацеленности ее руководства на негативную оценку выборов, под которую приглашается значительное число наблюдателей, существенно увеличивающую количество посещенных избирательных участков, т.е. имеющих возможность получить большее количество негативной информации с конкретных избирательных участков; и наоборот – значительное число наблюдателей легитимизирует в глазах мировой общественности выводы миссии БДИПЧ ОБСЕ с негативной оценкой соответствия выборов международным обязательствам, дающуюся как бы от имени значительного числа наблюдателей – членов миссии.

В СНГ миссии направляются равномерно во все государства при наличии приглашения государства, организующего выборы. Формат миссии

и ее численность согласовывается с соответствующим государством и является равномерным.

В ШОС наблюдается равномерное направление миссий.

В АС наблюдается равномерность направления миссий и наблюдателей в различные государства. В соответствии с Африканской хартией демократии, выборов и вопросам управления каждое из государств-участников АС принимает обязательство о приглашении и допуске ко всем стадиям избирательного процесса миссии наблюдения.

В ОАГ наблюдается равномерность направления миссий и наблюдателей в различные государства.

Принципы формирования руководящих органов миссии

В ОБСЕ штабом миссии является основная группа миссии, в которую входят 10-15 экспертов, и которая состоит из двух подразделений: аналитического и оперативного. При этом основной состав не является коллегиальным органом, а фактически представляет собой группу специалистов, собранную по функциональным обязанностям. Процедура принятия решений основным составом коллегиально отсутствует.

Глава миссии возглавляет всю деятельность МНВ по оценке соответствия всех аспектов данного избирательного процесса обязательствам ОБСЕ и другим международным стандартам в области демократических выборов, а также национальному законодательству. Глава миссии отвечает за текущую деятельность МНВ, работает в тесном сотрудничестве с Отделом по выборам БДИПЧ и осуществляет общее руководство МНВ, в том числе решает финансовые вопросы.

Главу миссии назначает директор БДИПЧ по результатам процедуры найма.

При этом анализ назначения глав миссий показывает, что ими становится достаточно узкий круг специалистов. Так, один специалист возглавлял в среднем 3,1 миссии, а три лидера по числу возглавляемых

миссий в общей сложности возглавляли 25,5% миссий. Почти половина миссий БДИПЧ (49,4%) возглавлялись 10 специалистами (12,3% всех глав миссий), каждый из которых возглавлял по 7 и более миссий. При этом число граждан государств-участников, привлекавшихся к работе в качестве главы миссии, свидетельствует о неравномерном подходе: так, если от США привлекалось 13 человек (среднее количество возглавляемых миссий – 2,6), от Великобритании – 13 человек (3,9), от Германии – 5 человек (4,2), от Норвегии – 5 человек (2,8), от Нидерландов – 4 человека (3,0), от Италии – 4 человека (3,5), от Канады – 6 человек (1,2), то от Словении – 2 человека (6,5), от России, Словакии и Болгарии – по 1 человеку (5 миссий, 8,5 миссии и 26 миссий, соответственно).

Миссии по наблюдению за выборами (полномасштабные миссии) возглавлялись 57 специалистами, представляющими 20 государств – участников ОБСЕ, в том числе: по 1 МНВ (Австрия, Польша, Румыния), по 2 МНВ (Латвия, Швеция), по 3 МНВ (Канада, Македония, Франция), по 4 МНВ (Венгрия, Дания, Швейцария), 5,5 МНВ (Словакия), 6 МНВ (Италия), 7 МНВ (Словения), 8 МНВ (Нидерланды), 11 МНВ (Германия), 11,5 МНВ (Норвегия), 18 МНВ (Болгария), 22,5 МНВ (США), 31,5 МНВ (Великобритания). При этом более двух третей МНВ (68,8%) возглавлялись представителями 6 государств (10,5% государств – участников ОБСЕ), почти половина миссий (48,3%) – представителями 3 государств – участников ОБСЕ (5,3%).

Интересно, что в 10 государствах, граждане которых возглавляли 80% миссий, было направлено 15,5% от общего числа миссий, а в 4 государства, граждане которых возглавляли больше половины – 52,2% миссий, – 8,4% от общего числа миссий. В то же время граждане 6 государств, в которые направлялось наибольшее число миссий (более 10 в каждое), в общей сложности принявших 26,7% миссий, возглавляли лишь 1,6% миссий (причем все эти миссии возглавлялись одним представителем одного государства).

62,0% полномасштабных миссий по наблюдению за выборами БДИПЧ ОБСЕ возглавлялись гражданами государств – участников ОБСЕ, в которые такие миссии не направлялись ни разу, а 4,0% полномасштабных миссий (6 миссий) возглавлялись гражданами государств, в которых не было ни одной миссии БДИПЧ какого-либо формата.

В СНГ миссия наблюдателей организует и координирует Исполнительный комитет СНГ на основании приглашения государства-участника, в котором проводятся выборы, референдум. Состав миссии формируется Исполнительным комитетом СНГ. Кандидатура Главы миссии наблюдателей от СНГ согласовывается Советом полномочных представителей государств-участников Содружества при уставных и других органах Содружества по предложению Исполнительного комитета СНГ.

Группы наблюдателей от СНГ, представляющие законодательные, исполнительные и избирательные органы, а также органы Содружества и интеграционные объединения, действующие на пространстве СНГ, возглавляют координаторы, кандидатуры которых согласовываются с направляющими их сторонами. Заявление о соответствии состоявшихся выборов национальному законодательству и международным обязательствам государства, проводящего выборы, которое делается от имени всей миссии, готовится на основании поступивших от членов миссии материалов. Текст заявления подписывает глава миссии и координаторы групп.

Как правило, главой миссии СНГ назначается Генеральный секретарь СНГ (до 2022 г. – председатель Исполнительного комитета – исполнительный секретарь СНГ) или его заместитель (заместитель назначается во всех случаях, когда исполнительный секретарь является гражданином государства, в котором осуществляется наблюдение).

В ШОС миссия наблюдателей возглавляется Исполнительным секретарем ШОС или по его поручению одним из его заместителей.

При этом миссию наблюдателей организует и координирует Секретариат и по согласованию с Советом национальных координаторов на

основании приглашения государства, в котором проводятся выборы, а согласование вопроса о направлении миссии наблюдателей осуществляется через Совет национальных координаторов – органа ШОС, осуществляющего координацию и управление текущей деятельностью организации, состоящего из национальных представителей государств-членов ШОС.

Членами Миссии наблюдателей выступают должностные лица Секретариата и представители законодательных, исполнительных и избирательных органов государств-членов.

Заявление делается главой миссии от имени всей миссии наблюдателей, как правило, на следующий день после проведения выборов.

В АС глава миссии назначается председателем Комиссии Африканского Союза – исполнительного органа АС и отчитывается перед Комиссией о выводах миссии. Лица, назначаемые главами миссий, знакомы со структурой и операциями АС, обязательствами его государств-членов в области демократии и выборов. В большинстве случаев миссии возглавляют бывшие президенты, премьер-министры и другие видные африканские личности.

Миссия наблюдателей Африканского Союза формируется, согласно методическим рекомендациям, из числа сотрудников группы содействия демократическим процессам Африканского Союза. В состав миссии могут входить политический аналитик, региональный эксперт или эксперт по стране, а также эксперт по правовым вопросам, эксперт по выборам, эксперт по логистике и эксперт по безопасности.

АС должен направить группу по оценке выборов в страну, планирующую выборы, вскоре после получения письма с приглашением (через три-два месяца) направить группу по наблюдению и задолго до фактической даты выборов. Целью группы по оценке выступает определение условий, в которых будут проходить выборы. В состав группы входят: эксперт по правовым вопросам, эксперт по выборам, эксперт по логистике и эксперт по безопасности. Группа по оценке обычно разворачивается за три

месяца до выборов и тратит на проведение своей деятельности от семи до десяти дней. После этого на основании отчета группы экспертов определяется количественный и качественный состав миссии наблюдателей. Миссии по наблюдению за выборами могут носить краткосрочный и долгосрочный характер.

В ОАГ Руководством для избирательных наблюдательных миссий не определен порядок назначения руководителя и заместителя руководителя миссии (указанные должности упоминаются в тексте, что позволяет сделать вывод об их наличии и формализации), сведения о наличии какого-либо коллегиального органа миссии или возложении его функций на постоянно действующий коллегиальный орган ОАГ как международной организации отсутствуют.

Цели и задачи миссии

В ОБСЕ основные цели наблюдения изложены в Руководстве по наблюдению за выборами, в котором указано, что наблюдение может сыграть важную роль в повышении прозрачности и подотчетности выборов, а также в укреплении доверия общества к избирательному процессу. Направление наблюдателей явным образом поддерживает развитие демократических процессов и может содействовать государствам-участникам в достижении заявленной ими цели – проведению подлинно демократических выборов в соответствии с обязательствами ОБСЕ. В целом, независимая и беспристрастная оценка со стороны международных наблюдателей может стать положительным фактором для большинства избирательных процессов. Наблюдение за выборами способствует утверждению и защите политических прав.

Цель любого мероприятия БДИПЧ по наблюдению за выборами состоит в том, чтобы оценить, в какой степени данный избирательный процесс соответствует обязательствам ОБСЕ и другим международным стандартам демократических выборов, отражены ли такие обязательства в

национальном законодательстве и как это законодательство выполняется. В задачи наблюдения за выборами также входит определение направлений необходимых улучшений, а также выработка конкретных и действенных рекомендаций в поддержку мер государств-участников по проведению демократических выборов в соответствии с обязательствами ОБСЕ.

В СНГ, согласно модельному закону «О международном наблюдении за выборами и референдумами» к основным целям международного наблюдения за выборами и референдумами относится содействие: 1) защите и поощрению избирательных прав и свобод граждан, открытости и гласности выборов, референдума; 2) выполнению международных обязательств государства по проведению демократических выборов и референдумов; 3) развитию демократических институтов и верховенства права.

Основными функциями международного наблюдения за выборами и референдумами являются: 1) усиление доверия общества к выборам и референдумам посредством повышения открытости и гласности электоральных процедур; 2) имплементация международных обязательств государства и международных избирательных стандартов.

Основными задачами международного наблюдения за выборами и референдумами являются: 1) оказание организационно-консультативного содействия национальным государственным органам в реализации избирательных прав и свобод граждан; 2) анализ законодательства о выборах и референдумах и практики его применения при организации и проведении выборов и референдумов на предмет соответствия международным обязательствам государства и международным избирательным стандартам; 3) информирование организаторов выборов, международной организации, иных заинтересованных лиц о результатах международного наблюдения за выборами и референдумами, о выработанных по итогам международного наблюдения рекомендациях, в том числе по унификации международных принципов организации и проведения выборов и референдумов; 4) оказание международной поддержки в развитии национальных демократических

процессов и институтов в области проведения выборов и референдумов; 5) разработка рекомендаций по совершенствованию законодательства о выборах и референдумах, совершенствованию деятельности по организации и проведению выборов и референдумов, поддержке мер по проведению демократических выборов и референдумов в соответствии с международными обязательствами государства.

В ШОС, согласно Положению о Миссии наблюдателей, основной целью миссии наблюдателей является оценка хода и итогов избирательного процесса с точки зрения его соответствия национальному законодательству, международным договорам и обязательствам принимающего государства.

В АС цели определены следующим образом: обеспечение целостности избирательного процесса; содействие открытости и прозрачности процесса; укрепление общественного доверия; ослабление потенциальной напряженности; предотвращение ненадлежащих действий и попыток мошенничества; повышение политического авторитета; содействие признанию результатов выборов; распространение и укрепление международных стандартов и передовой практики проведения выборов.

В ОАГ основными целями миссии являются наблюдение за деятельностью основных участников избирательного процесса с целью проверки соблюдения законов и правил, действующих в принимающей стране; анализ развития избирательного процесса в контексте стандартов, принятых государствами-членами ОАГ; работа с государственными и избирательными органами, а также с гражданами в целом для обеспечения беспристрастности, прозрачности и надежности избирательного процесса; поиск и достижение консенсуса в конфликтных ситуациях между различными участниками избирательного процесса в соответствии с просьбой государства; создание атмосферы общественного доверия и стимулирование участия граждан; дача рекомендаций, улучшающих избирательную систему; демонстрация международной поддержки и

межамериканской солидарности в целях развития беспристрастного, прозрачного и надежного избирательного процесса.

Наличие формализованной методики оценки и формирования выводов миссии

В ОБСЕ методика наблюдения, которую руководители Бюро часто называют «золотым стандартом» наблюдения за выборами, сводится к методике деятельности наблюдателей, логистики миссии, порядку заполнения анкет и т.п. При этом методические документы, по крайней мере публичные, не описывают порядок обработки полученной информации, не содержат методику оценки выборов и формирования выводов миссии. Фактически, подготовка заявления и итогового отчета, включая формирование оценки и выводов миссии, осуществляется руководством миссии (главой или заместителем главы миссии) единолично, без учета коллективного мнения наблюдателей миссии или какого-либо коллегиального органа, при этом внесение конкретных количественных показателей в предварительное заявление или итоговый отчет также осуществляется ими самостоятельно, исходя из необходимости проиллюстрировать определенные выводы при невключении в заявление или отчет иных количественных показателей, не согласующихся с выводами миссии, а иногда и опровергающих такие выводы.

В СНГ методика работы международных наблюдателей от Содружества Независимых Государств предусматривает оценку соответствия национального законодательства и практики его применения стандартам демократических выборов как в комплексе, так и в отношении отдельных норм и избирательных процедур.

Международным наблюдателям на основе проведенного наблюдения следует высказать свое мнение о том, насколько состоявшиеся выборы (референдум) соответствовали (соответствовал) конституции, национальному

законодательству, международным обязательствам государства и стандартам демократических выборов, избирательных прав и свобод.

По результатам работы международными наблюдателями на основании наблюдений и фактического материала подготавливается и принимается итоговый документ (заявление Миссии наблюдателей от СНГ, заявление миссии наблюдателей от МПА СНГ, заключение группы международных наблюдателей от МПА СНГ, иной документ). Итоговый документ может содержать рекомендации по совершенствованию национального законодательства и процесса организации выборов.

Результаты наблюдения за процессом голосования и подсчетом голосов избирателей наблюдатели от СНГ передают в штаб Миссии наблюдателей от СНГ для обобщения и использования при подготовке заявления. Заявление Миссии наблюдателей от СНГ отражает наиболее существенные оценки выборов. Оно должно содержать выводы о соответствии прошедших выборов национальному законодательству и международным обязательствам государства по проведению демократических выборов. Проект заявления Миссии наблюдателей от СНГ обсуждается и принимается на совете координаторов Миссии наблюдателей от СНГ. Текст заявления подписывают глава Миссии наблюдателей от СНГ и координаторы групп. Затем он передается государству — организатору выборов, доводится до сведения общественности и средств массовой информации. Заявление Миссии наблюдателей от СНГ по результатам международного наблюдения за выборами принимается от имени всей Миссии наблюдателей от СНГ.

Кроме того, примерная методика оценки степени соответствия законодательства о выборах в государствах-участниках СНГ международным избирательным стандартам была утверждена МПА СНГ и включена в качестве приложения 3 в Рекомендации по для международных наблюдателей от СНГ по наблюдению за выборами и референдумами, принятые постановлением МПА СНГ от 16.05.2011 г. №36-11. Указанной примерной методикой определен порядок оценки степени соответствия

законодательства международным избирательным стандартам, позволяющей дать комплексную оценку степени такого соответствия с использованием 83 индикаторов, 77 из которых являются первичными. Сами индикаторы фактически представляют собой элементы международных обязательств, сгруппированных по общепризнанным принципам организации и проведения выборов, при этом они детализированы до возможности конкретной оценки соблюдения каждого из них. Общая же оценка формируется посредством суммирования оценок по каждому индикатору, при этом методика предполагает определение степени соблюдения каждого из принципов организации выборов в отдельности, а также выявление проблемных аспектов для соответствующего принципа.

В ШОС документально закреплённая методика оценки и формирования выводов миссии отсутствует. Заявление миссии и отчет об итогах ее работы готовятся на основе наблюдений членов Миссии наблюдателей, зафиксированных в анкетах.

В АС на основе наблюдений Миссии наблюдателей, зафиксированных в разработанных вопросниках, анкетах, готовится отчет об итогах работы. Руководством по наблюдению за выборами АС предусмотрено опубликование миссией заявления о прибытии, пресс-релизов, предварительного заявления и окончательного отчета миссии.

В заявлении о прибытии содержится краткое изложение мандата миссии, сведений о методологии, руководстве, численности, гражданстве членов, продолжительности пребывания, областей охвата, датах проведения пресс-конференций и контактах руководителей миссий (при этом особо отмечено, что следует избегать преждевременных заявлений о политическом контексте и избирательном процессе при составлении заявления о прибытии. В пресс-релизах могут содержаться короткие, но важные сообщения общественности или властям.

Предварительное заявление – это заявление, в котором миссия представляет свою предварительную оценку избирательного процесса. В

заявлении представляется справочная информация о миссии, ее мандате и методологии, подробно излагаются предварительные выводы наблюдателей по различным аспектам процесса на протяжении всего избирательного цикла. При оценке различных вопросов дается ссылка на соответствующие положения международных документов, которые обеспечивают наилучшую практику по конкретным вопросам. В Руководстве приведена структура предварительного заявления, которая в том числе содержит выводы и рекомендации миссии.

Окончательный отчет миссии представляет собой общий отчет, содержащий полную информацию обо всех действиях, выводах и оценках.

В ОАГ наблюдается наличие документально закреплённых методик оценки и формирования выводов миссии. Руководством для избирательных наблюдательных миссий ОАГ предусмотрен порядок подготовки документа с показателями избирательного процесса. На основе наблюдений Миссии наблюдателей, зафиксированных в разработанных вопросниках, анкетах, готовятся рекомендации миссии о результатах наблюдения. При этом в Руководстве отмечено, что оценка избирательного процесса должна охватывать различные темы, помимо тех событий, которые могут наблюдаться в избирательных пунктах в день голосования, поэтому избирательные наблюдательные миссии дополняют опросный лист, заполняемый и обрабатываемый в день выборов, другими источниками информации. Одной из главных целей подготовки документа с показателями является всеобщая и полная презентация избирательного процесса. Для достижения данной цели необходимо скоординировать и свести в единый центр поток информации внутри одной избирательной наблюдательной миссии. В руководстве представлена таблица по отнесению определенных вопросов к свойствам и компонентам свойств выборов, основанных на обязательствах государств в рамках ОАГ, а также таблица с ценной информацией, ее источниками и временем наблюдения за ней. Работа специалиста по показателям выборов также включает проведение

исследования с целью заполнения любого существующего информационного вакуума таким образом, чтобы были закрыты различные существенные аспекты избирательного процесса. Документ с показателями представляет твердую основу для всеобщего анализа избирательного процесса, выявления слабых и сильных сторон выборов и для составления рекомендаций для будущей работы членов наблюдательных миссий на выборах в определенной стране.

Наличие рекомендаций, не согласующихся с международными обязательствами, конституцией государства и другими рекомендациями миссий

Миссии БДИПЧ ОБСЕ нередко включают подобные рекомендации в свои документы.

В одной из рекомендаций, сформулированных в Итоговом отчете Миссии Бюро по демократическим институтам и правам человека Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе (БДИПЧ ОБСЕ) по наблюдению за выборами в Государственную Думу 18 сентября 2016 года, указано, что «в соответствии с международными обязательствами ограничение в праве голоса лиц с психическими расстройствами следует снять при одновременном обеспечении необходимых механизмов поддержки для осуществления права голоса» (рекомендация № 9). При этом анализ показывает, что вывод миссии БДИПЧ ОБСЕ о несоответствии лишения граждан, признанных недееспособными, международным обязательствам Российской Федерации и правовой позиции Европейского Суда по правам человека и основанная на нем рекомендация пересмотреть соответствующее ограничение сделаны без учета правовой природы института недееспособности в Российской Федерации в контексте международных обязательств Российской Федерации, без надлежащего анализа существенных различий в правовом регулировании избирательно-правового статуса недееспособных и ограниченно дееспособных граждан в Российской

Федерации и Венгрии и не согласуется с международными обязательствами Российской Федерации и другими международными избирательными стандартами. При таких обстоятельствах рекомендация не способствует достижению целей формирования рекомендаций – обеспечению более полного соответствия выборов обязательствам ОБСЕ и стандартам демократических выборов.

Миссии БДИПЧ как по результатам наблюдения за выборами депутатов Государственной Думы в 2016 году, так и по результатам наблюдения за выборами Президента РФ в 2018 году, в своих предварительных заявлениях и итоговых отчетах указали, что «бланкетное ограничение избирательных прав всех осужденных и лиц, признанных судом недееспособными, противоречит пункту 7.3 Копенгагенского документа ОБСЕ 1990 г.». При этом по неизвестной причине заявления БДИПЧ игнорируют положение Конституции Российской Федерации, согласно которому избирательного права лишены не все осужденные, а осужденные к лишению свободы, то есть к самому строгому из применяющихся наказанию.

В целом текст итогового доклада миссии БДИПЧ ОБСЕ по наблюдению за выборами Президента Российской Федерации 18 марта 2018 года, не перегруженный фактологической информацией, позволяет отметить, что руководство миссии построило весь документ не на наблюдениях представителей государств-участников ОБСЕ, приглашенных в качестве наблюдателей в Россию, а на данных неназванных источников и предположениях. Оценки краткосрочных наблюдателей БДИПЧ, которых было более 400 (около 80 % всей миссии БДИПЧ), авторы заявления не раскрыли.

В указанном отчете, как и во многих других, прослеживается традиционная для БДИПЧ попытка сочетать результаты наблюдения и выводы миссии с оценками политического характера, при этом любой позитивный факт, отмеченный наблюдателями БДИПЧ, авторы заявления умаляют добавленным политическим толкованием, негативно

характеризующим выборы, ссылками на негативные сообщения, полученные миссией в основном от неназванных источников, без указания их количества и иных конкретных данных. При этом в докладе отсутствует оценка этих сообщений самой миссией на предмет достоверности и подлинности. Фактически, миссия дает юридически значимые заключения на основе не верифицированного потока информации, что недопустимо в рамках деятельности международной организации, реализующей принципы «верховенства права».

В миссиях СНГ, ШОС, АС, ОАГ подобные факты не выявлены.

Выводы

Международное наблюдение за выборами, получившее широкое развитие в последние десятилетия на всех континентах, осуществляется в основном региональными международными организациями. ООН осуществляет международное наблюдение за выборами в исключительных случаях, как правило, связанных с вооруженными конфликтами, политическим завершением которых становятся выборы. При этом, согласно сложившейся практике, в случае получения приглашения направить международных наблюдателей, ООН перенаправляет его соответствующей региональной международной организации, в которую входит государство.

Региональные международные организации также осуществляют разработку и принятие международных правовых актов, содержащих международные обязательства, как юридические, так и политические, государств в сфере демократических выборов. Такие региональные международные правовые акты, развивая заложенные во Всеобщей декларации прав человека и Международном пакте о гражданских и политических правах общепризнанные принципы проведения выборов, содержат несколько отличающиеся приоритеты и подходы к их развитию и наполнению конкретными обязательствами и стандартами.

В условиях отсутствия единой методологии международного наблюдения за выборами, признанной всеми региональными международными организациями, осуществляющими такое наблюдение, разработка методологии также стало функцией региональных международных организаций. В настоящее время к таким организациям относятся ОБСЕ, СНГ, ШОС, АС, ОАГ.

Правовые основания наблюдения во всех организациях изложены в актах указанных организаций. Так, в ОБСЕ такими актами являются итоговые документы совещания, принятые на уровне глав государств и правительств, в СНГ – акты Совета глав государств и Совета министров иностранных дел, в ШОС – акты совета министров иностранных дел, в Африканском Союзе – акты, принятые на уровне глав государств, в Организации Американских государств наблюдение за выборами как вид деятельности сложился на практике, специальный акт о начале такой деятельности не принимался. При этом в СНГ правовой основой международного наблюдения за выборами, кроме актов Совета глав государств, является и Конвенция о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах-участниках СНГ, ратифицированная большинством государств СНГ и являющаяся для них юридически обязывающим международным правовым актом.

Правовые акты, определяющие методические основы наблюдения. Региональные международные организации, осуществляющие международное наблюдение за выборами, используют разные подходы к порядку разработки и принятия актов, определяющих методические основы наблюдения. Так, методологическая база наблюдения ОБСЕ представляет собой набор документов, разработанных БДИПЧ – основным органом, осуществляющим в рамках ОБСЕ наблюдение за выборами, посвященный как наблюдению в целом, так и наблюдению за отдельными частями или аспектами избирательного процесса. При этом все указанные документы разработаны БДИПЧ ОБСЕ без участия экспертов из государств-участников,

и опубликованы без предварительного утверждения, одобрения или рассмотрения каким-либо коллегиальным руководящим органом ОБСЕ. Таким образом, методические основы международного наблюдения за выборами БДИПЧ ОБСЕ не являются каким-либо правовым актом, принятым в рамках ОБСЕ, не получили коллегиальное одобрение руководящих органов, представляющих государства-участники. При этом в методических документах БДИПЧ нередко выходит за рамки своих полномочий, корректируя принципы проведения выборов, добавляя, например, подотчетность, и создавая методическую основу принципиально разных подходов к наблюдению, внедряемых в разных государствах.

В СНГ методические основы наблюдения утверждены уставными органами Содружества, т.е. имеют статус правовых актов международной организации, принятых на основе консенсуса государств-участников: положение о миссии утверждено Советом министров иностранных дел, рекомендации для международных наблюдателей, а также рекомендации по отдельным аспектам наблюдения – утверждены Межпарламентской Ассамблеей государств-участников СНГ.

В ШОС, наблюдение за выборами в которой не позиционируется в качестве одного из основных направлений деятельности организации, отсутствует документ, детально определяющий методику наблюдения за выборами. Советом министров иностранных дел утверждено положение о миссии наблюдателей, определившее основные правила организации и осуществления международного наблюдения.

Методические основы наблюдения за выборами в Африканском Союзе и Организации Американских государств разработаны специализированным подразделением исполнительных органов организаций, при этом сведений об одобрении руководства коллегиальным органом, представляющим государства-участники, не имеется.

Таким образом, СНГ является единственной региональной международной организацией, в рамках которой разработаны

методологические основы наблюдения за выборами, принятые органами, представляющими государства-участники на основе их консенсуса. При этом Рекомендации по наблюдению утверждены Межпарламентской Ассамблеей государств-участников СНГ, что согласуется с принципом разделения властей, закрепляющим за представительными органами правотворческую функцию, а за исполнительными – правоприменительную.

В остальных организациях методические основы разрабатывались и принимались исполнительными органами организаций, при этом в ШОС отсутствует детализированный методический документ, определяющий порядок наблюдения.

В ОБСЕ методические основы наблюдения, которые разработчики и представители государств, в которых само наблюдение осуществляется в крайне сжатом формате, не устают называть «золотым стандартом», разработаны БДИПЧ – специализированным бюро, которое не является исполнительным органом ОБСЕ, при этом их разработка осуществлялась кулуарно, без участия представителей государств и экспертного сообщества, без рассмотрения коллегиальными органами организации.

Принципы наблюдения в большинстве организаций определены в методических документах.

В ОБСЕ непосредственно не содержатся принципы наблюдения за выборами, при этом в руководстве содержится ссылка на Декларацию принципов международного наблюдения за выборами 2005 г. с указанием о поддержке БДИПЧ указанной декларации, которая также была подготовлена без участия государств-членов ООН, разработана на экспертном уровне и индоссирована ООН, т.е. фактически открыта к подписанию заинтересованными организациями на площадке ООН. Таким образом, принципы наблюдения за выборами в рамках ОБСЕ определены через поддержку специализированным бюро документа, разработанного неизвестными экспертами и открытого к присоединению на площадке ООН

(при этом не имеющего отношения к ООН и не являющегося документом ООН).

Аналогичный подход используется в Африканском Союзе, где положения, названные принципами наблюдения, скорее представляют собой общие подходы к организации наблюдения, которые должны быть согласованы в меморандуме между секретариатом АС и государством. Кроме того, в руководстве АС содержится ссылка на Декларацию принципов международного наблюдения за выборами, обнародованную 27.11.2005 г. Среди принципов наблюдения в Руководстве АС со ссылкой на указанную Декларацию выделены профессионализм и беспристрастность наблюдения за выборами.

В ШОС и ОАГ принципы наблюдения перечислены в документах организаций, при этом их содержание не раскрыто. В ШОС упомянуты принципы политической объективности, нейтральности, беспристрастности, отказа от выражения каких бы то ни было предубеждений и предпочтений по отношению к избирательным, государственным и иным органам, должностным лицам, участникам избирательного процесса; в ОАГ – объективность и нейтральность, уважение внутреннего законодательства принимающей стороны, незамещение национальных акторов в процессе.

СНГ является единственной международной организацией, в рамках которой принципы международного наблюдения за выборами определены специализированным правовым актом Межпарламентской Ассамблеи и модельным законом, принятым МПА СНГ. Перечень принципов наблюдения в СНГ наиболее всеобъемлющий, включающий принципы уважения национального суверенитета, открытости, универсальности, взаимности, профессионализма, беспристрастности, оказания действенной помощи, законности, невмешательства в избирательный процесс, процесс референдума, безопасности. Кроме того, СНГ является единственной организацией, в документах которой детально раскрыто содержание каждого из указанных принципов; их подготовка осуществлялась на основе

экспертной дискуссии, а утверждение – на основе консенсуса государств-участников в лице делегаций национальных парламентов.

Обобщая подходы к содержательной части принципов, необходимо отметить, что общими для организаций, закрепивших принципы наблюдения за выборами в своих документах, являются такие принципы как политической нейтральности, беспристрастности, уважения государственного суверенитета (или внутреннего законодательства), невмешательства в избирательный процесс (незамещение национальных акторов в процессе).

Единообразие методики (использование единой методики при наблюдении, в случае наблюдения в разных форматах – основания и практика их использования, влияние формата миссии на содержание итоговых документов).

Руководством по наблюдению за выборами БДИПЧ ОБСЕ предусмотрено четыре формата деятельности БДИПЧ ОБСЕ в области выборов: миссия по наблюдению за выборами, или полномасштабная миссия по наблюдению за выборами, которая является наиболее всеобъемлющей формой деятельности БДИПЧ в области выборов и оценивает проведение выборов с точки зрения их соответствия обязательствам ОБСЕ другим международным стандартам демократических выборов, а также положениям национального законодательства; ограниченная миссия по наблюдению за выборами, которая не задействует краткосрочных наблюдателей, в ее функции не входит систематическое и комплексное наблюдение в день голосования; миссия по оценке выборов, в задачу которой входит не комплексное наблюдение за всем избирательным процессом, а отслеживание конкретных проблем, выявленных миссией по оценке потребностей, при этом вместо того, чтобы составлять общие выводы о соответствии тех или иных выборов обязательствам ОБСЕ, другим международным стандартам и национальному законодательству, МОВ проводит оценку этих конкретных проблем, опираясь на данные стандарты; группа экспертов, которая может

быть развернута в уникальных обстоятельствах, включая выборы наднационального уровня или выборы в государствах, не входящих в ОБСЕ. Определение формата является компетенцией миссии по оценке потребностей, порядок формирования которой не урегулирован ни одним опубликованным документом БДИПЧ, включая Руководство по наблюдению за выборами (как показывает практика, формирование такой миссии осуществляется руководством БДИПЧ ОБСЕ фактически по собственному усмотрению).

При определении формата миссий наблюдается сильный перекося сохраняющейся общей тенденции – полномасштабная миссия по наблюдению за выборами направляется «к Востоку от Вены», миссия по оценке выборов – «к Западу от Вены». Ограниченная миссия по наблюдению за выборами направляется, в основном, в страны Восточной Европы. При этом расширение географии наблюдения БДИПЧ с 2003 года осуществляется за счет использования МОВ и наблюдения в Монголии, вступившей в ОБСЕ в 2012 году. Интересен также тот факт, что в 7 государствах – участников ОБСЕ, граждане которых занимали должность директора БДИПЧ, за весь период мониторинговой деятельности Бюро ни разу не направлялись ни МНВ, ни ОМНВ; наблюдение в этих государствах осуществлялось только в форматах МОВ и ГЭ.

В соответствии с Руководством БДИПЧ по наблюдению за выборами миссия по оценке потребностей, которая направляется за несколько месяцев до выборов в потенциальное государство мониторинга, должна определить, какой именно формат миссии БДИПЧ позволил бы *оказать данному государству-участнику наиболее действенную помощь* в области совершенствования избирательного процесса. После чего в государство направляется миссия БДИПЧ с *основной целью – «оценить, в какой степени данный избирательный процесс соответствует обязательствам ОБСЕ и другим международным стандартам демократических выборов, отражены ли такие обязательства в национальном законодательстве и как это*

законодательство выполняется». И как факультативную задачу миссия БДИПЧ определяет направления необходимых улучшений, а также вырабатывает необходимые рекомендации. Таким образом, формат миссии подбирается МОП под одну задачу, а выполняет другую, только внешне кажущуюся похожей.

При этом миссия по наблюдению за выборами, т.е. полномасштабная миссия, обнародует предварительное заявление в день, следующий после выборов, когда еще результаты не определены и, по сути, избирательный процесс не завершен. Такое заявление содержит выводы политического характера о выборах.

Анализ методологии деятельности свидетельствует об отсутствии универсальной методологии работы миссий разных форматов, а также об отсутствии методики анализа и оценки собранного наблюдателями материала и публичной методики формулирования выводов и подготовки заявления и итогового отчета миссии. Давая оценку соответствия выборов международным избирательным стандартам, БДИПЧ ОБСЕ не только не выносит на утверждение руководящих органов, но и не публикует методику такой оценки.

В СНГ международное наблюдение за выборами в зависимости от состава международных наблюдателей может осуществляться в формате: индивидуального международного наблюдения; группы международных наблюдателей, сформированной структурами законодательной и исполнительной ветвей власти, организаторами выборов и иными организациями в государствах — участниках СНГ, межправительственными и межпарламентскими интеграционными структурами государств — участников СНГ; Миссии наблюдателей от СНГ.

Методология наблюдения в различных форматах имеет незначительные различия, обусловленные, в основном, различием в численном составе форматов, а также охвате различных стадий и аспектов

избирательного процесса. Наблюдение в рамках одного формата осуществляется с использованием единообразной методологии.

Миссия ШОС не участвует в долгосрочном мониторинге избирательной кампании, ограничиваясь краткосрочным наблюдением. Члены Миссии прибывают в государство за 7-5 дней до выборов и осуществляют мониторинг электорального процесса в период подготовки и в день голосования. Ответственные сотрудники Секретариата проводят инструктаж наблюдателей от государств-членов ШОС, распределяют их по районам и населенным пунктам, определяют порядок взаимодействия.

В Африканском Союзе миссия по наблюдению руководствуется кругом ведения, разработанным перед каждой миссией на основе принципов, изложенных в Декларации Африканского Союза о принципах, регулирующих демократические выборы в Африке, и Африканской хартии о демократии, выборах и управлении. Каждая миссия имеет конкретное техническое задание, составляемое на основе результатов и рекомендаций группы по оценке предвыборной кампании, которая дает заключение относительно масштабов и характера миссии, которая будет развернута. Техническое задание определяет мандат миссии и указывает на то, что миссия находится в стране по приглашению правительства принимающей страны. Каждая миссия может иметь различный мандат в зависимости от контекста выборов и сферы охвата миссии, права и обязанности наблюдателей АС четко сформулированы и указаны в Руководстве по наблюдению за выборами. В зависимости от масштаба и характера миссии техническое задание также определяет вопросы, которые будут задаваться наблюдателями, и проблемы, на которые следует обратить внимание во время выборов в конкретной стране.

Равномерность направления миссий и наблюдателей в различные государства. СНГ, ШОС, АС и ОАГ осуществляют равномерное направление миссий по наблюдению за выборами во все государства при наличии приглашения государства, организующего выборы; при этом

численность направляемых миссий также равномерна, корректируется объективными характеристиками с учетом размеров государства, количества избирательных участков в нем.

В деятельности БДИПЧ ОБСЕ наблюдается явный географический перекося, сохраняющийся на протяжении всего периода деятельности Бюро, усиливаемый направлением миссий разного формата, предполагающего разную численность миссии, ее задачи и принципы подготовки выводов. В государства «к востоку от Вены» направляются большее количество миссий, численность направляемых миссий существенно выше.

В деятельности БДИПЧ ОБСЕ имеется четкая зависимость между численностью миссии и оценкой выборов: чем больше численный состав миссии, тем хуже оценка выборов, наблюдаемых данной миссией. Данное обстоятельство подтверждает тезисы о predetermined выводах миссии и заблаговременной нацеленности ее руководства на негативную оценку выборов, под которую приглашается значительное число наблюдателей, существенно увеличивающую количество посещенных избирательных участков, т.е. имеющих возможность получить большее количество негативной информации с конкретных избирательных участков; и наоборот – значительное число наблюдателей легитимизирует в глазах мировой общественности выводы миссии БДИПЧ ОБСЕ с негативной оценкой соответствия выборов международным обязательствам, дающуюся как бы от имени значительного числа наблюдателей – членов миссии.

Аргументы БДИПЧ о том, что дифференциация форматов наблюдения и численности миссий позволяет наиболее эффективно организовать наблюдение, могли бы быть оправданными в случае, если разные форматы миссий использовались в равной степени для всех государств-участников ОБСЕ. Однако принципиальный отказ от такой равномерности свидетельствует о другой цели дифференциации форматов и численности, которая состоит в дифференциации подходов, дифференциации методологических основ наблюдения в различных государствах, отнесение к

которым определяется исходя из политических предпосылок руководством БДИПЧ (без учета мнения коллегиальных органов ОБСЕ и всех или, по крайней мере, большинства государств-участников).

Принципы формирования руководящих органов миссии.

Структура руководящих органов миссии определена следующим образом: в ОБСЕ назначается глава миссии, а также основной состав миссии, в который входят специалисты по функциональным обязанностям, не являющийся коллегиальным руководящим органом; в ШОС, АС и ОАГ назначается глава миссии, коллегиальный орган не формируется. В отличие от указанных миссий, в миссиях СНГ назначается глава миссии и Совет координаторов – коллегиальный орган, в который входят координаторы, возглавляющие группы наблюдателей от СНГ, представляющие законодательные, исполнительные и избирательные органы, а также органы Содружества и интеграционные объединения, действующие на пространстве СНГ, Совет координаторов, в частности, одобряет заявление миссии.

Главу миссии назначает директор БДИПЧ по результатам процедуры найма. При этом анализ назначения глав миссий показывает неравномерность их назначения, как с точки зрения представительства государств-участников, так и в персональном плане.

Таким образом, провозглашая свободный набор глав миссий с использованием процедуры найма, предполагающей подачу документов любым желающим при условии соответствия критериям, БДИПЧ фактически назначает главами миссий представителей заранее определенного круга, а привлечение в этот круг представителей восточных стран организации сводится к формальному представительству одним или несколькими понятными руководству БДИПЧ экспертами. Процедура найма осуществляется закрыто, какого-либо контроля со стороны коллегиальных органов ОБСЕ или открытости методическими документами ее проведения не предусмотрено, что фактически позволяет директору БДИПЧ единолично

назначать главу миссии на основе собственного выбора, не обусловленного какими-либо критериями.

В СНГ кандидатура Главы миссии согласовывается Советом полномочных представителей государств-участников Содружества. Как правило, главой миссии СНГ назначается Генеральный секретарь СНГ (до 2022 г. – председатель Исполнительного комитета – исполнительный секретарь СНГ) или его заместитель.

В ШОС миссия наблюдателей возглавляется Исполнительным секретарем ШОС или по его поручению одним из его заместителей. В АС глава миссии назначается председателем Комиссии Африканского Союза – исполнительного органа АС, в большинстве случаев миссии возглавляют бывшие президенты, премьер-министры и другие видные африканские личности; в ОАГ Руководством для избирательных наблюдательных миссий не определен порядок назначения руководителя и заместителя руководителя миссии.

Принципиально в рассматриваемых международных организациях существуют три формы назначения главы миссии: по результатам процедуры найма (по конкурсу) – БДИПЧ, по назначению руководящим органом – АС, по должности: строго – ШОС и как правило (с одобрения коллегиального органа организации) – СНГ.

При этом прозрачность назначения главы миссий в случае с его определением по должности выше, чем по результатам декларируемой ОБСЕ процедуры найма.

Цели и задачи миссии определены, в той или иной степени, в документах всех рассматриваемых международных организаций. При этом их обобщение позволяет определить в качестве основных общих целей содействие открытости и гласности, прозрачности выборов, доверия к процессу, содействие выполнению обязательств государства, содействие защите и поощрению избирательных прав, оценка степени соответствия выборов обязательствам государства и законодательству. В АС к указанным

целям добавляются прикладные, с учетом традиционной напряженности и опасности потенциальных конфликтов по результатам выборов, отнесены ослабление потенциальной напряженности, предотвращение ненадлежащих действий и попыток мошенничества.

При этом наиболее четко структурированными цели, задачи и функции миссий по наблюдению за выборами представлены в документах СНГ, а наиболее размыто, с учетом возможного расширенного толкования – в ОБСЕ.

Наличие формализованной (зафиксированной в методических документах) методики оценки и формирования выводов миссии не является распространенным свойством методических документов региональных международных организаций.

В ОБСЕ методика наблюдения, которую руководители Бюро часто называют «золотым стандартом» наблюдения за выборами, сводится к методике деятельности наблюдателей, логистике миссии, порядке заполнения анкет и т.п. При этом методические документы, по крайней мере публичные, не описывают порядок обработки полученной информации, не содержат методику оценки выборов и формирования выводов миссии.

В ШОС документально закреплённая методика оценки и формирования выводов миссии отсутствует.

В АС также изложены процедурная составляющая подготовки выводов миссии, т.е. описано порядок действий по их подготовке. При этом методика оценки и формирования выводов отсутствует.

В ОАГ предусмотрен порядок подготовки документа с показателями избирательного процесса на основе наблюдений. Оценка избирательного процесса должна охватывать различные темы, не сводится к оценке анкет наблюдателей. В руководстве представлена таблица по отнесению определенных вопросов к свойствам и компонентам свойств выборов, основанных на обязательствах государств в рамках ОАГ, а также таблица с ценной информацией, ее источниками и временем наблюдения за ней. Документ с показателями представляет твердую основу для всеобщего

анализа избирательного процесса, выявления слабых и сильных сторон выборов и для составления рекомендаций для будущей работы членов наблюдательных миссий на выборах в определенной стране.

Таким образом, в методике ОАГ намечены основы работы по оценке выборов, описан порядок работы, обозначены вопросы, по которым производится оценка, однако сами критерии оценки по каждому вопросу, допустимые отклонения, т.е. четкие критерии оценки, не обозначены.

В СНГ по результатам работы международными наблюдателями на основании наблюдений и фактического материала подготавливается и принимается итоговый документ. В методике описан порядок обработки данных, а также требования к содержанию итогового документа (заявления) миссии, проект которого обсуждается и принимается на совете координаторов миссии, его текст подписывают глава миссии и координаторы групп.

Кроме того, в методических документах МПА СНГ содержится примерная методика оценки степени соответствия законодательства о выборах в государствах-участниках СНГ международным избирательным стандартам, утвержденная МПА СНГ, в основе которой лежит комплексная оценка степени соответствия законодательства международным стандартам с использованием 83 конкретных индикаторов, основанных на международных обязательствах и сгруппированных по общепризнанным принципам организации и проведения выборов.

В настоящее время указанная методика СНГ является единственной детализированной методикой оценки избирательного процесса на предмет соответствия международным стандартам, формализованной и изложенной в методических документах организации. Наличие такой методики существенно повышает открытость деятельности и объективность выводов миссии по наблюдению за выборами.

Наличие рекомендаций, не согласующихся с международными обязательствами, конституцией государства и другими рекомендациями миссий

Проведенный анализ свидетельствует, что только миссии БДИПЧ ОБСЕ нередко включают в свои предварительные заявления и итоговые отчеты выводы и рекомендации, не согласующиеся с международными обязательствами и конституцией государства. Так, в рекомендациях, адресованных Российской Федерации, предлагалось устранить имеющееся ограничение избирательных прав недееспособных, ссылаясь на позицию ЕСПЧ о лишении избирательных прав частично недееспособных (в российской терминологии – ограниченно дееспособных, которые в Российской Федерации не лишены активного избирательного права), устранить ограничение избирательных прав осужденных к лишению свободы, ссылаясь на необходимость ограничения избирательных прав только лиц, совершивших определенные преступления при условии конкретного указания на лишение избирательных прав в приговоре суде (игнорируя, что в Российской Федерации избирательных прав лишены не все осужденные, а только осужденные к лишению свободы, то есть к самому строгому из применяющихся наказанию, следовательно, совершившие наиболее опасные преступления). В миссиях СНГ, ШОС, АС, ОАГ подобные факты не выявлены.

В целом в отчетах миссий БДИПЧ ОБСЕ прослеживается традиционная для БДИПЧ попытка сочетать результаты наблюдения и выводы миссии с оценками политического характера, при этом любой позитивный факт, отмеченный наблюдателями БДИПЧ, авторы заявления умаляют добавленным политическим толкованием, негативно характеризующим выборы, ссылками на негативные сообщения, полученные миссией в основном от неназванных источников, без указания их количества и иных конкретных данных. При этом в докладе отсутствует оценка этих сообщений самой миссией на предмет достоверности и подлинности.

Фактически миссия дает юридически значимые заключения на основе не верифицированного потока информации, что недопустимо в рамках деятельности международной организации, реализующей принципы «верховенства права».

Таблица. Результаты сравнительного анализа деятельности по международному наблюдению региональных организаций

	СНГ	ШОС	ОАГ	АС	ОБСЕ
Правовые основы наблюдения	+	+	+(отсутствует специальный НПА)	+	+
Методология наблюдения, включающая методику оценки выборов и подготовки выводов	+	-	+(сформированы основы работы, критерии оценки отсутствуют)	-	-
Закрепленные принципы наблюдения	+	+	+	-(должны быть согласованы между секретариатом АС и принимающим государством)	-
Сбалансированность направления миссий	+	+	+	+	-
Принципы формирования руководящего состава миссией наблюдения	назначается глава миссии и коллегиальный орган	назначается глава миссии, коллегиальный орган не формируется	назначается глава миссии, коллегиальный орган не формируется	назначается глава миссии, коллегиальный орган не формируется	главу миссии назначает директор БДИПЧ по процедуре найма, коллегиальный орган не формируется
Наличие утвержденной методологии оценки	+	-	+	-(разработана специализированным органом, сведений об одобрении государствам	-(разработана БДИПЧ без согласования с государствами и-участниками

				и-участникам АС отсутствуют)	ОБСЕ)
Единообразии в подходах к оценкам в зависимости от страны наблюдения	+	+	+	-	-
Наличие рекомендаций, противоречащих конституциям государств	-	-	-	-	+