

О некоторых проблемах международного наблюдения за выборами как механизма международной защиты избирательных прав граждан

ИГНАТОВ АЛЕКСАНДР ВЯЧЕСЛАВОВИЧ,

исполнительный директор Российского общественного института избирательного права,
член Общественного научно-методического консультативного совета при Центральной избирательной комиссии Российской Федерации,
кандидат юридических наук
ignatov@mosk.ru

Институт международного наблюдения за выборами возник в его современном виде, по крайней мере на евразийском континенте, после принятия Документа Копенгагенского совещания Конференции по человеческому измерению СБСЕ от 29 июня 1990 г., в п. 8 которого указано, что 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 законом¹. В дальнейшем данное положение, являющееся политическим обязательством государств, было развито в иных документах Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе² и полу-

¹ Международные избирательные стандарты : сб. документов. Вып. Второй / отв. ред. В.И. Лысенко. М., 2009. С. 149.

² Например, пункт 25 Хартии европейской безопасности, принятой главами государств и правительств ОБСЕ 19 ноября 1999 г. в г. Стамбуле, пункт 10 Решения Совета министров иностранных дел ОБСЕ № 19/06 от 5 декабря 2006 г., принятого в г. Брюсселе, пункт 2 Резолюции «Миссии по наблюдению» семнадцатой ежегодной сессии Парламентской ассамблеи ОБСЕ в г. Астане 29 июня — 3 июля 2008 г. и др.

Статья посвящена исследованию института международного наблюдения за выборами, его проблемам и современному состоянию в контексте механизма международной защиты избирательных прав граждан. Автор анализирует задачи института международного наблюдения, сформулированные международно-правовыми документами, и их практическую реализацию в деятельности основных организаций, осуществляющих международное наблюдение. В статье акцентируется внимание на проблемах практического применения в правозащитной деятельности выводов международных наблюдателей.

Ключевые слова: международное наблюдение на выборах, выборы, защита избирательных прав граждан, избирательные процедуры, оценка выборов, международные наблюдатели, БДИПЧ ОБСЕ.

On Certain Problems of International Election Observation as a Mechanism of International Protection of Citizens' Electoral Rights

Ignatov Alexander V., Executive Director of Russian Public Institute of Electoral Law Member of the Public Scientific and Methodological Advisory Council under the Central Election Commission of the Russian Federation, Candidate of Legal Sciences

The article studies the institution of international election observation, its problems and current state in the context of the mechanism of international protection of citizens' electoral rights. The author analyzes tasks of the institution of international observation formulated by international legal documents and their practical implementation in activities of major organizations engaged in international observation. The article focuses on problems of practical application of international observers' conclusions in human rights activities.

Keywords: international election observation, elections, protection of citizens' electoral rights, electoral procedures, assessment of elections, international observers, ODIHR/OSCE

чило современное толкование как обязательство приглашать наблюдателей, в том числе, от международных организаций.

Юридически обязывающий для Российской Федерации характер основы правового статуса международных наблюдателей получили с вступлением в силу Конвенции о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах — участниках Содружества Независимых Государств, подписанной 7 октября 2002 г. в г. Кишиневе³, в соответствии с которой соблюдение принципа открытости и гласности выборов должно обеспечивать создание условий для осуществления общественного и международного наблюдения за выборами (ч. 5 ст. 7), а стороны Конвенции подтвердили, что присутствие международных наблюдателей способствует открытости и гласности выборов, соблюдению международных обязательств государств (ч. 1 ст. 15). Конвенция также установила минимальный перечень прав (п. 8 ст. 15) и обязанностей (п. 9 ст. 15) международных наблюдателей, которые должно обеспечить приглашающее их государство.

В ходе дальнейшего развития правовой базы, методических основ и практики международного наблюдения за выборами были сформулированы основные цели и задачи этого института. Следует отметить, что, несмотря на равный правовой статус международных (иностраных) наблюдателей, направленных международными организациями, принявшими документы в сфере избирательных прав граждан, международными организациями, не принявшими таких документов, иностранными государствами, иностранными и международными некоммерческими неправительственными организациями и т.п., цели и задачи наблюдателей от перечисленных субъектов могут существенно различаться. Как показывает практика, главную роль в определении целей и задач международных наблюдателей играет организация, направляющая таких наблюдателей. Внутригосударственное регулирование целей и задач, даже в случае, если оно в соответствующем государстве осуществляется, имеет, как показывает анализ деятельности международных наблюдателей, явно второстепенное значение.

Рассматривая институт международного наблюдения как механизм международно-правовой защиты избирательных прав граждан, следует отметить, что субъектом такой защиты, среди широкой категории международных наблюдателей в первую очередь являются наблюдатели от международных организаций, принявших документы в сфере избирательных прав граждан, которые, среди прочего,

оценивают соблюдение государством взятых на себя в рамках соответствующей международной организации обязательств в сфере демократических выборов. К основным таким организациям, применительно к Российской Федерации, можно отнести ОБСЕ, СНГ и Совет Европы.

Все указанные организации среди прочих целей и задач международных наблюдателей выделяют защиту избирательных прав граждан и содействие обеспечению их полной реализации. Соответствующие формулировки содержатся в Резолюции Парламентской ассамблеи Совета Европы 1771 (2010) от 12 ноября 2010 г. «Международно признанный статус наблюдателей за выборами» («наблюдение за выборами играет важную роль в... повышении эффективности защиты прав человека», п. 3)⁴ и в Руководстве по наблюдению за выборами БДИПЧ ОБСЕ («наблюдение за выборами способствует утверждению и защите этих прав»)⁵, а Рекомендации для международных наблюдателей от СНГ по наблюдению за выборами и референдумами, принятые Постановлением МПА СНГ от 16 мая 2011 г. № 36-11⁶, начинаются с того, что провозглашают основной целью международного наблюдения «защиту и поощрение реализации избирательных прав и свобод». Данные обстоятельства позволяют предположить, что на реализацию указанной цели должна быть направлена практическая деятельность миссий по наблюдению за выборами указанных организаций, а методика наблюдения должна обеспечивать эффективное достижение этой цели.

Следует отметить, что деятельность миссий по международному наблюдению за выборами, согласно сложившейся практике, включает в себя сбор информации о выборах, анализ такой информации и выработку рекомендаций по улучшению законодательства и практики его применения. В ряде случаев такие миссии дают оценку состоявшимся выборам с точки зрения соответствия международным обязательствам государства и международным избирательным стандартам.

Сбор информации о выборах осуществляется, как правило, через непосредственное наблюдение за ходом избирательной кампании и за организацией и проведением голосования и подсчета голосов, через получение информации от участников выборов и их представителей (политических партий, кандидатов, их доверенных лиц, наблюдателей от них и т.п.), представителей институтов граждан-

⁴ Международное наблюдение за выборами и референдумами : сб. документов и материалов / сост. и отв. ред. В.И. Лысенко ; под общ. ред. В.Е. Чурова. М., 2011. С. 525.

⁵ Руководство по наблюдению за выборами. 6-е изд. БДИПЧ ОБСЕ. Варшава, 2010. С. 16.

⁶ Международное наблюдение за выборами и референдумами. С. 103.

³ СЗ РФ. 2005. № 48. Ст. 2971.

ского общества соответствующего государства, средств массовой информации, организаторов выборов и представителей органов государственной власти и местного самоуправления. Таким образом, международные наблюдатели имеют возможность как самостоятельно наблюдать возможные нарушения избирательных прав граждан и фиксировать их в своих отчетах, так и получить информацию от различных внутригосударственных источников, как заинтересованных, так и незаинтересованных непосредственно в политических результатах выборов. Это, в свою очередь, дает международным наблюдателям возможность получения объективной информации о нарушениях избирательных прав и путях их устранения как в ходе непосредственно текущей избирательной кампании, так и в более долгосрочной перспективе, после ее окончания.

При этом очевидно, что такая возможность может быть реализована на практике исключительно в случае соблюдения принципа объективности и беспристрастности на следующем этапе работы наблюдателей — при анализе собранной информации. Объективность анализа предполагает обязательную проверку полученной информации, особенно информации, полученной опосредованно, т.е. предоставленной заинтересованными субъектами избирательного процесса, оценку степени ее достоверности, масштабности и потенциального влияния на результаты выборов. С учетом того что в крупных миссиях по наблюдению за выборами, которые, как правило, направляются такими организациями, как БДИПЧ ОБСЕ и СНГ, анализ информации осуществляется другими наблюдателями, не присутствовавшими на всех наблюдаемых избирательных участках, в таких миссиях существенное значение приобретает разработка единообразной отчетной формы, четкость формулировки и унифицированное толкование вопросов такой формы (анкеты).

Важным этапом деятельности международных наблюдателей является выработка рекомендаций по совершенствованию законодательства и практики его применения, а по возможности — и рекомендаций по устранению нарушений непосредственно в ходе текущей избирательной кампании, которые, безусловно, должны учитывать принцип невмешательства в ход избирательного процесса. Анализ практики деятельности основных организаций по международному наблюдению за выборами свидетельствует, что большинство из них размещают открытые для ознакомления рекомендации в своих заявлениях, которые обнародуются непосредственно после окончания голосования и подсчета голосов, либо через определенный промежуток времени после него, т.е. в сроки,

когда устранение нарушений в рамках текущей избирательной кампании представляется невозможным. Не сложилась у большинства организаций и практика взаимодействия с избирательными органами в рабочем порядке по вопросу устранения конкретных нарушений законодательства и международных обязательств. В определенной степени препятствием этому является признанный большинством организаций принцип невмешательства в избирательный процесс, применяемый, по нашему мнению, без надлежащего учета другого основополагающего принципа международного наблюдения за выборами — принципа оказания действенной помощи.

С учетом указанных принципов и сложившейся практики институт международного наблюдения за выборами следует рассматривать как механизм международной защиты избирательных прав скорее не конкретных граждан, права которых нарушены в ходе выборов, а определенных групп граждан соответствующего государства, которым созданы недостаточные условия для эффективной реализации своих прав, как механизм выявления наиболее типичных для соответствующего государства проблем и формулирования рекомендаций по их последующему, причем, как правило, в долгосрочной перспективе, устранению.

Правовая природа института международного наблюдения за выборами от международных организаций, как правило, предполагает также обсуждение в рамках соответствующей организации заявлений, отчетов и иных результатов деятельности миссий по международному наблюдению за выборами с возможным принятием различного рода мер, направленных на выполнение государством рекомендаций международных наблюдателей. Таким способом осуществляется своего рода взаимный контроль за соблюдением обязательств государств в рамках соответствующей международной организации, осуществляемый посредством направленных ей международных наблюдателей. Механизмом же воздействия на государство, допустившее нарушение избирательных прав своих граждан или не обеспечившее их эффективной внутригосударственной защиты, является политическое воздействие с целью исполнения взятых на себя международных обязательств.

Следует отметить, что отсутствие четкой правовой и методической базы международного наблюдения за выборами в большинстве осуществляющих такую деятельность организаций не позволяет эффективно применять результаты их деятельности в правоприменительной практике избирательных и судебных органов. Так, решением Верховного Суда Российской Федерации от 16 декабря 2004 г.

по делу № ГКПИ2004-1295⁷ отказано в удовлетворении требований об отмене результатов выборов депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации четвертого созыва. При этом в мотивировочной части решения Верховный Суд указал, что в отчете миссии БДИПЧ ОБСЕ по наблюдению за выборами 7 декабря 2003 г., на который заявители ссылаются в подтверждение своих требований, не указано о наличии нарушений избирательного законодательства, которые не позволяют выявить действительную волю избирателей на выборах и могут служить основанием для отмены решения Центральной избирательной комиссии Российской Федерации об итогах голосования и результатах выборов. Очевидно, суд мог бы принять заявление миссии по наблюдению за выборами в качестве одного из доказательств, подтверждающих доводы заявителя, только в том случае, если в таком заявлении содержались бы конкретные, подлежащие проверке в рамках судебного разбирательства сведения о нарушении законодательства на конкретных избирательных участках, т.е. в случае, если бы оно соответствовало требованиям процессуального законодательства к доказательствам. Вместе с тем такие сведения не только практически никогда не указываются в итоговых отчетах миссий по наблюдению за выборами, но и, как показала практика взаимодействия, например, с БДИПЧ ОБСЕ, не предоставляются представителям власти и гражданского общества государства, в котором осуществлялось наблюдение, даже по их прямому запросу⁸. Более того, руководствуясь принципом невмешательства в избирательный процесс, миссии БДИПЧ ОБСЕ, как правило, устанавливают запрет в отношении подписания своими наблюдателями каких-либо документов, включая обращения и жалобы, документы, фиксирующие наличие либо отсутствие нарушения и т.п.

Использование же в заявлениях миссий по наблюдению за выборами общих выводов, не снабженных конкретными фактами, позволяющими принять эффективные меры защиты прав граждан, нередко способствует еще большему нарушению прав граждан, катализирует процессы незаконной смены власти в государстве, т.е., по существу, является прямым вмешательством международных

наблюдателей в избирательный процесс, недопустимость которого является в настоящее время одним из общепризнанных стандартов правового статуса международных наблюдателей. Примером такого подхода могут быть события в ходе выборов Президента Украины 2004 г., где именно предварительное заявление миссии по наблюдению за выборами БДИПЧ ОБСЕ было расценено как сигнал к весьма сомнительным с точки зрения права действиям, результатом которых был так называемый третий тур выборов. Следует отметить, что миссия также не направила информацию о конкретных фактах нарушений в компетентные государственные органы с целью принятия мер по защите избирательных прав конкретных граждан, а упомянутые действия проходили до обсуждения выводов миссии в руководящих органах ОБСЕ или других международных организаций.

Анализ практики международного наблюдения за выборами свидетельствует, что одной из основных проблем на пути становления международного наблюдения как эффективного механизма международной защиты избирательных прав граждан является отсутствие корреляции его методических основ и практики с законодательством государств-участников и правоприменительной деятельностью их органов по защите избирательных прав граждан. Так, заявления миссий не могут использоваться судами ввиду отсутствия конкретной информации о нарушениях, а наблюдатели, которые потенциально могут зафиксировать подобные нарушения, не могут участвовать во внутригосударственных процедурах не только защиты, но и фиксации таких нарушений, при этом миссии, обладающие информацией о конкретных фактах нарушений, не предоставляют ее для проведения эффективного расследования и принятия соответствующих мер.

Оценивая институт международного наблюдения за выборами в современном состоянии как механизм защиты избирательных прав граждан, можно сделать вывод, что он в целом содействует реализации и защите избирательных прав граждан, главным образом от своего рода типовых нарушений и в отдаленной перспективе, при поствыборном совершенствовании законодательства и практики его применения, оказывает позитивное воздействие на имплементацию международных обязательств государств, международных избирательных стандартов и лучшей практики, способствует обмену опытом между государствами в соответствующей сфере. Однако этот институт имеет целый ряд системных проблем и нуждается в совершенствовании с целью более эффективного выполнения своей правозащитной

⁷ Избирательные права и право на участие в референдуме граждан Российской Федерации в решениях Верховного Суда Российской Федерации. 2004 : в 2 т. Т. 1 / отв. ред. В.И. Казьмин. М., 2005. С. 251–268.

⁸ См., например, переписку РОИИП с БДИПЧ ОБСЕ: Борисов И.Б., Игнатов А.В. Международные наблюдатели на выборах депутатов Государственной Думы шестого созыва — действующий или дестабилизирующий фактор? М.: РОИИП, 2012. С. 267–275.

функции и предотвращения использования его в качестве инструмента политической борьбы за власть с участием иностранных государств и их представителей. С целью преодоления данной проблемы необходимо выработать универсальный механизм, обеспечивающий соблюдение при осуществлении международного наблюдения за выборами принципов невмешательства в избирательный процесс и оказания действенной помощи, в том числе в защите избирательных прав граждан, направленный на своевременное информирование компетентных органов о выявленных нарушениях с целью принятия ими мер по защите нарушенных прав, с одной стороны, и недопущение использования заявлений миссий международных наблюдателей в политических целях, с другой стороны.

Литература

1. Борисов И.Б., Игнатов А.В. Международные наблюдатели на выборах депутатов Государственной Думы шестого созыва — содействующий или дестабилизирующий фактор? М. : РОИИП, 2012. С. 267–275.
2. Избирательные права и право на участие в референдуме граждан Российской Федерации в решениях Верховного Суда Российской Федерации : в 2 т. / отв. ред. В.И. Казьмин. М., 2005. Т. 1. С. 251–268.
3. Лысенко В.И. Международное наблюдение за выборами и референдумами : сб. документов и материалов / сост. и отв. ред. В.И. Лысенко ; под общ. ред. В.Е. Чурова. М., 2011. С. 103, 525.
4. Международные избирательные стандарты : сб. документов. Вып. второй / отв. ред. В.И. Лысенко. М., 2009. С. 149.