



МЕЖПАРЛАМЕНТСКАЯ АССАМБЛЕЯ
ГОСУДАРСТВ – УЧАСТНИКОВ
СОДРУЖЕСТВА НЕЗАВИСИМЫХ ГОСУДАРСТВ

МЕЖДУНАРОДНОЕ НАБЛЮДЕНИЕ ЗА ВЫБОРАМИ

ИЗДАТЕЛЬСКАЯ СЕРИЯ
«ДЕМОКРАТИЯ, ВЫБОРЫ, ПАРЛАМЕНТАРИЗМ»



МЕЖПАРЛАМЕНТСКАЯ АССАМБЛЕЯ
ГОСУДАРСТВ — УЧАСТНИКОВ
СОДРУЖЕСТВА НЕЗАВИСИМЫХ ГОСУДАРСТВ

ДЕМОКРАТИЯ, ВЫБОРЫ, ПАРЛАМЕНТАРИЗМ

МЕЖДУНАРОДНОЕ НАБЛЮДЕНИЕ ЗА ВЫБОРАМИ

Санкт-Петербург
2021

УДК 342.8
ББК 67.400.8
М43

Серия основана в 2021 году

Руководитель издательского проекта «Демократия, выборы, парламентаризм»
Генеральный секретарь — руководитель Секретариата Совета МПА СНГ
Д. А. Кобицкий

Авторы:

А. С. Бояшов, И. И. Мушкет, С. Г. Караваев, Р. А. Ромашов,
Р. А. Амбурцев, Е. В. Еременко, И. В. Раскин, М. В. Андреев

Международное наблюдение за выборами / А. С. Бояшов,
М43 И. И. Мушкет, С. Г. Караваев [и др.]. — Санкт-Петербург : Секретариат Совета МПА СНГ, 2021. — 84 с. : ил. — (Демократия, выборы, парламентаризм).

ISBN 978-5-86857-029-2

В книге представлен анализ деятельности по наблюдению за выборами двух ведущих международных институтов: Международного института мониторинга развития демократии, парламентаризма и соблюдения избирательных прав граждан государств — участников МПА СНГ и Бюро по демократическим институтам и правам человека ОБСЕ.

УДК 342.8
ББК 67.400.8

Рецензенты:

С. С. Молдабаев — профессор филиала Академии государственного управления при Президенте Республики Казахстан по Алматинской области, доктор юридических наук;

Е. Н. Тонков — преподаватель ЧОУ ДПО в области юриспруденции «Санкт-Петербургский институт адвокатуры», кандидат юридических наук

ISBN 978-5-86857-029-2

© Секретариат Совета МПА СНГ, 2021

© Авторский коллектив, 2021

Предисловие

Уважаемые читатели!

Вашему вниманию предлагается первая книга нового издательского проекта Секретариата Совета МПА СНГ «Демократия, выборы, парламентаризм», которую мы посвящаем принципам и организации международного наблюдения в избирательном процессе, сравнивая деятельность Международного института мониторинга развития демократии, парламентаризма и соблюдения избирательных прав граждан государств — участников МПА СНГ (МИМРД МПА СНГ) и Бюро по демократическим институтам и правам человека Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе (БДИПЧ ОБСЕ) — двух ведущих организаций по наблюдению за выборами на постсоветском пространстве.

В 2021 году МИМРД МПА СНГ исполнилось 15 лет. Эта дата заставляет задуматься, удалось ли достичь тех целей, которые ставились при создании нашего Института и которые в своем выступлении на заседании Совета МПА СНГ 10 февраля 2006 года обозначил основной докладчик — председатель Постоянной комиссии МПА СНГ по социальной политике и правам человека А. Г. Рагимзаде: «В представленном на ваше рассмотрение проекте фактически предусматривается создание нового научно-исследовательского учреждения, которое будет заниматься аналитической, методической и консультативной деятельностью по проблемам развития демократии, парламентаризма и соблюдения избирательных прав в странах СНГ».

Можно с уверенностью ответить, что да, удалось. Научная, аналитическая, методическая и учебно-консультативная деятельность МИМРД, в том числе в ходе мониторинговых кампаний, заметна и востребована в государствах — участниках МПА СНГ.

Институту, на мой взгляд, удалось превратить наблюдение за выборами в беспристрастный и деполитизированный процесс, предусматривающий изучение условий, связанных с реализацией права избирать и быть избранным.

Председатель Совета МПА СНГ В. И. Матвиенко на заседании комиссии по сотрудничеству верхних палат парламентов России и Таджикистана 25 ноября 2020 года в Москве отметила: «...если раньше БДИПЧ ОБСЕ заранее готовило доклады по всем выборам в любой стране на пространстве СНГ в нравоучительном тоне и с серьезной критикой, сейчас они уже не смеют этого делать, поскольку есть альтернативная точка зрения в лице миссии МПА СНГ, с которой трудно поспорить».

Бесспорным является то, что методика и организация проведения наблюдения за выборами нуждаются в дальнейшем совершенствовании и дополнении лучшими практиками, применяемыми различными организациями.

МПА СНГ постоянно предпринимает попытки выработать совместно с ОБСЕ и ПА СЕ единые международные стандарты наблюдения за выборами, но, к сожалению, данная проблема пока остается нерешенной.

При этом анализ многостороннего сотрудничества в системе ООН, а также мировой практики показывает, что, помимо европейских институтов мониторинга, значительным опытом международного наблюдения обладают и другие региональные межправительственные организации, такие, например, как Организация американских государств и Африканский союз. Взаимодействие с ними с целью формирования единых стандартов наблюдения позволит как развивать собственные методики и подходы, так и создавать совместные универсальные документы, применимые для наблюдения за выборами во всех государствах мира.

*Руководитель издательского проекта «Демократия, выборы, парламентаризм» Генеральный секретарь —
руководитель Секретариата Совета МПА СНГ
Д. А. Кобицкий*

Введение

Авторский коллектив, приступая к исследованию, поставил перед собой задачу провести сравнительный анализ методик наблюдения за выборами, осуществляемого МИМРД МПА СНГ и БДИПЧ ОБСЕ, которые являются ведущими мониторинговыми институтами на постсоветском пространстве.

Постановка цели в таком контексте связана со следующими тенденциями в мировой политике: рост международных мониторинговых структур, расширение их полномочий и применение разных методик наблюдения за выборами. За последние 30 лет количество международных мониторинговых структур резко возросло: в начале 90-х годов государства только приступили к обсуждению перспектив международного наблюдения в рамках Копенгагенского совещания Конференции по человеческому измерению СБСЕ, сегодня многие межправительственные организации осуществляют наблюдение за выборами. Эту деятельность ведут Секретариат ООН, Межпарламентский союз, Парламентская Ассамблея ОДКБ, Парламентское Собрание Союза Беларуси и России, Совет Европы, Всемирная ассоциация избирательных органов, Ассоциация организаторов выборов стран Европы, Конгресс местных и региональных властей Совета Европы, Организация американских государств, Африканский союз и другие.

С ростом числа межправительственных мониторинговых структур увеличивается число участвующих в наблюдении некоммерческих организаций. Пользуясь простотой регистрации, эти организации нередко преследуют узкокорпоративные интересы, хотя, справедливости ради, следует отметить, что некоторые из них проводят весьма профессиональный мониторинг на основе собственных научных исследований, а также дают

объективную оценку состоянию гражданского общества того или иного государства.

Функции мониторинговых структур не просто не статичны — они динамично расширяются. Помимо наблюдения за выборами, международные мониторинговые структуры проводят научные исследования, разрабатывают методические рекомендации, устанавливают и поддерживают дипломатические контакты. Международные мониторинговые структуры ведут «транснациональную» бюджетную деятельность, финансируют третьи стороны, предоставляют иммунитет и привилегии своим сотрудникам. Как следствие, их функции могут выходить далеко за пределы наблюдения за выборами, а иногда — даже противоречить отведенным таким структурам государствами компетенциям. При этом отдельные мониторинговые структуры даже выражают притязания на надзорные и правоприменительные компетенции.

Актуальность исследования методик мониторинговых структур особенно высока в связи с применением ими разных принципов, приемов, средств и процедур международного наблюдения за выборами. Международные мониторинговые структуры являются вспомогательными консультативными органами, они содействуют межправительственным или межпарламентским органам международных организаций. Состав членства международных организаций различается, соответственно, меняется число используемых методик, ведь мониторинговые структуры согласовывают их либо напрямую с государствами-членами, либо с их ожиданиями в виде стратегических приоритетов. Ситуацию усугубляют частные случаи согласования методики не со всеми государствами — членами международной организации, а с отдельной группой ее избранных членов.

Научная проблема, определившая рамки исследования, заключается в противоречии между общими целями, поставленными государствами перед международной мониторинговой структурой, и постепенным расширением ее полномочий. Как правило, цели международных мониторинговых структур носят общий характер международного сотрудничества в опре-

деленной области. Такие целевые установки, как наблюдение за выборами с последующим анализом их динамики и результатов, не конкретизируются на этапе создания международной организации с целью нахождения широкого консенсуса между участниками. Но это не значит, что методика достижения целей остается неявной — за ее разработку отвечает непосредственно мониторинговая структура. Если новые функции необходимы для решения поставленных задач, то сам по себе процесс расширения полномочий носит непротиворечивый характер. Противоречия возникают тогда, когда дополнительные компетенции мониторинговых структур перестают служить достижению поставленных целей, обуславливая своего рода их «переориентацию в политическом пространстве». В этом случае международная мониторинговая структура перестает быть консенсусной площадкой для достижения общих целей и становится инструментом отстаивания корпоративных интересов узкой группы участников, что приводит к политизации международного наблюдения. От разработки методики¹ зависит то, как будет функционировать мониторинговая структура, какой цели будет служить соответствующая международная организация, а соответственно, будет ли указанное противоречие иметь место.

Сложность изучения данной проблемы состоит в острой политической борьбе на международном уровне, что сказывается как на разработке методик наблюдения за выборами, так и на научном познании этой темы. Самой методике международных структур по наблюдению за выборами и ее значению в программировании организационной деятельности посвящено не много работ. Это, прежде всего, исследования бывшего Председателя ЦИК России В. Е. Чурова о практике организации и международно-правовой кодификации работы международ-

¹ Под методикой наблюдения в данном исследовании понимается система правил и приемов по наблюдению за выборами, путь достижения результатов в познании и практике. См. определение понятия «метод» в работе Н. И. Кондакова «Логический словарь-справочник» (М. : Наука, 1975. С. 348).

ных наблюдателей в 2007–2016 годах², А. С. Карцова о методике международных мониторинговых структур³, В. И. Лысенко о правовом статусе международных наблюдателей⁴, работы И. В. Случевской о «политическом векторе», методах и функциях международного мониторинга выборов⁵, отдельные труды Председателя Исполнительного комитета — Исполнительного секретаря Содружества Независимых Государств С. Н. Лебедева о формировании межгосударственного характера СНГ⁶, исследования С. Л. Ткаченко об инструментализации методик отдельными группами государств⁷. Примеры международного наблюдения и перспектив реформирования методики наблюдения за выборами рассмотрены в работах С. Л. Ткаченко, К. В. Гуляевой⁸, Н. А. Антюшина⁹, А. В. Жилиева¹⁰. Изучение принципов, средств, методов и методик ряда мониторинговых

² Чуров В. Е. Мировая практика организации работы международных наблюдателей на выборах (состояние, проблемы, перспективы) // Гражданин. Выборы. Власть. 2016. № 1. С. 3–27.

³ Карцов А. С. Внешнее наблюдение за выборами: вклад Межпарламентской Ассамблеи СНГ // Диалог: политика, право, экономика. 2017. № 1 (4). С. 40–46.

⁴ Лысенко В. И. О моделях кодифицированного правового регулирования выборов: зарубежный опыт // Избирательное законодательство и практика. 2019. № 1. С. 36–43.

⁵ Случевская И. В. Институт внешнего наблюдения за выборами и пути его реформирования // Научные труды Северо-Западного института управления РАНХиГС. 2013. № 5 (12). С. 166–171; Случевская И. В. Взаимодействие международных организаций в сфере избирательного процесса // Евразийская интеграция: экономика, право, политика. 2011. № 10. С. 148–155.

⁶ Лебедев С. Н. Содружество Независимых Государств: новый этап развития // Проблемы управления (Минск). 2008. № 1 (26). С. 31–34.

⁷ Ткаченко С. Л. Мониторинг развития демократии: наблюдение за выборами и референдумами. СПб. : Секретариат Совета МПА СНГ, 2015. 200 с.

⁸ Ткаченко С. Л., Гуляева К. В. Реформирование СНГ и перспективы его развития // Власть. 2009. № 7. С. 100–103.

⁹ Антюшин Н. А. Международное наблюдение за выборами в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации VII созыва: дилемма объективности // Политэкс. 2017. № 13 (1). С. 82–92.

¹⁰ Жилиев А. В. Правовые и организационные основы осуществления иностранного (международного) наблюдения за выборами в Российской Федерации : дис. ... канд. юр. наук : 12.00.02. Омск, 2006. 188 с.

структур содержится в работах И. Б. Борисова, А. Г. Головина и А. В. Игнатова¹¹, Р. А. Касьянова, А. С. Голованова¹². Теоретические исследования межправительственного характера и социальной природы международных структур включают в себя работы А. Е. Кутейникова¹³. Противоречия межгосударственного и глобального в международных организациях затронуты в трудах Р. А. Ромашова¹⁴ и Д. Н. Барышникова¹⁵. Каждая из этих работ — ценный вклад в изучение деятельности международных мониторинговых структур.

При этом нельзя не отметить, что большинство исследований построены на конкретных примерах деятельности международных мониторинговых структур. В первую очередь авторами исследуется опыт БДИПЧ ОБСЕ, реже — СНГ и МПА СНГ. Мониторинговая деятельность и методика наблюдения за выборами в других организациях, например в Африканском союзе, вообще остается *terra incognita* как в отечественных, так и в зарубежных исследованиях. Практически не исследованными остаются обще-

¹¹ Борисов И. Б. Генезис института международного наблюдения. Многообразие форм и стохастичность результата // Избирательное законодательство и практика. 2016. № 2. С. 35–37; Борисов И. Б., Игнатов А. В. БДИПЧ ОБСЕ в действии: 25 лет наблюдения за наблюдателями. М. : РОИИП, 2017. 159 с.; Борисов И. Б., Головин А. Г., Игнатов А. В. Выборы в мире: международное наблюдение. СПб. : ИВЭСЭП, 2015. 168 с.; Игнатов А. В. Шестое издание руководства по наблюдению за выборами БДИПЧ ОБСЕ: на пути к реформе института международного наблюдения // Право и политика. 2012. № 9. С. 1541–1550.

¹² Касьянов Р. А., Голованов А. С. Международное наблюдение за выборами. Практика ОБСЕ и Совета Европы // Право и политика. 2018. № 3. С. 22–31.

¹³ Кутейников А. Е. Международные межправительственные организации. СПб. : СПбГУ, 2013. 255 с.; Кутейников А. Е. Демократия вне государства? Деятельность многосторонних международных структур по созданию современной демократической модели // Актуальные проблемы Европы. 2015. № 3. С. 15–44; Кутейников А. Е. Демократизация в приоритетах международных организаций // Международные процессы. 2012. Т. 10. № 1 (28). С. 66–80.

¹⁴ Ромашов Р. А. Генезис истории и государства: некоторые подходы к пониманию // Мир политики и социологии. 2017. № 9–10. С. 27–38.

¹⁵ Барышников Д. Н. Дипломатия в глобальную эпоху: теория и практика // Диалог: политика, право, экономика. 2017. № 4 (7). С. 20–26.

теоретические вопросы осуществления международного мониторинга, его роль в деятельности международных организаций.

Что касается зарубежной литературы о международных мониторинговых структурах, многие англоязычные исследования избегают анализа методики международного наблюдения и уходят в идеологические оценки через призму «демократический/авторитарный»¹⁶. Эмпирической основой западных исследований в подавляющем большинстве случаев является документация БДИПЧ ОБСЕ, приоритетным источником стандартов, как правило, считается Документ Копенгагенского совещания Конференции по человеческому измерению СБСЕ 1990 года (далее — Документ Копенгагенского совещания)¹⁷.

Те исследования, в которых анализируется опыт других организаций, таких как МПА СНГ, не включают сравнительный анализ методик их работы. Фокус в этих исследованиях часто ограничивается вопросом различия в оценках выборов, что авторы объясняют внешними факторами, типа финансовой помощи Международного валютного фонда, либо приверженностью западных структур демократическим нормам^{18, 19}.

Эмпирической основой зарубежных публикаций в подавляющем большинстве случаев являются отчеты БДИПЧ, а также данные западных некоммерческих организаций, составляющих собственные «рейтинги демократичности» избирательных процессов в отдельных странах²⁰. Наиболее популярный объект таких работ — то, насколько определенные выборы «честные»

¹⁶ Hyde S. Catch Us If You Can: Election Monitoring and International Norm Diffusion // *American Journal of Political Science*. 2011. № 55 (2). P. 356–369; Roussias N., Ruiz-Rufino R. «Tying Incumbents' Hands»: The Effects of Election Monitoring on Electoral Outcomes // *Electoral Studies*. 2018. № 54. P. 116–127.

¹⁷ Hyde S. The Observer Effect in International Politics: Evidence from a Natural Experiment // *World Politics*. 2007. № 60 (1). P. 37–63.

¹⁸ Kelley J. D-Minus Elections: The Politics and Norms of International Election Observation. International Organization. 2009. № 63 (4). P. 765–787.

¹⁹ Stone R. The Scope of IMF Conditionality. International Organization. 2008. № 62 (4). P. 589–620.

²⁰ Simpser A., Donno D. Can International Election Monitoring Harm Governance? // *The Journal of Politics*. 2012. № 74 (2). P. 501–513.

и «свободные», что изучается через понятия «независимость», «прозрачность», «справедливость»^{21, 22}. Их выводы, как правило, носят логически противоречивый характер: вмешательство в национальные выборы и внутренние дела суверенных государств преподносится как «независимая от государств оценка»²³.

Методика работы мониторинговых структур как класса организаций практически не изучается в англоязычной литературе. За эталон мониторинга принимается методика БДИПЧ ОБСЕ. Отказ от рассмотрения опыта других организаций часто мотивируется тем, что БДИПЧ выполняет задачу поддержки и распространения демократических норм, а региональные структуры типа МПА СНГ носят «косметический характер», так как «не критикуют менее демократичные государства»²⁴. С теоретической точки зрения здесь важны две вещи. Во-первых, такие оценки преподносят институты международного мониторинга в качестве неких «наднациональных полицейских», осуществляющих «надзор» за демократией, несмотря на то, что международные мониторинговые институты являются вспомогательными консультативными структурами и призваны оказывать помощь и поддержку государствам. Впрочем, преподнесение международных организаций в качестве неких прототипов мирового правительства в условиях якобы снижающейся роли государства в глобальном управлении характерно для западных исследований международных организаций вообще, а не только в данном вопросе. Во-вторых, указанные оценки западных

²¹ Silitski V. «Survival of the fittest»: Domestic and International Dimensions of the Authoritarian Reaction in the Former Soviet Union Following the Colored Revolutions // *Communist and Post-Communist Studies*. 2010. № 43 (4). P. 339–350.

²² Foroughi P., Mukhtorova U. Helsinki's Counterintuitive Effect? OSCE/ODIHR's Election Observation Missions and Solidification of Virtual Democracy in Post-Communist Central Asia: the Case of Tajikistan, 2000–2013 // *Central Asian Survey*. 2017. № 36 (3). P. 373–390.

²³ Hyde S., Marinov N. Information and Self-Enforcing Democracy: The Role of International Election Observation. *International Organization*. 2014. № 68 (2). P. 329–359.

²⁴ Kelley J. *Monitoring Democracy: When International Election Observation Works, and Why It Often Fails*. Princeton : Princeton University Press, 2012. P. 54.

исследователей разделяют государства по степени «демократичности», что повышает степень предвзятости таких исследований²⁵. Примечательно, что разделение государств по степени «демократичности» соответствует методике именно БДИПЧ ОБСЕ, но не всех мониторинговых институтов как класса организаций²⁶.

В данной работе проведен анализ методик наблюдения за выборами, применяемых в МИМРД МПА СНГ и БДИПЧ ОБСЕ. Для этого рассмотрены организационно-правовые основания методик наблюдения, используемых МИМРД МПА СНГ и БДИПЧ ОБСЕ, принципы наблюдения и социально-профессиональные характеристики наблюдателей, участвующих в мониторинге выборов. Первая часть исследования посвящена анализу правовой основы и организационной структуры международного мониторинга МИМРД и БДИПЧ. Во второй части приводится социально-профессиональный портрет наблюдателя, изучаются полномочия глав миссий наблюдателей, связи мониторинговых институтов с иными заинтересованными сторонами и экспертами, проводимые ими мероприятия. Каждая из частей завершается сравнительным анализом методик МИМРД и БДИПЧ, в заключении приведены основные выводы, теоретические наблюдения и научно-практические рекомендации.

²⁵ Hyde S. The Pseudo-Democrat's Dilemma: Why Election Observation Became an International Norm. Ithaca : Cornell University Press, 2011. 246 p.

²⁶ Так, в пятом издании руководства БДИПЧ ОБСЕ по наблюдению за выборами прямо предлагалось разделять государства на страны с «устойчивой системой демократии», «новые демократии» и «переходящие к демократии». URL: <https://www.osce.org/files/f/documents/c/c/14351.pdf> (дата обращения: 24.12.2020).

1

Основания международного наблюдения за выборами

29 июня 1990 года 35 государствами — участниками Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе был принят Документ Копенгагенского совещания. Этот документ не стал уставным документом новой международной организации, но оказался отправной точкой для разработки методики международного наблюдения за выборами.

Государства — участники конференции декларировали намерение приглашать «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».

Делая отсылку к приоритету национального законодательства, документ также закрепляет цель международного наблюдения — повышение «авторитетности избирательного процесса для государств, в которых проводятся выборы» — и принцип невмешательства в национальный избирательный процесс: «наблюдатели будут брать на себя обязательство не вмешиваться в избирательный процесс». Кроме того, в документе было отмечено, что государства «будут стремиться содействовать такому же доступу к избирательным процессам, проводимым на более низком, чем общенациональный, уровне»²⁷.

²⁷ Документ Копенгагенского совещания Конференции по человеческому измерению СБСЕ. Копенгаген, 1990. URL: <https://www.osce.org/files/f/documents/d/0/14305.pdf> (дата обращения: 25.12.2020).

В условиях существования разных методик наблюдения за выборами особую актуальность приобретает анализ принципов и правовых источников, на которых основывается наблюдение. В основе методики международного наблюдения на пространстве ОБСЕ лежит Документ Копенгагенского совещания, в котором зафиксировано обязательство приглашать на выборы международных наблюдателей. Это обязательство подтверждено также в последующих документах ОБСЕ, таких как Парижская хартия для новой Европы (1990 год)²⁸, Декларация лиссабонской встречи на высшем уровне (1996 год)²⁹, Декларация и Хартия европейской безопасности (Стамбул, 1999 год)³⁰, а также решение Совета министров иностранных дел ОБСЕ (Брюссель, 2006 год)³¹.

Государствами — участниками СНГ принята и ратифицирована Конвенция о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах — участниках Содружества Независимых Государств 2002 года³².

Положения Документа Копенгагенского совещания получили развитие в методиках наблюдения МПА СНГ и БДИПЧ ОБСЕ. Несмотря на универсальность таких принципов Документа Копенгагенского совещания, как содействие развитию избирательных прав и невмешательство, в практике наблюдения МПА СНГ и БДИПЧ ОБСЕ эти принципы трактуются и применяются по-разному. Попытки государств — участников СНГ в 2007–

²⁸ Charter of Paris for a New Europe / Second CSCE Summit of Heads of State or Government. Paris, 19–21 November 1990. URL: <https://www.osce.org/files/f/documents/0/6/39516.pdf>.

²⁹ Lisbon Document / Organization for Security and Co-operation in Europe. Lisbon summit, 1996. URL: <https://www.osce.org/files/f/documents/1/0/39539.pdf>.

³⁰ Istanbul document / Organization for Security and Co-operation in Europe. Istanbul summit, 1999. URL: <https://www.osce.org/files/f/documents/6/5/39569.pdf>.

³¹ Statements and declarations by the Ministerial Council / Organization for Security and Co-operation in Europe. Fourteenth Meeting of the Ministerial Council 4 and 5 December 2006. URL: <https://www.osce.org/files/f/documents/d/4/25065.pdf>.

³² Конвенция о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах — участниках Содружества Независимых Государств: принята Советом глав государств СНГ 7 октября 2002 года. URL: <https://iacis.ru/public/upload/files/1/778.pdf>.

2008 годах принять объединяющий международно-правовой документ встретили противодействие трансатлантической коалиции Европейского союза, США, Канады и ряда других стран.

Более того, несмотря на декларирование приверженности демократии, только немногим более 20 из 57 государств — участников ОБСЕ включили в национальное законодательство о выборах положения о международных (иностраннных) наблюдателях. Так, в законодательстве Швеции до сих пор отсутствуют четко прописанные нормы как о национальных, так и о международных наблюдателях. Таких норм нет и в законодательстве Греции. Законодательство Испании, Исландии, Лихтенштейна и Швейцарии также не предоставляет полный доступ к избирательному процессу ни международным, ни национальным наблюдателям³³.

Эмпирическую основу исследования мониторинговой деятельности МИМРД и БДИПЧ составляют документы МПА СНГ, Совета МПА СНГ (в частности, Рекомендации для международных наблюдателей от Содружества Независимых Государств по наблюдению за выборами и референдумами³⁴) и шестое издание разработанного БДИПЧ ОБСЕ Руководства по наблюдению за выборами³⁵.

1.1. МИМРД МПА СНГ

Международный институт мониторинга и развития демократии, парламентаризма и соблюдения избирательных прав граждан

³³ Чуров В. Е. Мировая практика организации работы международных наблюдателей на выборах (состояние, проблемы, перспективы) // Гражданин. Выборы. Власть. 2016. № 1. С. 3–27.

³⁴ Рекомендации для международных наблюдателей от Содружества Независимых Государств по наблюдению за выборами и референдумами (новая редакция): приняты постановлением МПА СНГ от 16 мая 2011 года № 36-14. URL: <https://iacis.ru/public/upload/files/1/780.pdf>.

³⁵ Election Observation Handbook. Sixth Edition / OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights (ODIHR). Warsaw, 2010. URL: <https://www.osce.org/files/f/documents/5/e/68439.pdf>.

государств — участников МПА СНГ является вспомогательным консультативным органом МПА СНГ, который оказывает содействие государствам — участникам СНГ в области обмена информацией, обобщения передового опыта по развитию демократии и парламентаризма, соблюдения избирательных прав граждан.

Решение о создании МИМРД было принято постановлением Совета Межпарламентской Ассамблеи СНГ от 17 ноября 2005 года № 28³⁶. Свою работу Институт начал в 2006 году, после утверждения Советом МПА СНГ Положения о Международном институте мониторинга развития демократии, парламентаризма и соблюдения избирательных прав граждан³⁷.

Помимо наблюдения за выборами и референдумами в сфере деятельности МИМРД входит мониторинг исследований и разработок по проблемам развития демократии, парламентаризма, соблюдения избирательных прав граждан, координация исследований по проблемам развития избирательного законодательства на пространстве Содружества, мониторинг законодательства государств — участников СНГ, анализ международного опыта развития парламентаризма, деятельности международных парламентских и неправительственных организаций в сфере развития демократии. По запросу органов власти государств — участников МПА СНГ МИМРД может проводить юридическую экспертизу законопроектов в области избирательного права. Институт имеет обширную программу по проведению научных исследований в области права, международных отношений, политологии и смежных общественных

³⁶ Об участии представителей Межпарламентской Ассамблеи государств — участников СНГ в наблюдении за выборами в Милли Меджлис Азербайджанской Республики: постановление Совета Межпарламентской Ассамблеи государств — участников Содружества Независимых Государств от 17 ноября 2005 года № 28. URL: <http://pravo.levonevsky.org/bazaby/org505/basic/text0043.htm>.

³⁷ О Международном институте мониторинга развития демократии, парламентаризма и соблюдения избирательных прав граждан: постановление Совета Межпарламентской Ассамблеи государств — участников Содружества Независимых Государств от 10 февраля 2006 года. URL: <http://docs.cntd.ru/document/902003617>.

наук, разрабатывает предложения и рекомендации по совершенствованию и унификации международных стандартов наблюдения за выборами, обеспечения и защиты избирательных прав граждан, создает специальные курсы и программы по обучению и повышению квалификации международных наблюдателей из стран СНГ, содействует разработке и внедрению национальных программ повышения правовой культуры избирателей и организаторов выборов.

Применяемая МИМРД методика наблюдения за выборами и референдумами базируется на универсальных международных стандартах в области проведения выборов, разработанных на основе положений Всеобщей декларации прав человека (1948 год), Международного пакта о гражданских и политических правах (1966 год), Документа Копенгагенского совещания (1990 год), Свода рекомендуемых норм при проведении выборов Венецианской комиссии (2002 год), Конвенции о защите прав человека и основных свобод (1950 год).

На региональном уровне универсальные стандарты инкорпорируются в Устав Содружества Независимых Государств и ряд конвенций СНГ: Конвенцию о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах — участниках Содружества Независимых Государств (2002 год), Конвенцию Содружества Независимых Государств о правах и основных свободах человека (1995 год), Конвенцию о Межпарламентской Ассамблее государств — участников Содружества Независимых Государств (1995 год).

Правовую основу структуры методики МИМРД МПА СНГ по наблюдению за выборами составляют положения Конвенции о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах — участниках Содружества Независимых Государств, а также Рекомендаций для международных наблюдателей от Содружества Независимых Государств по наблюдению за выборами и референдумами (далее — Рекомендации для международных наблюдателей) и Рекомендаций по совершенствованию законодательства государств — участников

МПА СНГ в соответствии с международными избирательными стандартами³⁸. Методические документы были приняты в мае 2011 года постановлениями МПА СНГ. В настоящее время идет адаптация методики к современным вызовам, среди которых развитие технологий дистанционного голосования, многодневное голосование, использование в ходе избирательных кампаний социальных сетей и мессенджеров. За 15 лет работы МИМРД государства — участники МПА СНГ усовершенствовали методику наблюдения за выборами, придав обобщенной форме международных стандартов конкретные принципы, определив средства и процедуры наблюдения за выборами.

Методика наблюдения за выборами и референдумами МПА СНГ включает цель, функцию, задачи, принципы и стадии. Цель международного наблюдения за выборами — «защита и поощрение реализации избирательных прав и свобод, содействие выполнению международных обязательств государств по проведению демократических выборов и референдумов, а также поддержка устойчивых демократических институтов и верховенства закона»³⁹.

В соответствии с действующей редакцией Рекомендаций для международных наблюдателей функция международного мониторинга заключается в том, чтобы усилить доверие к выборам со стороны общества через повышение открытости и гласности электоральных процедур. Другими словами, международное наблюдение выполняет информационно-коммуникативную функцию, обеспечивая устойчивую связь между организаторами выборов и референдумов, участниками выборов, а также другими государствами — участниками СНГ. Методически значимым является обеспечение коммуникации между важнейшими

³⁸ Рекомендации по совершенствованию законодательства государств — участников МПА СНГ в соответствии с международными избирательными стандартами: приняты постановлением МПА СНГ от 16 мая 2011 года № 36-13. URL: <https://iacis.ru/public/upload/files/1/335.pdf>.

³⁹ Документ Копенгагенского совещания Конференции по человеческому измерению СБСЕ. Копенгаген, 1990. С. 5. URL: <https://www.osce.org/files/f/documents/d/0/14305.pdf> (дата обращения: 25.12.2020).

участниками выборов на национальном уровне: организаторами выборов и гражданами. Включение организаторов и участников выборов в общий процесс коммуникации позволяет совершенствовать национальное законодательство и предотвращать частные случаи его нарушения в будущем. В противном случае исключение организаторов выборов из процесса коммуникации способно создать предпосылки для общественного «раскола», развития конфликта и нарушений гражданских прав и свобод.

В связи с этим Рекомендации для международных наблюдателей определяют основные задачи международного наблюдения: содействие, информирование и поддержка государств-участников. Мониторинг по методике МИМРД МПА СНГ, во-первых, решает поставленную задачу организационно-консультативного содействия национальным государственным органам, во-вторых, информирует организаторов выборов и органы СНГ о результатах международного наблюдения и выработанных рекомендациях, в-третьих, оказывает международную поддержку в развитии национальных демократических процессов и институтов.

Наблюдение за выборами осуществляется на основании базовых принципов, являющихся универсальными и получивших закрепление в Конвенции о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах — участниках Содружества Независимых Государств.

К числу этих принципов относятся: правовое регулирование активного и пассивного избирательного права, обеспечение всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании, проведение периодических, обязательных, гласных, свободных, подлинных и справедливых выборов, осуществление защиты прав и свобод, осуществление наблюдения за выборами, гарантии реализации избирательных прав и свобод.

Помимо ссылок на универсальные нормы, методика МИМРД конкретизирует вышеназванные принципы организации выборов, а также элементы и параметры организации демократического избирательного процесса. Среди таких элементов: про-

ведение выборов независимыми избирательными органами, бюджетное финансирование избирательных процедур, государственная информационная поддержка выборов и агитационной деятельности. Подобная детализация, получившая консенсусную поддержку государств — участников СНГ, позволяет предупредить внешнее вмешательство в избирательный процесс.

Особого внимания заслуживают принципы наблюдения за выборами, зафиксированные государствами СНГ в Рекомендациях для международных наблюдателей. Эти принципы представляют собой краеугольный камень методики МИМРД. Если проработка принципов организации выборов в методике Института является универсальной, то проработка принципов наблюдения за выборами носит более детализированный характер, нежели организациями из других регионов мира. Среди этих принципов: принцип уважения национального суверенитета, принцип открытости, принцип универсальности, принцип взаимности, принцип профессионализма, принцип беспристрастности, принцип оказания действенной помощи, принцип законности, принцип безопасности.

Принцип уважения национального суверенитета определяет необходимость уважения к суверенитету государства, проводящего выборы, со стороны международных наблюдателей. Международные наблюдатели должны уважать конституцию, другие законы государства, проводящего выборы, а также проявлять уважение к национальным органам государственной власти, органам местного самоуправления, избирательным комиссиям. Международные наблюдатели действуют таким образом, чтобы наблюдение было совместимо с уважением и поощрением прав человека и гражданина и основных свобод. В соответствии с этим принципом МПА СНГ согласовывает формат группы наблюдения, кандидатуру координатора группы, количество участвующих в ней международных наблюдателей, сроки осуществления международного наблюдения с государством, проводящим выборы. Принцип применим в равной степени и к выборам, и к референдумам.

Стоит отметить, что, несмотря на отсылку к «национальному суверенитету», методика МИМРД скорее апеллирует к «государственному суверенитету», так как основана на двух принципах международного права, вытекающих из Устава Организации Объединенных Наций (ст. 1, п. 3) и Декларации о принципах международного права (1970 год), а именно: принципе суверенного равенства государств и принципе невмешательства. Последний подразумевает, что выборы — дело, входящее во внутреннюю компетенцию государства, соответственно, любое внешнее противодействие свободному волеизъявлению граждан будет вмешательством во внутренние дела. Отличие принципа уважения суверенитета от принципа невмешательства заключается в том, что принцип уважения суверенитета фиксирует суверенное равенство государств с их национальными правовыми системами, то есть ни одна правовая система не может являться «эталонном».

Принцип открытости подразумевает, что принятие решений мониторинговых структур, включая определение направлений, организационных форм, критериев их деятельности, должно осуществляться прозрачно и публично. Миссии международных наблюдателей обязаны быть готовы к раскрытию информации об источниках их финансирования, в том числе в ходе контактов с участниками избирательного процесса, референдума, представителями СМИ.

Принцип универсальности требует единого правового статуса для международных мониторинговых структур в национальном законодательстве страны наблюдения и практике его применения. Государства обязуются в рамках существующих международных обязательств приглашать международных наблюдателей на свои выборы и гарантировать им соответствующий статус для осуществления наблюдения.

Принцип взаимности рекомендует, чтобы в международном наблюдении участвовали представители тех государств, которые закрепили в национальном законодательстве институт международного наблюдения и в которых сложилась практика приглашения международных наблюдателей.

Принцип профессионализма предъявляет высокие требования к компетенциям и знаниям руководителей миссий наблюдения. Руководители миссий должны обладать профессиональным знанием избирательных процессов и авторитетом. Международным наблюдателям следует руководствоваться принципом объективности при вынесении заключений, изложении оценок, высказывании суждений, которые должны основываться на фактическом и поддающемся проверке материале. Миссии и группы международных наблюдателей обладают правом выступать с официальным заявлением и заключением по результатам международного наблюдения за выборами, референдумом.

Принцип беспристрастности означает, что наблюдение за выборами должно осуществляться беспристрастно по отношению к участникам национальной политической борьбы. Международные наблюдатели не могут рассматривать избирательные процессы в отрыве от политических и культурно-исторических условий конкретной страны и региона. Вопросы о легитимности процесса выборов и уровне доверия со стороны граждан являются внутренним делом суверенного государства и не входят в область компетенций международных наблюдателей.

Международные наблюдатели воздерживаются от вмешательства в избирательный процесс. В ходе своей работы международные наблюдатели должны отказаться от выражения каких бы то ни было предпочтений или оценок по отношению к избирательным комиссиям, органам государственной власти, органам местного самоуправления, должностным лицам, участникам выборов, референдума, воздерживаться от любой деятельности, которая может обоснованно быть воспринята как выражение или оказание предпочтения одному из участников выборов, референдума, воздерживаться от ношения или выставления любой агитационной атрибутики, свидетельствующей о поддержке каких-либо участников выборов, референдума.

Практическая реализация принципа беспристрастности включает обоснованное воздержание наблюдателей от высказывания для общественности, СМИ или социальных сетей лич-

ных замечаний, оценок, предложений и рекомендаций в связи со своими наблюдениями или выводами до того, как миссия международного наблюдения, в состав которой они входят, выступит с официальным предварительным заключением или заявлением. Публичные выступления в СМИ или социальных сетях о результатах международного наблюдения допускаются только после окончания времени голосования.

При этом данный принцип не запрещает наблюдателям делиться впечатлениями от увиденного во время осуществления своей миссии.

Принцип оказания действенной помощи предусматривает ориентацию наблюдения на избирательный процесс, а не на результаты голосования. Международный мониторинг имеет отношение к результатам выборов лишь в той мере, в какой это связано с их честным и точным объявлением в условиях открытости, публичности и в установленные национальным законодательством сроки. Международные наблюдатели должны незамедлительно информировать организаторов выборов, референдума о выявленных в день голосования нарушениях национального законодательства о выборах, референдумах.

Принцип законности означает, что международное наблюдение за выборами основывается на общепризнанных принципах и нормах международного права, международных обязательствах государства, проводящего выборы, решениях соответствующих региональных руководящих органов. Международное наблюдение осуществляется в соответствии с конституцией, национальным законодательством о выборах, референдумах, другими нормативными правовыми актами государства, проводящего выборы или референдум.

Принцип безопасности предполагает покровительство международным наблюдателям со стороны государства на его территории. Избирательные комиссии (комиссии референдума), органы государственной власти, органы местного самоуправления обязаны оказывать международным наблюдателям необходимое содействие в пределах своих полномочий. Международное наблюдение

не должно затрагивать интересы национальной безопасности государства. Международные наблюдатели не вправе использовать свой статус для осуществления деятельности, не связанной с наблюдением за ходом избирательной кампании, кампании референдума, в том числе для воспрепятствования работе избирательных комиссий (комиссий референдума).

Принципы наблюдения за выборами, которые закреплены в Рекомендациях для международных наблюдателей, основаны на приведенных выше стандартах наблюдения, а также международных и региональных документах, посвященных соблюдению прав человека.

Поэтому данные Рекомендации ни в коей мере не расширяют полномочия МИМРД. Более того, будучи согласованными с государствами-участниками через процедуру принятия на пленарном заседании МПА СНГ, эти принципы эффективно внедряются в практику и служат поставленным перед МИМРД МПА СНГ задачам.

Принятие международных актов МПА СНГ, закрепляющих принципы наблюдения за выборами, происходит на основе широкого консенсуса государств-участников. Методика МИМРД МПА СНГ предусматривает единый формат международного наблюдения, который согласуется с государством, где проводится мониторинг, в ходе аккредитации центральной избирательной комиссией.

Мониторинг может осуществляться в двух формах (краткосрочный и долгосрочный) и в трех форматах: индивидуально, в формате группы, а также в формате миссии, например от МПА СНГ или от СНГ (Исполнительный комитет).

Наблюдение в формате миссии от СНГ регламентировано Положением о Миссии наблюдателей от СНГ на президентских и парламентских выборах, а также референдумах в государствах — участниках Содружества Независимых Государств, утвержденным решением Совета министров иностранных дел СНГ от 26 марта 2004 года.

«В состав Миссии наблюдателей от СНГ могут входить международные наблюдатели, представляющие законодатель-

ные, исполнительные и избирательные органы государств — участников СНГ, а также органы Содружества и интеграционные объединения, действующие на пространстве СНГ»⁴⁰.

Группа наблюдателей от МПА СНГ, как правило, действует в составе Миссии наблюдателей от СНГ, применяя при этом собственную методику. За разработку методических и аналитических материалов во время кампании отвечает МИМРД. Основным критерием при подготовке заключения о результатах международного мониторинга группы наблюдателей от МПА СНГ является соответствие проходящей избирательной кампании национальному законодательству и международным обязательствам. При этом, согласно Рекомендациям для международных наблюдателей, применяется следующая методика оценки.

Международные стандарты избирательного права включают такие оценочные индикаторы, как:

- всеобщность (17 индикаторов);
- равенство (12 индикаторов);
- непосредственность (2 индикатора);
- тайность (7 индикаторов);
- периодичность и обязательность (3 индикатора);
- открытость и гласность (6 индикаторов);
- свобода (3 индикатора);
- подлинность (8 индикаторов);
- справедливость (27 индикаторов).

Все индикаторы оцениваются по четырехбалльной шкале. (Подробная информация об индикаторах представлена в приложении 1.)

С точки зрения формы значительным достоинством методики является ее структурированность и наличие конкретных индикаторов. С точки зрения содержания эту методику выгодно отличает операционализация стандартов через индикаторы.

⁴⁰ Положение о Миссии наблюдателей от СНГ на президентских и парламентских выборах, а также референдумах в государствах — участниках Содружества Независимых Государств: утверждено решением Совета министров иностранных дел СНГ от 26 марта 2004 года. URL: <https://iacis.ru/public/upload/files/1/779.pdf>.

Вместе с тем индикаторы могут изменяться, с учетом того что современные технологии организации выборов и участия в них граждан стремительно развиваются.

Наблюдение Миссии наблюдателей от СНГ и группы наблюдателей от МПА СНГ разделяется на два этапа: долгосрочное и краткосрочное наблюдение.

Целью долгосрочного международного наблюдения является получение информации о соблюдении стандартов демократических выборов на этапе подготовки к дню голосования. Для этого требуется, чтобы международный наблюдатель по возможности присутствовал в государстве проведения выборов в разные периоды избирательной кампании. На современном этапе, как показал опыт кампаний по наблюдению за 2021 год, отдельные мероприятия в рамках долгосрочного международного наблюдения могут проводиться дистанционно, с использованием средств видео-конференц-связи.

Для обеспечения деятельности наблюдателей от СНГ в государстве, проводящем выборы (референдум), на долгосрочной основе в соответствии со сроками, предусмотренными национальным органом администрирования выборов, развертывается штаб Миссии наблюдателей от СНГ, в деятельности которого, как правило, принимают участие сотрудники Секретариата Совета МПА СНГ.

Секретариат Совета МПА СНГ на период долгосрочного наблюдения формирует на базе МИМРД экспертную группу по долгосрочному наблюдению за выборами для подготовки заключения о соответствии национального законодательства государства, являющегося объектом мониторинга, международным стандартам демократических выборов, а также наблюдения за такими аспектами избирательного процесса, как деятельность органов администрирования выборов, выдвижение и регистрация кандидатов, агитационная деятельность, мониторинг СМИ, деятельность национальных (общественных) наблюдателей. Результаты этого мониторинга оформляются в аналитические материалы и представляются основной группе международных

наблюдателей от МПА СНГ. Члены экспертной группы выезжают «на место проведения выборов» с целью проведения встреч с участниками процесса и сбора информации.

Для осуществления краткосрочного мониторинга международные наблюдатели прибывают в государство накануне выборов и распределяются по максимально большому количеству административно-территориальных образований, чтобы обеспечить повсеместное присутствие на территории государства в день выборов. В случае размещения на избирательных участках веб-камер на этом этапе применяется также дистанционное наблюдение за работой избирательных участков во время их открытия в день (дни) голосования, за ходом голосования и подсчетом голосов.

Законодательство некоторых государств — участников СНГ предусматривает проведение голосования на выборах в течение более чем одного дня. Краткосрочный мониторинг по возможности должен охватывать все дни проведения голосования.

Деятельность международных наблюдателей на этапе краткосрочного наблюдения разделяется на три периода: заключительные дни кампании, наблюдение за голосованием и подсчетом голосов, наблюдение за подведением итогов выборов.

По результатам работы международных наблюдателей на основании наблюдений и фактического материала подготавливается и принимается итоговый документ. Он может иметь форму заявления Миссии наблюдателей от СНГ и заключения группы международных наблюдателей от МПА СНГ.

Заявление 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. Текст заявления передается государственным органам государства — участника СНГ, проводящего выборы, доводится до сведения общественности и СМИ.

Заключение группы международных наблюдателей от МПА СНГ содержит выводы о соответствии прошедших выборов национальному законодательству и международным обязательствам государства по проведению демократических выборов.

1.2. БДИПЧ ОБСЕ

Правила процедуры Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе, утвержденные 1 ноября 2006 года⁴¹, закрепляют за БДИПЧ статус неофициального органа ОБСЕ. В отличие от документов директивных органов ОБСЕ, таких как Постоянный совет или Совет министров, документы неофициальных органов не считаются документами ОБСЕ, соответственно, не требуют одобрения государствами — участниками Организации и не имеют политически обязывающего характера. Будучи неофициальным органом ОБСЕ, БДИПЧ должно выражать такую официальную позицию ОБСЕ, которая соответствует документам, принятым директивными органами ОБСЕ. Эти документы и служат основой для наблюдения, хотя в практической деятельности БДИПЧ выходит за их пределы.

БДИПЧ основано в 1991 году и является институтом в области прав человека Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе — межправительственного органа, деятельность которого направлена на обеспечение стабильности, процветания и демократии в 57 государствах — участниках Организации.

В Бюро работает более 180 сотрудников из 35 стран. Деятельность БДИПЧ финансируется за счет средств основного бюджета, который ежегодно принимается всеми государствами — участниками ОБСЕ, а также за счет добровольных взносов.

БДИПЧ сотрудничает с другими институтами ОБСЕ и ее миссиями на местах, а также с многочисленными партнерами, в том числе правительствами, международными организациями и представителями гражданского общества. Все государства — участники ОБСЕ согласились с тем, что прочная безопасность не может быть достигнута без уважения прав человека и в отсутствие действующих демократических институтов. Государства-участники приняли на себя обязательства по соблюдению обширного

⁴¹ Rules of Procedure of the Organization for Security and Co-operation in Europe. MC.DOC/1/06. URL: <https://www.osce.org/files/f/documents/5/0/22775.pdf>.

перечня стандартов в области прав человека и демократии. Эти стандарты составляют основу того, что в ОБСЕ называется человеческим измерением безопасности. БДИПЧ поручено предоставлять правительствам помощь в выполнении ими своих обязательств в области прав человека и демократии. В связи с этим БДИПЧ проводит наблюдение за выборами, поощряет и отслеживает соблюдение прав человека и осуществляет проекты, направленные на развитие демократии, во всем регионе ОБСЕ.

Согласно отчету за 2019 год БДИПЧ ведет работу в области наблюдения за выборами, укрепления принципа верховенства закона, оказания помощи государствам-участникам в целях приведения их законодательства в соответствие с обязательствами ОБСЕ, поощрения свободы передвижения и уважения прав мигрантов, создания благоприятных условий для демократического правления, укрепления потенциала правозащитников и расширения их сотрудничества с государственными органами и национальными институтами в области прав человека, оказания помощи правительствам в целях повышения их потенциала по выявлению, защите и поддержке жертв торговли людьми, проведения подготовки по вопросам борьбы с терроризмом, осуществления мероприятий по просвещению и подготовке в области прав человека, содействия учету гендерных аспектов в процессе реформирования силовых структур, оказания помощи правительствам в их борьбе с преступлениями на почве ненависти и другими насильственными проявлениями нетерпимости, поощрения свободы религии или убеждений, содействия соблюдению прав народов рома и синти, а также организует ежегодные совещания ОБСЕ по рассмотрению выполнения обязательств, посвященных человеческому измерению.

Правовой основой методики БДИПЧ ОБСЕ по наблюдению за выборами являются уже упомянутый Документ Копенгагенского совещания и межправительственное решение СБСЕ 1994 года (Будапештский документ)⁴². Будапештский документ

⁴² Towards a Genuine Partnership in a New Era (CSCE Budapest document 1994). Fourth CSCE Summit of Heads of State or Government. Budapest, 5–6 December 1994. URL: <https://www.osce.org/files/f/documents/5/1/39554.pdf>.

существенно расширил полномочия БДИПЧ. Государства поручили Бюро, во-первых, «в целях совершенствования подготовки и процедур наблюдения за процессом выборов составить пособие для наблюдателей за выборами», во-вторых, «оценивать наличие условий для свободной и независимой деятельности СМИ», в-третьих, быть «центром для обмена информацией, касающейся проблем СМИ в регионе». Сразу же после этих организационных решений следует оговорка: «Положения, содержащиеся в главе настоящего Документа, посвященной человеческому измерению, никоим образом не изменяют... мандата БДИПЧ».

Методика Бюро призвана уважать межгосударственное сотрудничество в области прав человека. Такой подход был подтвержден решением Совета министров ОБСЕ от 5 декабря 2006 года № 19/06 «Повышение эффективности ОБСЕ»⁴³. В этом решении закреплено, что Бюро оказывает помощь государствам, а исполнение обязательств, принятых в рамках ОБСЕ, лежит на самих государствах-участниках. Кроме этого, решение закрепило принципы подотчетности, объективности, транспарентности и профессионализма в качестве методических принципов наблюдения за выборами.

Что же представляет собой мандат БДИПЧ? Если принципы наблюдения за выборами были определены в Документе Копенгагенского совещания, то мандат БДИПЧ, делегируемый государствами на основании этих принципов, был определен спустя два месяца, в Парижской хартии для новой Европы. В соответствии с этим документом БДИПЧ содействует контактам и обмену информацией о выборах с целью выполнения пунктов 6, 7, 8 Документа Копенгагенского совещания. Эти пункты устанавливают ряд принципов демократических выборов (например, выборы должны быть свободными, тайными и т. д.). Что же касается непосредственно принципов наблюдения БДИПЧ ОБСЕ,

⁴³ Final Document of the Fourteenth Meeting of the Ministerial Council, Brussels, 4 and 5 December 2006. Statements, declarations and decisions from the Ministerial Council, Rules of Procedure of the Organization, Statements by the Chairman-in-Office and delegations, Reports to the Ministerial Council. URL: <https://www.osce.org/files/f/documents/d/4/25065.pdf>.

то они регламентированы пунктом 8 Документа Копенгагенского совещания: наблюдение осуществляется через межгосударственное сотрудничество (приглашение наблюдать исходит от государства), а сами наблюдатели обязаны не вмешиваться в избирательный процесс.

В отличие от вышеуказанных документов директивных органов ОБСЕ, методические рекомендации самого БДИПЧ трактуют мандат Бюро значительно шире: мониторингу подлежат не только выборы, но и «международные стандарты в области прав человека». Примечательно, что при этом методические рекомендации фактически ссылаются лишь на несколько гражданских и политических прав. Оценку социальных и экономических прав Бюро не проводит, хотя во многих государствах нарушения именно социальных и экономических прав являются коренной проблемой, которая приводит к нарушениям и манипуляциям на выборах. Более того, отдельной оценке по методике БДИПЧ подлежит уровень гендерного неравенства, дискриминации национальных меньшинств и лиц с ограниченными возможностями здоровья.

Несмотря на то что Документ Копенгагенского совещания фиксирует межгосударственное сотрудничество как принцип наблюдения за выборами, Парижская хартия для новой Европы закрепила также и неправительственный характер наблюдения за выборами в методике БДИПЧ ОБСЕ. На основании Парижской хартии БДИПЧ, во-первых, собирает информацию о выборах и предоставляет ее как правительствам и парламентам, так и заинтересованным частным организациям. Во-вторых, БДИПЧ оказывает содействие контактам между правительствами и парламентами, а также между частными организациями. На основании Парижской хартии принцип межгосударственного сотрудничества в наблюдении за выборами был развит до негосударственного: фактически функции наблюдения за выборами перераспределяются в пользу неправительственных организаций.

Подобный подход — основа методических документов, разработанных и изданных БДИПЧ: 1) Руководство по наблюдению за разрешением избирательных споров (2020 год); 2) Рекоменда-

ции по анализу законодательной базы выборов (2018 год, второе издание); 3) Руководство по наблюдению за выборами (2010 год, шестое издание); 4) Руководство для долгосрочных наблюдателей за выборами (2007 год); 5) Руководство по мониторингу участия женщин в выборах (2005 год); 6) Существующие обязательства по проведению демократических выборов в государствах — участниках ОБСЕ (2003 год); 7) Рекомендации, способствующие участию национальных меньшинств в избирательном процессе (2001 год).

Все эти разработки представляют собой вспомогательные документы для наблюдателей БДИПЧ, однако, как правило, в академической литературе именно они считаются признанными международными стандартами в области наблюдения за выборами. При этом данные материалы не являются официальными документами и не проходили согласование государствами — участниками ОБСЕ. В них изложены методика, по которой работает БДИПЧ, а также процедуры наблюдения.

Источником международных стандартов в методике БДИПЧ являются, во-первых, «обязательства ОБСЕ», а во-вторых, международные договоры, регламентирующие избирательные права. При этом источники стандартов в методиках МИМРД МПА СНГ и БДИПЧ ОБСЕ практически одни и те же. В шестом издании Руководства по наблюдению за выборами⁴⁴ имеется ссылка на Конвенцию о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах — участниках Содружества Независимых Государств, но нет ссылок на Устав Содружества Независимых Государств и Рекомендации МПА СНГ для международных наблюдателей.

Отличие состоит в том, что БДИПЧ ссылается также на учредительные документы Европейского союза и решения Европейского суда по правам человека. Ссылаясь на эти документы (некоторые из них не являются источниками международного права), руководители БДИПЧ расширяют предметную область

⁴⁴ Election Observation Handbook. Sixth edition. Published by the OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights (ODIHR). URL: <https://www.osce.org/files/f/documents/5/e/68439.pdf>.

электорального мониторинга, включая в нее в том числе наблюдение за общей политической ситуацией в стране и ситуациями, касающимися нарушений прав человека и основных конституционных свобод вне избирательного процесса.

Формат наблюдения БДИПЧ включает в себя такие формы наблюдения, как: 1) миссия по оценке потребностей (МОП); 2) миссия по наблюдению за выборами (МНВ); 3) ограниченная миссия по наблюдению за выборами (ОМНВ), не включающая дополнительных краткосрочных наблюдателей в день выборов; 4) миссия по оценке выборов (МОВ); 5) группа экспертов (ГЭ).

Согласно методическим документам БДИПЧ формат миссии определяется миссией по оценке потребностей, которая направляется в страну за несколько месяцев до начала выборов. В структуру самой продолжительной и полноценной миссии — по наблюдению за выборами — входят основная группа экспертов (10–15 международных экспертов), долгосрочные и краткосрочные наблюдатели. Такая миссия разворачивается за 6–8 недель до выборов. Функционально миссия разделена на оперативную группу, осуществляющую сбор информации, и аналитическую группу, осуществляющую анализ информации и подготовку итогового отчета. В аналитическую группу входят глава миссии и его заместитель, а также отдельный сотрудник по подготовке отчета.

Миссии по оценке потребностей, как следует из Руководства по наблюдению за выборами БДИПЧ, оценивают политическую ситуацию в стране по таким критериям, как, например, политический плюрализм избирательного процесса, уважение основных свобод, прозрачность избирательного процесса, плюрализм СМИ, степень выполнения рекомендаций БДИПЧ по итогам предыдущих выборов, доверие общества к избирательному процессу. Ввиду того что форматы миссии существенно различаются по составу, времени работы, срокам размещения, объему сбора фактов, а также их анализу и доведению до общественности, резонно предположить, что методика БДИПЧ характеризуется избирательным подходом к наблюдению за выборами, не позволяющим обеспечить принцип суверенного равенства.

Методика БДИПЧ включает в себя Кодекс поведения наблюдателей, где закреплён принцип беспристрастности, однако применение разных форматов миссий для разных государств создаёт предпосылки для нарушения этого принципа со стороны тех, кто отвечает за итоговые оценки БДИПЧ.

Так, существующая методика предварительного заявления БДИПЧ, предполагающая заявление представителя Бюро до окончания выборов, может косвенно препятствовать избирательному процессу. Предварительное заявление Бюро (Statement of preliminary findings and conclusions) оглашается до подведения окончательных результатов выборов. Подготовка и опубликование данного документа предусмотрены Руководством по наблюдению за выборами, которое, однако, не утверждалось государствами — участниками ОБСЕ. Предварительное заявление содержит политические оценки наблюдаемых выборов, которые в зависимости от политической конъюнктуры варьируются от «очередной шаг на пути к полному соблюдению обязательств ОБСЕ» до «обязательства ОБСЕ все ещё соблюдаются не в полном объёме». Примечательно, что в разработанном самим Бюро Руководстве закреплено: миссии наблюдателей не уполномочены признавать или не признавать результаты выборов, а также комментировать их политические аспекты. До 2016 года БДИПЧ делало предварительные заявления исключительно во время выборов в странах СНГ и государствах Балканского полуострова⁴⁵.

В 2020 году тенденция сохранилась, хотя исключением из этого правила стали Соединенные Штаты Америки, Польша, Румыния, Таджикистан (см. таблицу). Также в 2020 году использовался формат специальной миссии по оценке выборов (Спец. МОВ), фактически состоящей из основной группы экспертов без развертывания миссий долгосрочных и краткосрочных наблюдателей. По-видимому, предварительное заключение может зависеть от формата миссии Бюро. Формат направляемой миссии, в свою очередь, опре-

⁴⁵ Чуров В. Е. Мировая практика организации работы международных наблюдателей на выборах (состояние, проблемы, перспективы) // Гражданин. Выборы. Власть. 2016. № 1. С. 3–27.

Соотношение наблюдения, предварительных заявлений и форматов миссий БДИПЧ ОБСЕ в 2020 году*

Страна наблюдения	Тип выборов	Дата	Было ли предварительное заявление БДИПЧ	Формат миссии
Румыния	Парламентские	06.12.2020	Да	Спец. МОВ
США	Общие	03.11.2020	Да	ОМНВ
Молдова	Президентские	01.11.2020	Да	ОМНВ
		15.11.2020	Да	
Грузия	Парламентские	31.10.2020	Да	ОМНВ
Украина	Региональные	25.10.2020	Да	ОМНВ
Литва	Парламентские	11.10.2020	Нет	ГЭ
		25.10.2020		
Таджикистан	Президентские	11.10.2020	Нет	МОВ
Кыргызстан	Парламентские	04.10.2020	Да	ОМНВ
Черногория	Парламентские	30.08.2020	Да	ОМНВ
Македония	Парламентские	12.04.2020	Да	Спец. МОВ
		15.07.2020		
Польша	Президентские	28.06.2020	Да	Спец. МОВ
		12.07.2020		
Хорватия	Парламентские	05.07.2020	Нет	МОВ
Исландия	Президентские	27.06.2020	Нет	МОП
Монголия	Парламентские	24.06.2020	Нет	МОП
Сербия	Парламентские	21.06.2020	Да	Спец.МОВ
Таджикистан	Парламентские	01.03.2020	Нет	МОВ
Словакия	Парламентские	29.02.2020	Нет	МОВ
Азербайджан	Парламентские	09.02.2020	Да	МНВ
Ирландия	Парламентские	08.02.2020	Нет	МОП

* На основе документов и пресс-релизов, опубликованных на официальном сайте ОБСЕ. URL: [https://www.osce.org/resources/documents?filters=im_taxonomy_vid_1:\(24\);](https://www.osce.org/resources/documents?filters=im_taxonomy_vid_1:(24);) [https://www.osce.org/press-releases/?filters=+im_taxonomy_vid_1:\(24\)&solrsort=ds_date%20desc&rows=10](https://www.osce.org/press-releases/?filters=+im_taxonomy_vid_1:(24)&solrsort=ds_date%20desc&rows=10) (дата обращения: 25.12.2020).

деляется миссией по оценке потребностей: именно на этом этапе происходит разделение государств на более или менее «демократические». Заявление делается даже в тех случаях, когда Бюро не осуществляет наблюдение за выборами (как было во время проведения президентских выборов в Беларуси в августе 2020 года).

Методика, применяемая в опросных анкетах наблюдателей, включает вопросы, разработанные на основе Руководства по наблюдению за выборами. Достоинством методики БДИПЧ является лаконичность вопросов в анкетах — они сформулированы емко и кратко. Фактически анкета наблюдателя от БДИПЧ представляет собой профессиональный социологический опросник, в ней предусмотрена, например, возможность для наблюдателей выбрать вариант «затрудняюсь ответить», что, несомненно, повышает объективность исследований. Более того, с информационной точки зрения анкета позволяет отслеживать, каким образом голосуют те или иные группы населения, например лица, отбывающие наказание в виде лишения или ограничения свободы (приложение 2).

Вместе с тем отдельные вопросы анкеты носят «направляющий» характер, что создает предпосылки к снижению объективности результатов работы наблюдателей. Так, в анкете, которую должен заполнить наблюдатель, есть вопрос: «Были ли Вы в какой бы то ни было форме ограничены в своем наблюдении?». Всего одно нарушение на участке может привести к тому, что все анкеты с участка отметят системное нарушение лишь потому, что вопрос сформулирован следующим образом: «Оказывалось ли препятствие другим наблюдателям в какой бы то ни было форме?» (варианты ответов: «да», «нет», «не установлено»).

Примечательно, что БДИПЧ не публикует всю статистическую информацию, полученную в ходе наблюдения, а также не раскрывает статистические методы обработки информации. В Руководстве зафиксировано лишь то, что обработка выполняется в SPSS⁴⁶. Более того, итоговая оценка в SPSS анализирует

⁴⁶ IBM SPSS Statistics — программный комплекс для интерактивного или пакетного статистического анализа. URL: <https://www.ibm.com/products/spss-statistics>.

не сами выборы, а оценки наблюдателей. Помимо этого, Руководство не содержит механизмов проверки полноты учета и аутентичности анкет наблюдателей, отсутствуют механизм согласования итогового текста заявления наблюдателями, механизм учета особых мнений отдельных наблюдателей и их групп.

Исходя из примера анкеты, приведенной в Руководстве БДИПЧ по наблюдению за выборами, можно утверждать, что анкета разработана таким образом, чтобы осуществлять не наблюдение за выборами, а наблюдение за проблемами, возникшими в ходе выборов. Ввиду этого особенную актуальность приобретает универсальность применения формата миссии: ведь в этом случае количество наблюдателей и срок развертывания миссии будут напрямую коррелировать с объемом обнаруженных недостатков. При этом фактическое решение о формате миссии принимается миссией по оценке потребностей, в отдельных случаях БДИПЧ может даже отказаться от проведения наблюдения. Порядок формирования такой миссии также не является универсальным.

Шестое издание Руководства было призвано исправить «перекося» наблюдений БДИПЧ, когда Бюро фактически переходило грань наблюдения и влияло на социальные процессы в ходе выборов.

После достаточно резкой критики со стороны ряда государств СНГ, в том числе Российской Федерации⁴⁷ и Республики Беларусь⁴⁸, в декабре 2006 года Совет министров ОБСЕ поручил БДИПЧ «укрепить методiku наблюдения» и «уделить максимальное внимание вопросам независимости, беспристрастности и профессионализма». Ряд недостатков пятого издания, такие как, например, заблаговременное разделение государств на страны с «устойчивой системой демократии», «новые демократии» и «переходящие к демократии», были удалены из текста. Они

⁴⁷ Сергей Лавров: К реформе ОБСЕ дорога открыта // Российская газета. 2005. 13 декабря. URL: <https://rg.ru/2005/12/03/lavrov.html>.

⁴⁸ Выступление Постоянного представителя Республики Беларусь при ОБСЕ В. Гайсенка на заседании Постоянного совета ОБСЕ 30 сентября 2004 года // Министерство иностранных дел Республики Беларусь: сайт. URL: <https://mfa.gov.by/press/statements/ceb9c5d537df5b84.html>.

приводили к возникновению ситуаций, когда формат миссии наблюдения от БДИПЧ определялся не исходя из объективности наблюдения за процессом выборов, а опираясь на субъективные оценки политической ситуации в той или иной стране.

Тем не менее не все в деятельности БДИПЧ удалось исправить: БДИПЧ ОБСЕ по-прежнему строит свою деятельность на собственных оценках политической ситуации в стране. Так, например, даже отказавшись наблюдать за выборами в Беларуси в августе 2020 года, БДИПЧ ОБСЕ высказало свои политические оценки⁴⁹, сделав это с акцентом на критическом восприятии хода избирательного процесса и его конечного результата. При этом следует отметить, что порядок и критерии принятия решения об отказе от проведения наблюдения в существующих документах ОБСЕ не определены. Представляется логичным, чтобы подобные решения принимались на уровне Постоянного совета ОБСЕ — директивного органа, осуществляющего оперативное руководство в период между встречами Совета министров ОБСЕ.

Противоречивость методики Бюро, сочетающей наблюдение за выборами и косвенное влияние на общественно-политические процессы в странах наблюдения, проявилась, в частности, в опубликованном БДИПЧ в 2020 году Руководстве по наблюдению за разрешением избирательных споров⁵⁰. Это Руководство рекомендует наблюдателям, помимо наблюдения за выборами, оценивать, насколько «действенной» является система разрешения споров и насколько «независимой» — судебная система той или иной страны. Фактически наблюдателям предложено оценивать качество работы центральных избирательных комиссий, судов, административных или правоохранительных органов. Хотя Руководство и ссылается на целый ряд международных документов, включая Конвенцию о стандартах демократиче-

⁴⁹ Что стоит за отказом ОБСЕ наблюдать за белорусскими выборами // Евразия. Эксперт. 2020. 27 июля. URL: <https://eurasia.expert/chto-stoit-za-otkazom-obse-nablyudat-za-belorusskimi-vyborami/>.

⁵⁰ Handbook for the Observation of Election Dispute Resolution / OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights (ODIHR). 2019. URL: https://www.osce.org/files/f/documents/9/7/429566_0.pdf.

ских выборов, избирательных прав и свобод в государствах — участниках Содружества Независимых Государств, особое внимание в нем уделяется гарантиям справедливого разбирательства, содержащимся в делах Комитета по правам человека ООН и Европейского суда по правам человека по статье 14 Международного пакта о гражданских и политических правах и статье 6 Конвенции о защите прав человека и основных свобод. Удивительно, но в качестве источника международных стандартов определены не основополагающие для наблюдения за выборами пункты 6, 7 и 8 Документа Копенгагенского совещания, фактически устанавливающие мандат БДИПЧ, а пункт 5. При этом замечания общего порядка Комитета по правам человека ООН приравнены к межправительственным соглашениям. Такой подход претендует на то, чтобы еще больше расширить мандат БДИПЧ и передать Бюро надзорные компетенции. В частности, Руководство предлагает закрепить соответствующие компетенции за миссиями по оценке потребностей.

1.3. Сравнительный анализ организационно-правовых оснований методики международного наблюдения МИМРД МПА СНГ и БДИПЧ ОБСЕ

Сравнительный анализ правовой основы и организационной структуры наблюдения МИМРД и БДИПЧ показывает наличие не одной, а двух методик, которые объединяет приверженность демократическим нормам, но разобщает разная степень выхода за пределы отведенных этим институтам компетенций. В то время как методика Института полностью соответствует декларируемой в Положении о МИМРД цели содействия государствам, методика Бюро расширительно трактует компетенции международных наблюдателей, фактически заменяя наблюдение за процедурой организации выборов на оценку политической и судебной систем той или иной страны. Это доказывает формат миссий наблюдения: в случае СНГ и МПА СНГ формат

применяется универсально ко всем государствам-участникам, а формат миссий БДИПЧ носит избирательный характер и зависит от внутренних решений миссий по оценкам потребностей (приложение 3).

Количество выявленных недостатков напрямую зависит от количества наблюдателей и сроков работы миссии. Внутренняя организация миссий СНГ носит универсальный характер, что выгодно отличает методику, применяемую МИМРД, от методики Бюро (приложение 4, приложение 5). Практика деятельности БДИПЧ 2019–2020 годов подтверждает этот вывод. Наибольшая продолжительность наблюдения и наибольшее количество наблюдателей характерны для формата миссии БДИПЧ по наблюдению за выборами. Именно этот формат применялся в ходе большинства выборов в странах СНГ и государств Балканского полуострова в 2019–2020 годах. В странах Европейского союза или группы ЮСКАНЗ⁵¹ работает, как правило, лишь миссия по оценке потребностей, которая в соответствии с Руководством БДИПЧ даже не является составляющей частью наблюдения.

Методика Института мониторинга отличается от методики Бюро тем, что в первой межгосударственное сотрудничество в области прав человека представляет собой основу наблюдения. В случае БДИПЧ наблюдение за выборами фактически переходит к некоммерческим организациям. С одной стороны, такой подход позволяет услышать важные оценки гражданского общества. С другой — методика наблюдения БДИПЧ не конкретизирует критерии объективности некоммерческих организаций, которые часто преследуют интересы своих финансовых доноров.

Методика МИМРД основана на невмешательстве в процесс организации выборов: наблюдение осуществляется через приоритет выстраивания коммуникации между организаторами выборов и избирателями — главными участниками избирательного процесса.

⁵¹ В состав группы входят: Австралия, Исландия, Канада, Лихтенштейн, Новая Зеландия, Норвегия, Соединенные Штаты Америки, Швейцария и Япония.

Методика Бюро, напротив, нацелена на выстраивание коммуникации между избирателями, частными некоммерческими организациями и СМИ. Такая задача довольно амбициозна, так как для выстраивания подобной коммуникации необходимо привлекать многие организации и СМИ, представляющие самые разные мнения. Сделать это весьма сложно, а участие отдельных некоммерческих организаций и СМИ может повлиять на избирательный процесс. В практике Бюро применяется привлечение местных помощников, которые, помимо технических функций — переводчики, водители и т. п., выполняют также работу по сбору и анализу информации, а иногда становятся источником «очень важной информации». Отсутствие критериев отбора «информаторов» и произвольный выбор респондентов могут оказывать влияние на объективность мониторинга, а также использоваться в целях манипулирования общественным мнением. Особенно в условиях, когда миссии Бюро делают предварительные заявления в ходе избирательной кампании и до подведения итогов выборов.

Формат работы Института и Бюро позволяет говорить о наличии определенных подходов к наблюдению за состоянием прав человека. Если в случае БДИПЧ методика оценки соблюдения прав человека основана на страновых сюжетах (эксперты миссии по оценке потребностей оценивают, насколько та или иная страна «продвинулась» в области демократии), то у МИМРД другой подход — вместо оценки страновой ситуации миссии наблюдателей от СНГ наблюдают за тематическими правами человека, а именно за гарантиями соблюдения избирательных прав и свобод. Фактическое разделение государств на более или менее «демократические» в работе МИМРД отсутствует. Если в методике Института первичное внимание уделено особенностям регионального и национального развития, то методика Бюро нацелена на оценку страновых ситуаций по критерию ответственности некоей «глобальной модели», фактически представляющей собой модель отдельных стран. Эта характеристика проявляется даже в адаптации методик наблюдения к развитию

дистанционных технологий: в случае МИМРД приоритетны межгосударственные консультации на уровне Исполнительного комитета СНГ и МПА СНГ, консультации с экспертами и утверждение директивными органами СНГ; в случае Бюро разработка и адаптация методики происходят через консультации с некоммерческими организациями (приложение 6). Насколько репрезентативен состав участников таких консультаций, остается вопросом будущих исследований.

Методики отличаются одна от другой и с точки зрения ссылок на международные источники. Методика МИМРД основана на соблюдении принципов Устава ООН, особенно скрупулезен Институт при соблюдении принципов невмешательства и суверенного равенства. Об этом свидетельствуют принципы наблюдения за выборами МПА СНГ, например принцип уважения суверенитета и принцип взаимности (приложение 7). Источниковая база методики БДИПЧ противоречива: во-первых, методические документы не трактуют источники международного права в области прав человека в их системной взаимосвязи с Уставом ООН. Во-вторых, методика БДИПЧ ссылается на многочисленные составные элементы человеческого измерения ОБСЕ, но при этом обходит вниманием социальные и экономические права. В-третьих, источниковую базу методики БДИПЧ составляют документы международных квазисудебных органов и региональных конвенционных органов: Комитета по правам человека и Европейского суда по правам человека. Решения этих органов не носят правового характера, а иногда, как в случае ЕСПЧ, могут противоречить их же практике. В отдельных методических рекомендациях Бюро вообще встречаются декларативные документы частных организаций, например ссылки на Декларацию принципов международного наблюдения за выборами и Свод правил поведения международных наблюдателей⁵².

⁵² Декларация принципов международного наблюдения за выборами и Свод правил поведения международных наблюдателей по наблюдению за выборами. Нью-Йорк. 27 октября 2005 года. URL: https://www.ndi.org/sites/default/files/1923_declaration_102705_ru_0.pdf.

2

Практика наблюдения за выборами

В этой главе содержится анализ практики наблюдения за выборами, осуществляемого МПА СНГ и БДИПЧ ОБСЕ. Несмотря на то что методики двух мониторинговых институтов во многом сходны, а также им свойственны общие функции обмена информацией и содействия контактам в избирательном процессе, практическая деятельность по наблюдению за выборами и применение разработанных методик существенно различаются. Актуальность сравнительного анализа опыта деятельности двух организаций особенно высока в связи с необходимостью выстраивания эффективного диалога между ними с целью унификации методик международного мониторинга.

Реализацию методики наблюдения осуществляет профессиональная группа наблюдателей. Каковы характеристики этой группы? Каким образом проводится наблюдение по методике Института мониторинга или Бюро? От социальных характеристик людей, осуществляющих наблюдение за выборами, зависит результат наблюдения и достижение или недостижение поставленной цели. Более того, принципы международного наблюдения предъявляют высокие требования к беспристрастности, нейтральности, профессиональности международных наблюдателей. Каким образом эти принципы реализуются на практике?

Для ответа на эти вопросы в данной части исследования внимание уделено социальному портрету

наблюдателя и главы миссии. С целью изучения формирования группы наблюдателей также рассмотрены компетенции экспертов двух мониторинговых институтов и содержательные особенности общественных мероприятий, которые они проводят.

2.1. МИМРД МПА СНГ

Методика наблюдения за выборами, применяемая Миссией наблюдателей от СНГ, предусматривает необходимость соблюдения принципов нейтральности, профессионализма и взаимности при осуществлении международного мониторинга. Особое внимание уделяется составу Миссии наблюдателей от СНГ, который включает в себя экспертов, парламентариев, международных служащих с признанным авторитетом и квалификацией. Международным наблюдателем может быть только лицо, обладающее достаточными знаниями в области избирательного права и избирательного процесса, порядка проведения референдумов, необходимым опытом участия в международном наблюдении за выборами, референдумами, прошедшее специальную подготовку в миссии международных наблюдателей для участия в осуществлении международного наблюдения в государстве, проводящем выборы, референдум.

Миссия наблюдателей от СНГ организуется и координируется Исполнительным комитетом СНГ. Наблюдение в этом формате осуществляется на основании приглашения со стороны государства, проводящего выборы или референдум, и решения Совета глав государств СНГ от 30 мая 2003 года⁵³, в котором признается необходимым продолжить практику направления наблюдателей от СНГ на выборы и референдумы в государства — участники Содружества Независимых Государств.

⁵³ Решение Совета глав государств СНГ о выполнении Решения Совета глав государств Содружества Независимых Государств от 7 октября 2002 года о направлении наблюдателей от СНГ на выборы Президента Республики Армения и выборы Национального Собрания Республики Армения. Санкт-Петербург. 30 мая 2003 года. URL: <http://cis.minsk.by/reestr/ru/index.html#reestr/view/text?doc=1405>.

Принципы международного сотрудничества и профессионализма соблюдаются на всех этапах организации Миссии наблюдателей от СНГ. Исполнительный комитет СНГ согласует с государством, проводящим выборы или референдум, формат миссии, количество участвующих в ней международных наблюдателей, сроки проведения наблюдения, а также другие вопросы, связанные с суверенитетом государства и касающиеся эффективного и беспристрастного осуществления международного наблюдения за выборами, референдумом.

Примечательно, что кандидатура главы Миссии наблюдателей от СНГ подлежит межгосударственному согласованию, которое осуществляется Советом постоянных полномочных представителей государств — участников Содружества при уставных и других органах Содружества по предложению Исполнительного комитета СНГ. Сотрудники Исполнительного комитета, обладающие опытом и необходимыми компетенциями, формируют штаб Миссии наблюдателей от СНГ.

Аналогичным образом формируется группа наблюдателей от МПА СНГ. Она включает, во-первых, депутатов, сенаторов и представителей парламентов государств — участников МПА СНГ, во-вторых, должностных лиц МПА СНГ, в-третьих, экспертов МИМРД МПА СНГ и его филиалов. В составе Института на основании соглашений с соответствующими государствами действуют филиалы в Баку, Бишкеке, Ереване и Кишиневе. Для сопровождения работы МИМРД приглашаются эксперты и консультанты — известные ученые и практики стран Содружества, ведущих вузов Санкт-Петербурга, Москвы, Алматы, Душанбе (Санкт-Петербургского государственного университета, Северо-Западного института управления Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, Академии государственного управления при Президенте Республики Казахстан, Санкт-Петербургского государственного экономического университета, Таджикского национального университета, Московского государственного университета имени М. В. Ломоносова и др.).

Эксперты МИМРД являются признанными специалистами в области избирательного права и международного мониторинга за выборами. Как правило, это ученые со степенью кандидата или доктора наук, ведущие активную научно-исследовательскую и преподавательскую деятельность, обладающие компетенциями в сфере международного сотрудничества и межкультурной коммуникации, имеющие опыт проведения исследований и преподавания за рубежом.

При осуществлении международного наблюдения, подготовке документации (включая опросные листы, иные анкеты и формы) и при проведении публичных мероприятий (пресс-конференций, брифингов и т. д.) по решению группы наблюдателей от МПА СНГ могут применяться языки всех государств — участников МПА СНГ, что является одной из дополнительных гарантий обеспечения прозрачности и публичности осуществления международного наблюдения в государстве, проводящем выборы, референдум.

Анализ социального портрета координаторов групп МПА СНГ показывает, что это, как правило, парламентарии — заместители председателей парламентов (палат парламентов), председатели или заместители председателей комитетов, обладающие высоким авторитетом на пространстве Содружества. При назначении главы миссии учитывается принцип ротации: главами назначаются по очереди представители всех государств — участников МПА СНГ.

2.2. БДИПЧ ОБСЕ

Глава миссии БДИПЧ ОБСЕ возглавляет деятельность мониторинговой миссии. Главу назначает директор БДИПЧ без согласования с государствами-членами. В соответствии с методикой Бюро глава миссии БДИПЧ ОБСЕ осуществляет контроль за работой миссии, включая поддержание контактов, координацию наблюдателей, подготовку промежуточных отчетов, выступления в СМИ (по согласованию с директором БДИПЧ), проведение брифингов, подготовку заявления и итогового отчета.

Полноценный анализ социального портрета наблюдателей от Бюро и глав миссий был проведен в 2017 году И. Б. Борисовым и А. В. Игнатовым. Проведенный авторами анализ гражданства глав миссий показал высокую степень влияния директора БДИПЧ на назначение глав миссий и проведение самих миссий: в семь государств ОБСЕ, граждане которых занимали должность директора БДИПЧ, за весь период мониторинговой деятельности Бюро ни разу не направлялись полноценные мониторинговые миссии⁵⁴.

Первостепенное внимание при назначении глав миссий уделяется опыту правозащитной деятельности и работе в частных неправительственных организациях. В соответствии с методикой Бюро его эксперты, как правило, занимаются активной деятельностью по продвижению прав человека. В основном главы миссий БДИПЧ являются либо карьерными дипломатами, специализирующимися на правах человека, либо правозащитниками, имеющими статус советника при министерствах иностранных дел, либо международными гражданскими служащими, получившими опыт наблюдения за выборами в системе мониторинга ООН. Это в меньшей степени ученые в области избирательного права и в большей степени практики. Типичный наблюдатель от Бюро соответствует профессиональным характеристикам руководителя миссий: как правило, это правозащитник, осуществляющий правозащитную деятельность в стране наблюдения, или журналист. Для создания и поддержания устойчивой сети правозащитников и некоммерческих организаций Бюро ежегодно организует большое количество обучающих семинаров, конференций, встреч. Тематика выборов занимает в годовом бюджете Бюро около 40%, на все остальные вопросы (в частности, совещания по человеческому измерению, демократизация, права человека, толерантность и недискриминация, вопросы рома и син-ти, руководство и формирование политики) приходится 60%⁵⁵.

⁵⁴ Борисов И. Б., Игнатов А. В. БДИПЧ ОБСЕ в действии: 25 лет наблюдения за наблюдателями. М. : РОИИП, 2017. 159 с.

⁵⁵ Годовой отчет БДИПЧ за 2019 год. URL: <https://www.osce.org/files/f/documents/d/9/454191.pdf> (дата обращения: 25.12.2020).

При назначении глав миссий БДИПЧ, особенно полномасштабных, в действиях Бюро наблюдается отход от принципа суверенного равенства государств. Бюро не согласовывает с государством, проводящим выборы, кандидатуры глав миссий, а также формат и состав групп наблюдателей. Глава миссии действует в личном качестве, он не представляет государство. Тем не менее государства, чьи граждане чаще всего становятся главами миссий Бюро, как правило, реже всего принимают миссии по наблюдению. Это одно из ключевых отличий методики БДИПЧ от методики МИМРД, которая выстроена на основе принципа взаимности.

Отдельной характеристикой главы миссии является его подотчетность не государствам ОБСЕ, а директору БДИПЧ. На этом основании, например, Бюро отказывалось от направления миссий по наблюдению за выборами по причине неисполнения государством «процедурных обязательств» перед БДИПЧ (выборы депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации в 2007 году и выборы Президента Российской Федерации в 2008 году). Подобное решение было принято в отношении парламентских выборов в Азербайджанской Республике в 2015 году, несмотря на рекомендацию миссии по оценке потребностей направить миссию по наблюдению за выборами⁵⁶. Аналогичной была реакция Бюро в 2020 году, когда шла подготовка президентских выборов в Республике Беларусь.

Главы миссий руководствуются в своей деятельности внутренними правилами Бюро, которые, как было проанализировано в предыдущей части, нередко противоречивы по отношению к Документу Копенгагенского совещания и международным стандартам проведения демократических выборов. Как показало исследование И. Б. Борисова и А. В. Игнатова, почти половина миссий БДИПЧ возглавляется узкой группой из 10 экспертов⁵⁷. Это свидетельствует о предпосылках к противоречию с прин-

⁵⁶ Годовой отчет БДИПЧ за 2019 год. С. 34. URL: <https://www.osce.org/files/f/documents/d/9/454191.pdf> (дата обращения: 25.12.2020).

⁵⁷ Там же. С. 46. URL: <https://www.osce.org/files/f/documents/d/9/454191.pdf> (дата обращения: 25.12.2020).

ципом равноправия всех государств ОБСЕ, провозглашенным в Заключительном акте Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе (Хельсинкского совещания) 1975 года⁵⁸.

2.3. Сравнительный анализ практики наблюдения за выборами МИМРД МПА СНГ и БДИПЧ ОБСЕ

Анализ социально-профессиональных характеристик работы Миссии наблюдателей от СНГ и Бюро выявил существенное различие в подходах к определению того, кого считать авторитетным экспертом. Если типичный наблюдатель от СНГ — это парламентарий, руководитель или сотрудник избирательной комиссии, международный чиновник, эксперт, то есть человек со значительным стажем и жизненным опытом, как правило, со степенью доктора или кандидата наук, разбирающийся в тонкостях избирательного процесса, в культурно-исторических особенностях региона и государства, то наблюдатель от Бюро — традиционно правозащитник или журналист, осуществляющий продвижение прав человека в стране наблюдения или в развивающихся странах, нацеленный в большей степени на продвижение демократических норм, нежели на наблюдение за избирательным процессом. Требования, предъявляемые к наблюдателям от СНГ, определяются принципом профессионализма. Вместе с тем методика Бюро и решения директивных органов ОБСЕ также предъявляют к наблюдателям высокие требования нейтральности и профессионализма. Бюро тщательно отбирает наблюдателей на основе конкурса и интервью. Тем не менее подходы к отбору наблюдателей остаются разными, поэтому перспективной темой для выстраивания диалога между мониторинговыми институтами может стать конкретизация подходов к реализации принципа профессионализма.

⁵⁸ Conference on Security and Co-operation in Europe. Final Act. Helsinki. 1975. URL: <https://www.osce.org/files/f/documents/5/c/39501.pdf>.

В основном деятельность наблюдателей от Бюро жестко регламентирована анкетами, которые они заполняют. Пространства для маневра, особенно в случае непредвиденных ситуаций, у наблюдателей от Бюро практически нет. Каждый из них ответственен лишь за свой «участок» работы: кто-то проводит сбор одних данных, кто-то других, кто-то это анализирует. Вся информация собирается у руководителя миссии и его заместителя, именно эти люди имеют представление обо всей совокупности оценок наблюдателей. С одной стороны, такая регламентация выстраивает систему проверки и контроля, с другой — анкеты находятся в открытом доступе, и респондентам несложно подготовиться к вопросам. Более того, в условиях отсутствия согласования главы, состава и продолжительности миссии с принимающим государством респонденты со стороны организаторов выборов склонны давать формальные ответы. Участники же, имея представление о коммуникационных возможностях наблюдателей от Бюро, могут нарушать принципы проведения демократических выборов, например агитировать в день проведения выборов либо создавать провокации.

Процедура наблюдения со стороны МПА СНГ отличается: наблюдатели представляют собой профессиональных политиков, должностных лиц МПА СНГ и экспертов в области избирательного права, прав человека и мониторинга выборов, что подтверждается их научно-исследовательской деятельностью и публикационной активностью. Наблюдение МПА СНГ предполагает профессионализм и опыт наблюдателей как главное условие для оперативной работы с информацией на местах. Наблюдатели от МПА СНГ пользуются значительной свободой при проведении наблюдения, а их комплексные знания и навыки позволяют, наблюдая за выборами, получать необходимую информацию и соблюдать принципы беспристрастности, нейтральности, профессионализма и невмешательства (приложение 8).

Координатор группы МПА СНГ и глава миссии Бюро играют ключевую роль в организации и проведении наблюдения. В целом с формальной точки зрения полномочия Института

и Бюро сходны: установление контактов с представителями международных организаций, организация взаимодействия со СМИ, подготовка отчета, заявления. Отличие состоит в том, что миссия Бюро жестко ориентирована на главу миссии, который подотчетен директору БДИПЧ. В случае организации наблюдения по методике МИМРД такой жесткой зависимости нет (приложение 9).

Существенно различаются социально-профессиональные характеристики глав миссий СНГ, МПА СНГ и Бюро. В случае Миссии наблюдателей от СНГ, как правило, это международный чиновник высокого уровня, группы наблюдателей от МПА СНГ — парламентарии, обладающие большим опытом и политическим авторитетом, а в случае миссии БДИПЧ ОБСЕ — в основном либо кадровые дипломаты западных стран, либо руководители некоммерческих правозащитных организаций, иногда руководители миссий наблюдателей от ООН. Это сильно сказывается на выстраивании межгосударственного сотрудничества в области прав человека: миссии Бюро, как правило, не согласовывают с государствами наблюдения ни численность, ни программу работы. Главы групп наблюдателей от МПА СНГ, напротив, являясь руководителями парламентов, содействуют государствам в обмене информацией и контактами, а также взаимодействуют с организаторами выборов.

Заключение

Разрушение биполярного мира, в котором противостояли друг другу капиталистический Запад и социалистический Восток, повлекло формирование мультикультурного пространства с выделением в нем разнонаправленных «центров силы», каждый из которых в той или иной степени претендует на установление собственной «монополии правды». Вплоть до недавнего времени такой монополией в области наблюдения за выборами обладало БДИПЧ, мнение которого о соответствии или несоответствии национального законодательства и практики его применения международным нормам и принципам рассматривалось в качестве «истины в последней инстанции». За 15 прошедших лет ситуация существенным образом изменилась. Создание МИМРД МПА СНГ и его активное участие в мониторинге выборов позволяет говорить о формировании системы «сдержек и противовесов», являющейся обязательным условием реальной демократии.

Сравнительный анализ правовой основы и организационной структуры методик наблюдения МИМРД МПА СНГ и БДИПЧ ОБСЕ показал наличие как сходства, так и существенных различий. Методики Института и Бюро объединяет приверженность демократическим нормам — в них даны одинаковые определения принципам демократических выборов. Но принципы самого наблюдения в методиках разные. В случае МИМРД наблюдение за выборами осуществляется на основе межгосударственного сотрудничества для обеспечения избирательных прав как основной цели такого сотрудничества в понимании целей и принципов Устава ООН. На практике такое сотрудничество осуществляется через координацию с государством наблюдения, взаимодействие

с организаторами выборов. В методике БДИПЧ наблюдение основано на неправительственном взаимодействии: считается, что СМИ и некоммерческие организации всегда являются нейтральными. При этом на практике из года в год с Бюро взаимодействуют преимущественно одни и те же организации и СМИ. Принципиальное различие методик сказывается на коммуникативной функции: если Институт нацелен на выстраивание коммуникации между организаторами выборов и избирателями как независимая третья сторона, то Бюро в первую очередь выстраивает коммуникацию между СМИ и неправительственными организациями. Если такие организации действительно представляют гражданское общество, действия Бюро способствуют проведению демократических выборов, если же организации представляют частные политические интересы «доноров», то применение такой методики может создать предпосылки для политизации наблюдения за выборами.

Это принципиальное методическое различие обусловлено тем, что в руководящих документах Института проработаны принципы наблюдения за выборами, соответствующие нормам Устава ООН: невмешательство, уважение суверенитета, открытость, универсальность, взаимность, профессионализм, беспристрастность, оказание действенной помощи, законность, безопасность. Механизмы реализации этих принципов проработаны, что, несомненно, служит сильным подспорьем наблюдателям. В методике Бюро принципы наблюдения не столь проработаны — указаны лишь независимость, беспристрастность, профессионализм. Даже в том случае, когда две методики ссылаются на один принцип, например профессионализма, понимание и реализация этого принципа будут различаться: в одном случае профессионалом будет тот наблюдатель, который способен оставаться строго в рамках наблюдения, в другом — тот, кто оказывает влияние на политическую и правовую системы той или иной страны. Существенным недостатком методики Бюро является отсутствие полноценных рекомендаций по реализации принципа невмешательства в избирательный процесс, даже не-

смотря на то, что это основополагающий принцип в Документе Копенгагенского совещания.

Различие принципиальных методических основ сказывается и на организационной структуре миссий: если в случае МПА СНГ формат миссий применяется универсально ко всем государствам-участникам, то формат миссий БДИПЧ носит избирательный характер и «завязан» на внутренние решения миссий по оценкам потребностей.

Эта характеристика проявляется также и в адаптации методик наблюдения к расширению применения дистанционных технологий в избирательном процессе: в случае МИМРД приоритетны межгосударственные консультации, консультации с экспертами и утверждение директивными органами СНГ, в случае Бюро разработка и адаптация методики происходят через консультации с некоммерческими организациями.

Проведенный сравнительный анализ социального портрета наблюдателя, дополненный оценкой полномочий глав миссий МПА СНГ и Бюро, подтверждает наличие принципиальных различий как в разработке, так и в практическом применении методик наблюдения за выборами. При этом методические рекомендации организаций едины в том, что наблюдатели должны быть авторитетными экспертами с соответствующими опытом, компетенциями и навыками, должны обеспечивать профессионализм наблюдения. Вместе с тем содержание понятия «профессионализм» и конкретные критерии включения наблюдателя в состав миссии существенно различаются. Поэтому перспективной темой для выстраивания диалога между мониторинговыми институтами может стать определение механизмов практической реализации принципа профессионализма.

Если деятельность наблюдателей от Бюро жестко регламентирована, то наблюдатели от МПА СНГ имеют больше пространства для осуществления «гибкого» наблюдения. Наблюдение СНГ предполагает профессионализм и опыт наблюдателей как главное условие для оперативной работы с информацией на местах. Наблюдателям от СНГ гарантирована свобода при про-

ведении наблюдения, а их комплексные знания и навыки позволяют получать необходимую информацию и соблюдать принципы беспристрастности, нейтральности, профессионализма и невмешательства.

Полномочия глав миссий с формальной точки зрения сходны. Вместе с тем их социально-профессиональный портрет существенно различается. В случае МПА СНГ это представители руководства парламентов, обладающие большим опытом и политическим авторитетом. В случае Бюро это, как правило, либо кадровые дипломаты западных стран, либо руководители некоммерческих правозащитных организаций, иногда руководители миссий наблюдателей от ООН.

Таким образом, проведенный анализ показал, что у МИМРД и БДИПЧ, как и у СНГ и ОБСЕ, в вопросах, связанных с наблюдением за выборами, несмотря на значительные разногласия по поводу используемых методов и практик, есть много точек соприкосновения. Более того, эти точки регулярно превращаются в общие позиции, отмечаемые главами миссий и групп наблюдателей на встречах, которые, как правило, проходят в день голосования. Однако излишняя политизация беспристрастного по своей сути процесса международного мониторинга выборов, превращение его в элемент политического и геополитического давления препятствуют эффективному развитию сотрудничества во благо государств.

ИСПОЛЬЗОВАННЫЕ ИСТОЧНИКИ

Антюшин Н. А. Международное наблюдение за выборами в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации VII созыва: дилемма объективности // Политэкс. 2017. № 13 (1). С. 82–92.

Барышников Д. Н. Дипломатия в глобальную эпоху: теория и практика // Диалог: политика, право, экономика. 2017. № 4 (7). С. 20–26.

Борисов И. Б. Генезис института международного наблюдения. Многообразие форм и стохастичность результата // Избирательное законодательство и практика. 2016. № 2. С. 35–37.

Борисов И. Б., Головин А. Г., Игнатов А. В. Выборы в мире: международное наблюдение. СПб. : ИВЭСЭП, 2015. 168 с.

Борисов И. Б., Игнатов А. В. БДИПЧ ОБСЕ в действии: 25 лет наблюдения за наблюдателями. М. : РОИИП, 2017. 159 с.

Годовой отчет БДИПЧ за 2019 год. URL: <https://www.osce.org/files/f/documents/d/9/454191.pdf>.

Декларация принципов международного наблюдения за выборами и Свод правил поведения международных наблюдателей по наблюдению за выборами. Нью-Йорк. 27 октября 2005 года. URL: https://www.ndi.org/sites/default/files/1923_declaration_102705_ru_0.pdf.

Документ Копенгагенского совещания Конференции по человеческому измерению СБСЕ. Копенгаген, 1990. URL: <https://www.osce.org/files/f/documents/d/0/14305.pdf>.

Жиляев А. В. Правовые и организационные основы осуществления иностранного (международного) наблюдения за выборами в Российской Федерации: дис. ... канд. юр. наук : 12.00.02. Омск, 2006. 188 с.

Игнатов А. В. Шестое издание Руководства по наблюдению за выборами БДИПЧ ОБСЕ: на пути к реформе института международного наблюдения // Право и политика. 2012. № 9. С. 1541–1550.

Карцов А. С. Внешнее наблюдение за выборами: вклад Межпарламентской Ассамблеи СНГ // Диалог: политика, право, экономика. 2017. № 1 (4). С. 40–46.

Касьянов Р. А., Голованов А. С. Международное наблюдение за выборами. Практика ОБСЕ и Совета Европы // Право и политика. 2018. № 3. С. 22–31.

Конвенция о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах — участниках Содружества Независимых Государств: принята Советом глав государств СНГ 7 октября 2002 года. URL: <https://iacis.ru/public/upload/files/1/778.pdf>.

Кондаков Н. И. Логический словарь-справочник. М. : Наука, 1975. С. 348.

Кутейников А. Е. Демократизация в приоритетах международных организаций // Международные процессы. 2012. Т. 10. № 1 (28). С. 66–80.

Кутейников А. Е. Демократия вне государства? Деятельность многосторонних международных структур по созданию современной демократической модели // Актуальные проблемы Европы. 2015. № 3. С. 15–44.

Кутейников А. Е. Международные межправительственные организации. СПб. : СПбГУ, 2013. 255 с.

Лебедев С. Н. Содружество Независимых Государств: новый этап развития // Проблемы управления (Минск). 2008. № 1 (26). С. 31–34.

Лысенко В. И. О моделях кодифицированного правового регулирования выборов: зарубежный опыт // Избирательное законодательство и практика. 2019. № 1. С. 36–43.

Об участии представителей Межпарламентской Ассамблеи государств — участников СНГ в наблюдении за выборами в Милли Меджлис Азербайджанской Республики: постановление Совета Межпарламентской Ассамблеи государств — участников Содружества Независимых Государств от 17 ноября 2005 года № 28. URL: <http://pravo.levonevsky.org/bazaby/org505/basic/text0043.htm>.

О Международном институте мониторинга развития демократии, парламентаризма и соблюдения избирательных прав граждан: постановление Совета Межпарламентской Ассамблеи государств — участников Содружества Независимых Государств от 10 февраля 2006 года № 5. URL: <http://docs.cntd.ru/document/902003617>.

Положение о Миссии наблюдателей от СНГ на президентских и парламентских выборах, а также референдумах в государствах — участниках Содружества Независимых Государств: утверждено решением Совета министров иностранных дел СНГ от 26 марта 2004 года. URL: <https://iacis.ru/public/upload/files/1/779.pdf>.

Рекомендации для международных наблюдателей от Содружества Независимых Государств по наблюдению за выборами и референдумами (новая редакция): приняты постановлением МПА СНГ от 16 мая 2011 года № 36-14. URL: <https://iacis.ru/public/upload/files/1/780.pdf>.

Рекомендации по совершенствованию законодательства государств — участников МПА СНГ в соответствии с международными избирательными стандартами: приняты постановлением МПА СНГ от 16 мая 2011 года № 36-13. URL: <https://iacis.ru/public/upload/files/1/335.pdf>.

Решение о выполнении Решения Совета глав государств Содружества Независимых Государств от 7 октября 2002 года о направлении наблюдателей от СНГ на выборы Президента Республики Армения и выборы Национального Собрания Республики Армения: принято Советом глав государств СНГ 30 мая 2003 года. URL: <http://cis.minsk.by/reestr/ru/index.html#reestr/view/text?doc=1405>.

Ромашов Р. А. Генезис истории и государства: некоторые подходы к пониманию // Мир политики и социологии. 2017. № 9–10. С. 27–38.

Руководство БДИПЧ ОБСЕ по наблюдению за выборами. Пятое издание. URL: <https://www.osce.org/files/f/documents/c/c/14351.pdf>.

Случевская И. В. Взаимодействие международных организаций в сфере избирательного процесса // Евразийская интеграция: экономика, право, политика. 2011. № 10. С. 148–155.

Случевская И. В. Институт внешнего наблюдения за выборами и пути его реформирования / Научные труды Северо-Западного института управления РАНХиГС. 2013. № 5 (12). С. 166–171.

Ткаченко С. Л. Мониторинг развития демократии: наблюдение за выборами и референдумами. СПб. : Секретариат Совета МПА СНГ, 2015. 200 с.

Ткаченко С. Л., Гуляева К. В. Реформирование СНГ и перспективы его развития // Власть. 2009. № 7. С. 100–103.

Что стоит за отказом ОБСЕ наблюдать за белорусскими выборами // Евразия. Эксперт. 2020. 27 июля. URL: <https://eurasia.expert/chto-stoit-za-otkazom-obse-nablyudat-za-belorusskimi-vyborami/>.

Чуров В. Е. Мировая практика организации работы международных наблюдателей на выборах (состояние, проблемы, перспективы) // Гражданин. Выборы. Власть. 2016. № 1. С. 3–27.

Election Observation Handbook. Sixth edition / OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights (ODIHR). Warsaw, 2010. URL: <https://www.osce.org/files/f/documents/5/e/68439.pdf>.

Final act / Conference on security and co-operation in Europe. Helsinki, 1975. URL: <https://www.osce.org/files/f/documents/5/c/39501.pdf>.

Final Document of the Fourteenth Meeting of the Ministerial Council / Statements, declarations and decisions from the Ministerial Council, Rules of Procedure of the Organization, Statements by the Chairman-in-Office and delegations, Reports to the Ministerial Council. Brussels, 4 and 5 December 2006. URL: <https://www.osce.org/files/f/documents/d/4/25065.pdf>.

Foroughi P., Mukhtorova U. Helsinki's counterintuitive effect? OSCE/ODIHR's election observation missions and solidification of virtual democracy in post-communist Central Asia: the case of Tajikistan, 2000–2013 // Central Asian Survey. 2017. № 36 (3). P. 373–390.

Fourteenth Meeting of the Ministerial Council 4 and 5 December 2006 / Statements and declarations by the Ministerial Council. Organization for Security and Co-operation in Europe. URL: <https://www.osce.org/files/f/documents/d/4/25065.pdf>.

Handbook for the Observation of Election Dispute Resolution / OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights (ODIHR). 2019. URL: https://www.osce.org/files/f/documents/9/7/429566_0.pdf.

Hyde S. Catch Us If You Can: Election Monitoring and International Norm Diffusion // American Journal of Political Science. 2011. № 55 (2). P. 356–369.

Hyde S. The observer effect in international politics — Evidence from a natural experiment // World Politics. 2007. № 60 (1). P. 37–63.

Hyde S. The pseudo-democrat's dilemma: why election observation became an international norm. Ithaca : Cornell University Press, 2011. 246 p.

Hyde S., Marinov N. Information and Self-Enforcing Democracy: The Role of International Election Observation // International Organization. 2014. № 68 (2). P. 329–359.

Istanbul Document / Organization for Security and Co-operation in Europe. Istanbul summit. 1999. URL: <https://www.osce.org/files/f/documents/6/5/39569.pdf>.

Kelley J. D-Minus Elections: The Politics and Norms of International Election Observation. International Organization. 2009. № 63 (4). P. 765–787.

Kelley J. Monitoring democracy: when international election observation works, and why it often fails / Princeton : Princeton University Press, 2012. P. 54.

Lisbon Document / Organization for Security and Co-operation in Europe. Lisbon summit. 1996. URL: <https://www.osce.org/files/f/documents/1/0/39539.pdf>.

Roussias N., Ruiz-Rufino R. «Tying incumbents' hands»: The effects of election monitoring on electoral outcomes // *Electoral Studies*. 2018. № 54. P. 116–127.

Rules of procedure of the Organization for security and co-operation in Europe: MC.DOC/1/06. 1 November 2006. URL: <https://www.osce.org/files/f/documents/5/0/22775.pdf>.

Silitski V. «Survival of the Fittest»: Domestic and international dimensions of the authoritarian reaction in the former Soviet Union following the colored revolutions. *Communist and post-communist studies*. 2010. № 43 (4). P. 339–350.

Simpser A., Donno D. Can International Election Monitoring Harm Governance? // *The Journal of Politics*. 2012. № 74 (2). P. 501–513.

Stone R. The Scope of IMF Conditionality // *International Organization*. 2008. № 62 (4). P. 589–620.

Supplementary document to give effect to certain provisions contained in the Charter of Paris for a New Europe / Charter of Paris for a New Europe. Second CSCE Summit of Heads of State or Government. Paris, 19–21 November 1990. URL: <https://www.osce.org/files/f/documents/0/6/39516.pdf>.

Towards a Genuine Partnership in a New Era / CSCE Budapest document. Fourth CSCE Summit of Heads of State or Government. Budapest, 5–6 December 1994. URL: <https://www.osce.org/files/f/documents/5/1/39554.pdf>.

Приложения

Приложение 1. Стандарты и индикаторы, используемые при наблюдении МПА СНГ⁵⁹

Стандарт: ВСЕОБЩЕЕ ИЗБИРАТЕЛЬНОЕ ПРАВО

Индикаторы:

1. Проведение выборов на основе принципа всеобщего избирательного права.

2. Отсутствие ограничений дискриминационного характера.

3. Активное избирательное право:

3.1. Предоставление установленного конституцией и (или) национальными законами активного избирательного права гражданам, достигшим совершеннолетия.

3.2. Лишение права избирать с соблюдением принципа пропорциональности: конституцией и национальными законами может предусматриваться ограничение активного избирательного права в целом (например, граждан, признанных судом недееспособными или содержащихся в местах лишения свободы по приговору суда, а также лиц, в отношении которых в порядке, установленном уголовно-процессуальным законодательством, избрана мера пресечения — содержание под стражей).

4. Пассивное избирательное право:

4.1. Предоставление пассивного избирательного права гражданам не позднее 25-летнего возраста, желательно в том же возрасте, что и права избирать.

4.2. Лишение права быть избранным с соблюдением принципа пропорциональности: конституцией и национальными законами может предусматриваться ограничение пассивного избирательного права в целом (например, граждан, признанных судом недееспособными или содержащихся в местах лишения свободы по приговору суда, а также лиц, в отношении которых в порядке, установленном уголовно-

⁵⁹ Рекомендации для международных наблюдателей от Содружества Независимых Государств по наблюдению за выборами и референдумами (новая редакция): приняты постановлением МПА СНГ от 16 мая 2011 года № 36-14. URL: <https://iacis.ru/public/upload/files/1/780.pdf>.

процессуальным законодательством, избрана мера пресечения — содержание под стражей).

5. Гражданин, находящийся за пределами территории государства СНГ, обладает равными с иными гражданами избирательными правами, дипломатические представительства и консульские учреждения государства СНГ оказывают содействие гражданину в реализации его избирательных прав.

6. Списки избирателей:

6.1. Право избирателя на получение информации о включении его в список избирателей, на уточнение информации о себе.

6.2. Возможность обжалования и восстановления нарушенных прав в случаях и порядке, установленных национальными законами, в суде, а также в избирательных комиссиях.

6.3. Списки избирателей должны быть постоянными, регулярно, не реже одного раза в год, обновляться и публиковаться (доводиться до всеобщего сведения).

6.4. Должно быть предусмотрено дополнительное включение в список избирателей лиц, сменивших место своего жительства или достигших 18-летнего возраста после даты последней публикации (доведения до всеобщего сведения) списков избирателей.

6.5. Регистрация не должна производиться на избирательном участке в день голосования, если иное не предусмотрено национальными законами о выборах.

7. Право выдвинуть свою кандидатуру:

7.1. Национальный закон не должен требовать сбора более одного процента подписей либо разумного и справедливого количества подписей избирателей в поддержку выдвижения кандидата (списка кандидатов) в зависимости либо вне зависимости от числа избирателей соответствующего избирательного округа.

7.2. Правила проверки подписей, особенно в отношении сроков их проверки, должны быть четкими.

7.3. Процесс проверки должен охватывать по возможности все подписи, должен проводиться учет достоверных подписей (а не только недействительных и недостоверных).

7.4. Избирательный залог должен возвращаться, если кандидат или политическая партия (коалиция) наберет больше определенного процента голосов; избирательный залог и процент голосов избирателей не должны быть чрезмерными.

Стандарт: РАВНОЕ ИЗБИРАТЕЛЬНОЕ ПРАВО

Индикаторы:

1. Проведение выборов на основе равного избирательного права.
2. Равное право голоса:
 - 2.1. Каждый избиратель имеет один голос или равное с другими избирателями число голосов и вправе осуществить наравне с другими избирателями свое право голосовать.
 - 2.2. Голоса избирателей должны иметь одинаковый вес.
3. Образование одномандатных или многомандатных избирательных округов на основе равного представительства (допустимое отклонение от нормы не может превышать 15%; могут учитываться географический критерий и административные, исторические границы).
4. Использование дополнительных форм голосования (досрочное голосование, голосование вне помещения для голосования либо иные процедуры голосования).
5. Равенство возможностей участников избирательного процесса:
 - 5.1. Граждане должны иметь равные правовые возможности выдвинуть свои кандидатуры на выборах.
 - 5.2. Беспристрастное отношение государственных органов власти, в частности:
 - к освещению в СМИ, в том числе в государственных СМИ, избирательного процесса;
 - к государственному финансированию политических партий и избирательных кампаний.
 - 5.3. Равные возможности обеспечиваются при распределении эфирного времени на радио и телевидении, государственных средств и других форм поддержки.
 - 5.4. Финансирование политических партий (коалиций), кандидатов и избирательных кампаний должно быть транспарентным (прозрачным); могут быть ограничены расходы политических партий, особенно на проведение предвыборной агитации.
 - 5.5. Ни один из кандидатов или избирателей не обязан раскрывать своей принадлежности к национальному меньшинству.

Стандарт: ПРЯМОЕ ИЗБИРАТЕЛЬНОЕ ПРАВО

Индикаторы:

1. Все депутатские мандаты в нижней палате национального законодательного (представительного) органа государственной власти

(национального парламента) являются объектом свободной состязательности кандидатов и (или) списков кандидатов в ходе всенародных выборов (прямым голосованием должны избираться члены по меньшей мере одной палаты национального парламента).

2. Избиратели в соответствии с национальным законодательством голосуют на выборах соответственно за кандидата и (или) список кандидатов либо против кандидата, кандидатов и (или) списка кандидатов непосредственно, либо против всех кандидатов и (или) списков кандидатов.

Стандарт: ТАЙНОЕ ГОЛОСОВАНИЕ

Индикаторы:

1. Выборы проводятся с использованием процедуры тайного голосования (голосование должно проводиться тайно).

2. Должен быть исключен какой бы то ни было контроль за волеизъявлением избирателей, а также обеспечены равные условия для свободного выбора.

3. Право избирателя на тайну голосования не может быть никоим образом и чем бы то ни было ограничено.

4. Избирательные комиссии обеспечивают соблюдение условий, исключающих возможность осуществления какого бы то ни было контроля или наблюдения за заполнением избирателем бюллетеня в месте тайного голосования, совершения кем бы то ни было действий, нарушающих тайну волеизъявления избирателя.

5. Для избирателей тайное голосование — это не только право, но и обязанность, невыполнение которой должно приводить к признанию недействительным любого избирательного бюллетеня, содержание которого стало известно другим лицам.

6. Голосование должно быть личным; «семейное голосование» или любые другие формы контроля одного избирателя за волеизъявлением другого избирателя должны быть запрещены.

7. Не допускается публикация (обнародование) списков проголосовавших избирателей.

Стандарт: ПЕРИОДИЧЕСКИЕ И ОБЯЗАТЕЛЬНЫЕ ВЫБОРЫ

Индикаторы:

1. Выборы избираемых органов государственной власти являются обязательными и проводятся в сроки, установленные конституцией

и национальными законами (с разумной периодичностью, как это установлено конституцией и национальным законодательством).

2. Определенность дня голосования.

3. Определенность сроков назначения выборов (начала избирательной кампании).

Стандарт: ОТКРЫТЫЕ И ГЛАСНЫЕ ВЫБОРЫ

Индикаторы:

1. Подготовка и проведение выборов осуществляются открыто и гласно.

2. Решения, связанные с выборами, подлежат официальному опубликованию либо доводятся до всеобщего сведения иным путем.

3. Уполномоченная избирательная комиссия в течение установленного срока официально публикует сведения об итогах голосования и данные об избранных лицах.

4. Соблюдение принципа открытости и гласности выборов должно обеспечивать создание условий для осуществления общественного и международного наблюдения за выборами.

4.1. Кандидат, политическая партия (коалиция), иное общественное объединение, группа избирателей, другие субъекты выборов, указанные в конституции, национальных законах, вправе назначить национальных наблюдателей.

4.2. Права и обязанности национальных наблюдателей, а также международных (иностраных) наблюдателей определяются в конституции, национальном законодательстве о выборах и референдумах в соответствии с международными избирательными стандартами.

4.3. Государства приглашают международных (иностраных) наблюдателей от любых других государств, международных организаций, а также частных лиц наблюдать за ходом их национальных выборов. Вопросы аккредитации международных (иностраных) наблюдателей относятся к суверенным правам государства, проводящего выборы (референдум).

Стандарт: СВОБОДНЫЕ ВЫБОРЫ

Индикаторы:

1. Избирателям и иным участникам избирательного процесса должна быть обеспечена возможность без какого бы то ни было влияния, насилия, угрозы применения насилия или иного противоправного воз-

действия принять решение относительно своего участия или неучастия в выборах.

2. Участие избирателя в выборах является свободным и добровольным. Никто не может принудить его голосовать за или против какого-либо определенного кандидата (кандидатов), определенного списка кандидатов, никто не вправе оказывать воздействие на избирателя с целью принудить его к участию или неучастию в выборах, а также на его свободное волеизъявление.

3. Запрещается использовать методы психического, физического, религиозного принуждения, или призывы к насилию, или угрозы применения насилия, или любые иные формы принуждения.

Стандарт: ПОДЛИННЫЕ ВЫБОРЫ

Индикаторы:

1. Предоставление избирателям возможности на основании конституции и национальных законов выбирать кандидатов, списки кандидатов; реальный политический плюрализм, идеологическое многообразие и многопартийность.

2. Свободный доступ избирателей к информации о кандидатах, списках кандидатов, политических партиях (коалициях) и процессе выборов.

3. Свободный доступ кандидатов, политических партий (коалиций) к средствам массовой информации и телекоммуникаций.

4. Использование государственного языка или государственных языков, а в случаях и порядке, устанавливаемых национальными законами, — также официальных языков составных частей территории государства, языков народов и народностей, национальных меньшинств и этнических групп на территориях их компактного проживания.

5. Назначение выборов и избирательные действия и процедуры должны осуществляться в порядке и сроки, которые позволяют развернуть полноценную предвыборную агитационную кампанию.

6. Кандидаты могут быть выдвинуты избирателями соответствующего избирательного округа, в порядке самовыдвижения, а кандидаты и (или) списки кандидатов — также политическими партиями (коалициями), иными общественными объединениями и другими субъектами права выдвижения кандидатов и (или) списков кандидатов, указанными в конституции, национальных законах.

7. Равные и справедливые правовые условия для регистрации кандидатов, списков кандидатов и политических партий (коалиций); тре-

бования должны быть ясными и не содержать дискриминационных условий.

8. Возможность кандидата и политической партии (коалиции), участвующих в выборах, обжаловать официальные итоги голосования, результаты выборов.

Стандарт: СПРАВЕДЛИВЫЕ ВЫБОРЫ

Индикаторы:

1. Создание равных правовых условий для всех участников избирательного процесса.

2. Всеобщее и равное избирательное право.

3. Равные возможности участия в избирательной кампании, в том числе доступа к средствам массовой информации и телекоммуникаций.

3.1. Гарантированная свобода проведения предвыборной агитационной деятельности в любых допускаемых национальным законом формах и законными методами в порядке и сроки, которые предусмотрены национальными законами, в условиях плюрализма мнений, отсутствия цензуры.

3.2. Обеспечение всем кандидатам, политическим партиям (коалициям), участвующим в выборах, равных условий доступа к средствам массовой информации и телекоммуникаций для проведения своей предвыборной агитации.

4. Справедливое и гласное финансирование выборов, избирательной кампании кандидатов, политических партий (коалиций).

4.1. Финансирование мероприятий, связанных с выборами, осуществляется за счет средств государственного бюджета.

4.2. Финансирование избирательных кампаний кандидатов, политических партий (коалиций) должно осуществляться за счет:

— выделенных на справедливых условиях государственных бюджетных средств;

— созданного при избирательной комиссии внебюджетного фонда;

— сформированного собственного денежного избирательного фонда кандидата, политической партии (коалиции) для финансирования своей избирательной кампании и использования для этих целей собственных денежных средств, добровольных пожертвований физических и юридических лиц в предусмотренных национальным законодательством размере и порядке.

4.3. Использование иных денежных средств должно быть запрещено.

4.4. Иностранные пожертвования (в том числе от иностранных физических и юридических лиц) на финансирование избирательных кампаний не допускаются.

4.5. Открытость и прозрачность пожертвований; кандидаты, политические партии (коалиции) должны с установленной периодичностью представлять в избирательные комиссии или иные органы сведения и отчеты о поступлении пожертвований и о своих расходах на финансирование избирательной кампании; избирательные комиссии обеспечивают опубликование этих сведений и отчетов в СМИ.

5. Честность при голосовании и подсчете голосов, полное и оперативное информирование о результатах голосования с официальным опубликованием всех итогов выборов.

5.1. Избиратели должны иметь возможность отдать свои голоса за зарегистрированных кандидатов или зарегистрированные списки кандидатов, то есть получить бюллетени для голосования с их именами и иметь возможность опустить бюллетени в ящики для голосования.

5.2. Государство обязано предоставить необходимое помещение для голосования.

5.3. Заверение избирательных бюллетеней подписью и печатью не должно производиться в момент выдачи их избирателю.

5.4. Подсчет голосов рекомендуется производить непосредственно на избирательных участках.

5.5. Должны быть изготовлены в порядке, предусмотренном законодательством о выборах и референдуме, копии протоколов об итогах голосования для выдачи лицам, указанным в законодательстве о выборах и референдуме.

6. Организация избирательного процесса беспристрастными избирательными комиссиями, работающими открыто и гласно под действенным общественным и международным наблюдением.

6.1. Подготовка и проведение выборов, обеспечение и защита избирательных прав и свобод граждан и контроль за их соблюдением возлагаются на избирательные комиссии.

6.2. Решения избирательных комиссий, принятые в пределах их компетенции, обязательны; государственные органы, органы местного самоуправления, учреждения, организации, их должностные лица обязаны оказывать избирательным комиссиям содействие в реализации их полномочий.

6.3. Кандидату, политической партии (коалиции), выдвинувшей список кандидатов, предоставляется право назначить в регистри-

ровавшую кандидата (список кандидатов) избирательную комиссию и в нижестоящие избирательные комиссии по одному члену избирательной комиссии с правом совещательного голоса.

7. Быстрое и эффективное рассмотрение жалоб (заявлений).

7.1. Жалобы на нарушения избирательных прав должны рассматриваться во временных рамках соответствующих этапов избирательного процесса; срок подачи и рассмотрения заявлений об обжаловании должен быть коротким (в первой инстанции — от трех до пяти дней).

7.2. Обжалование по всем избирательным вопросам производится либо в избирательной комиссии, либо в суде; в любом случае должно допускаться окончательное обжалование в суде.

7.3. Процедура обжалования (особенно полномочия и обязанности различных органов) должна быть четко прописана в национальном законе во избежание коллизии прав (как позитивной, так и негативной). Ни сторона, требующая обжалования, ни власти не должны иметь возможности выбирать орган по рассмотрению заявлений об обжаловании.

7.4. Орган по рассмотрению заявлений об обжаловании должен быть уполномочен рассматривать, в частности, такие вопросы, как право избирать и быть избранным, соответствие кандидатур установленным требованиям, должное соблюдение правил, регулирующих проведение избирательных кампаний, и результаты выборов.

7.5. Орган по рассмотрению заявлений об обжаловании должен быть уполномочен аннулировать результаты выборов в тех случаях, когда существует опасность, что допущенные нарушения могли повлиять на их результаты, в том числе все результаты или только результаты по отдельным избирательным округам или избирательным участкам.

7.6. Все кандидаты и избиратели, зарегистрированные по соответствующему избирательному округу, должны иметь право на обжалование; могут устанавливаться разумные требования в отношении минимального числа избирателей, обжалующих результаты выборов.

7.7. Необходимо гарантировать обжалующей стороне такой порядок разбирательства жалобы, при котором будут заслушаны обе (все) стороны.

7.8. В тех случаях, когда в роли органа по рассмотрению заявлений об обжаловании выступает вышестоящая избирательная комиссия, она должна иметь возможность *ex officio* исправлять или аннулировать решения нижестоящих избирательных комиссий.

Приложение 2. Анкета для наблюдателей от БДИПЧ ОБСЕ⁶⁰

Форма А. Открытие

A1. Время прибытия наблюдателя	
V. Открытие участка	
V1. Все ли необходимые для организации выборов материалы присутствуют?	Да, нет, не установлено Проверить наличие: — печатей участковой избирательной комиссии; — списка избирателей; — конвертов; — кабины для голосования; — книги учета; — протоколов; — бюллетеней; — коробки для бюллетеней; — печатей; — ультрафиолетовой лампы; — невидимых чернил; — другое
V2. Были ли задания/обязанности отдельных членов участковой избирательной комиссии определены путем жеребьевки?	Да, нет
V3. Было ли число избирателей из общего списка объявлено и внесено в протоколы?	Да, нет
V4. Были ли пакеты с бюллетенями и конвертами целы и невредимы?	Да, нет
V5. Было ли объявлено и внесено в протоколы число бюллетеней?	Да, нет
V6. Было ли на избирательном участке приложение по числу избирателей для голосования по телефону?	Да, нет
V7. Были ли избирательные урны соответствующим способом опечатаны?	Да, нет
V8. Были ли серийные номера пломб на урнах для голосования внесены в книгу учета?	Да, нет

⁶⁰ Election Observation Handbook. Sixth edition. Published by the OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights (ODIHR). Warsaw, 2010. URL: <https://www.osce.org/files/f/documents/5/e/68439.pdf>.

V9. Были ли контрольные листы вставлены в каждую урну для голосования?	Да, нет
V10. Открылся ли избирательный участок в восемь утра?	Да, нет, не установлено
С. Должностные лица, уполномоченные и посторонние лица	
C1. Сколько членов участковой избирательной комиссии назначено?	Число
C2. Сколько из членов участковой избирательной комиссии женщины?	Число
C3. Сколько членов участковой избирательной комиссии присутствовало?	Число
C4. Присутствовали ли на открытии участка представители партий или фракций?	Да, нет, не установлено Если да, каких?
C5. Присутствовали ли на открытии участка национальные беспартийные наблюдатели?	Да, нет, не установлено
C6. Были ли посторонние лица на открытии участка? Если да, вмешивались ли они в работу участковой избирательной комиссии?	Да, нет, не установлено Если да, кто именно: — полиция, не приглашенная; — кандидаты на выборах; — местные официальные лица; — партийные активисты; — представители государства; — военные
D. Прозрачность	
D1. Все ли присутствующие наблюдатели имели четкое представление о процедурах открытия?	Да, нет
D2. Были ли Вы каким-либо образом ограничены в наблюдении за процедурой открытия?	Да, нет
D3. Сообщали ли какие-либо наблюдатели, представители партий или фракций о проблемах на участке во время его открытия?	Да, нет, не установлено
E. Оценка открытия	
E1. Общая оценка открытия	Очень хорошо, хорошо, плохо, очень плохо

Форма В. Голосование

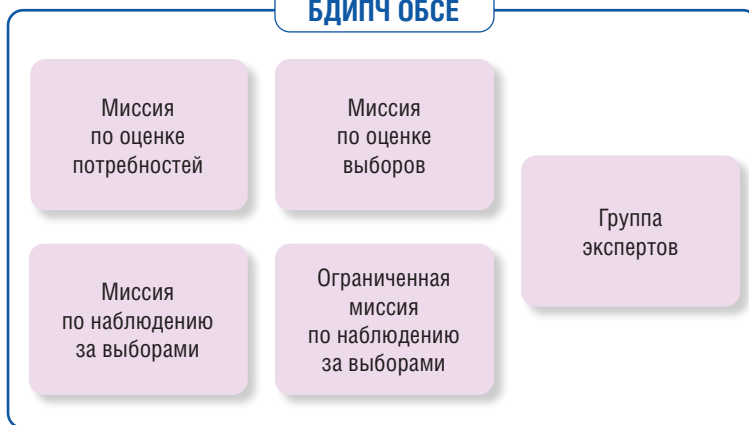
В. Ситуация вокруг участка	
V1. Есть ли какая-либо агитация в непосредственной близости от участка?	Да, нет
V2. Есть ли напряжение или волнения в непосредственной близости от участка?	Да, нет
V3. Есть ли большое количество людей, ожидающих голосования?	Да, нет
V4. Какие-либо другие проблемы в непосредственной близости от участка?	Да, нет
С. Должностные лица, уполномоченные и посторонние лица	
C1. Сколько членов участковой избирательной комиссии назначено?	Число
C2. Сколько из них женщины?	Число
C3. Сколько членов участковой избирательной комиссии работают?	Число
C4. Были ли представители партий или фракций?	Да, нет, не установлено Если да, каких?
C5. Присутствовали ли на открытии участка национальные беспартийные наблюдатели?	Да, нет, не установлено
C6. Были ли посторонние лица на открытии участка? Если да, вмешивались ли они в работу участковой избирательной комиссии?	Да, нет, не установлено Если да, кто именно: — полиция, не приглашенная; — кандидаты на выборах; — местные официальные лица; — партийные активисты; — представители государства; — военные
D. Организация на участке	
D1. Была ли планировка участка адекватной для обеспечения голосования?	Да, нет
D2. Были ли урны для голосования опечатаны должным образом?	Да, нет
D3. Были ли на участке установлены видекамеры? Если да, могли ли они каким бы то ни было образом нарушить тайну голосования?	Да, нет, не установлено

D4. Были ли все стадии голосования и урны видны членам участковой избирательной комиссии и наблюдателям?	Да, нет
D5. Было ли Вам создано какое бы то ни было препятствие в наблюдении?	Да, нет
D6. Были ли материалы для голосования на языках национальных меньшинств?	Да, нет, не установлено
D7. Были ли все необходимые для голосования материалы?	Да, нет, не установлено Проверить наличие: — печати участковой избирательной комиссии; — списка избирателей; — конвертов; — кабины для голосования; — книги учета; — протоколов; — бюллетеней; — коробки для бюллетеней; — печатей; — ультрафиолетовой лампы; — невидимых чернил; — другое
E. Ситуация на участке Видели ли Вы что-либо из указанного ниже?	
E1. Столпотворение	Да, нет
E2. Агитация	Да, нет
E3. Запугивание избирателей	Да, нет
E4. Напряжение или волнения	Да, нет
E5. Другие проблемы	Да, нет
F. Зарегистрированные избиратели и явка	
F1. Количество полученных бюллетеней	Число
F2. Количество конвертов для бюллетеней	Число
F3. Число избирателей, зарегистрированных в общем списке	Число
F4. Число избирателей, зарегистрированных в специальном списке	Число
F5. Число избирателей в приложении к списку для голосования по телефону	Число
F6. Число проголосовавших избирателей	Число

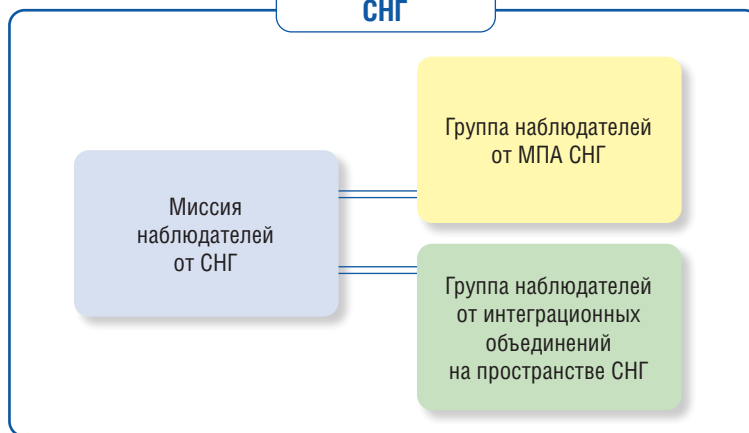
Приложение 3. Организационная структура наблюдательных миссий



БДИПЧ ОБСЕ



СНГ



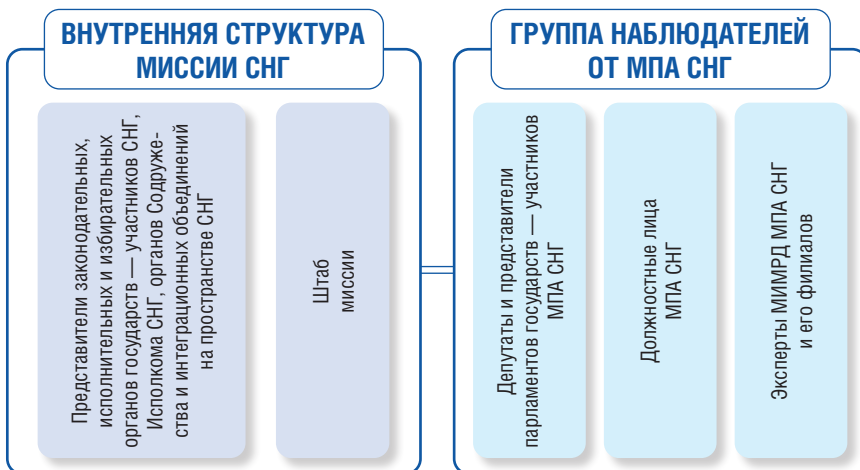
Приложение 4. Внутренняя организация наблюдательных миссий



Выбор формата и состава миссии без согласования с принимающей стороной



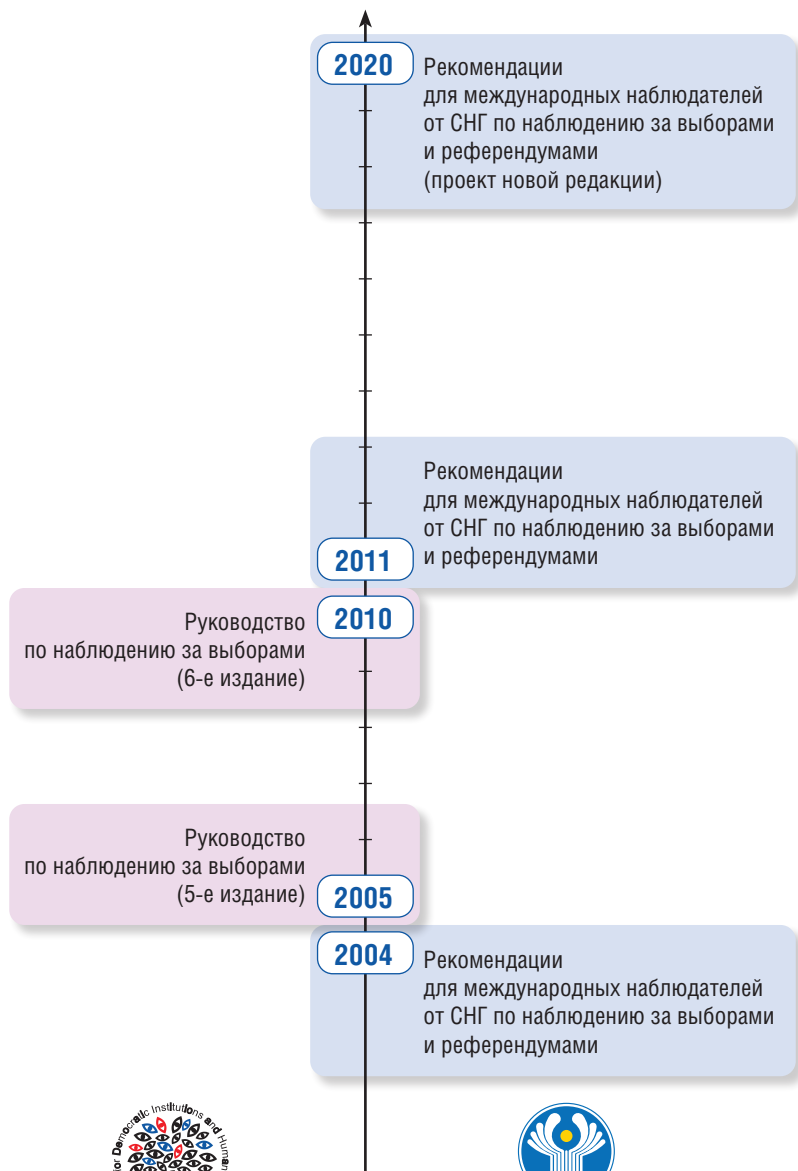
Согласование состава миссии с принимающей стороной при сохранении единого формата



Приложение 5. Сроки наблюдения в различных форматах миссий



Приложение 6. Подготовка методических материалов для наблюдателей (2004–2020)



Приложение 7. Принципы международного наблюдения за выборами и референдумами



Приложение 8. Организационные основы наблюдения МИМРД МПА СНГ и БДИПЧ ОБСЕ

Схема 1

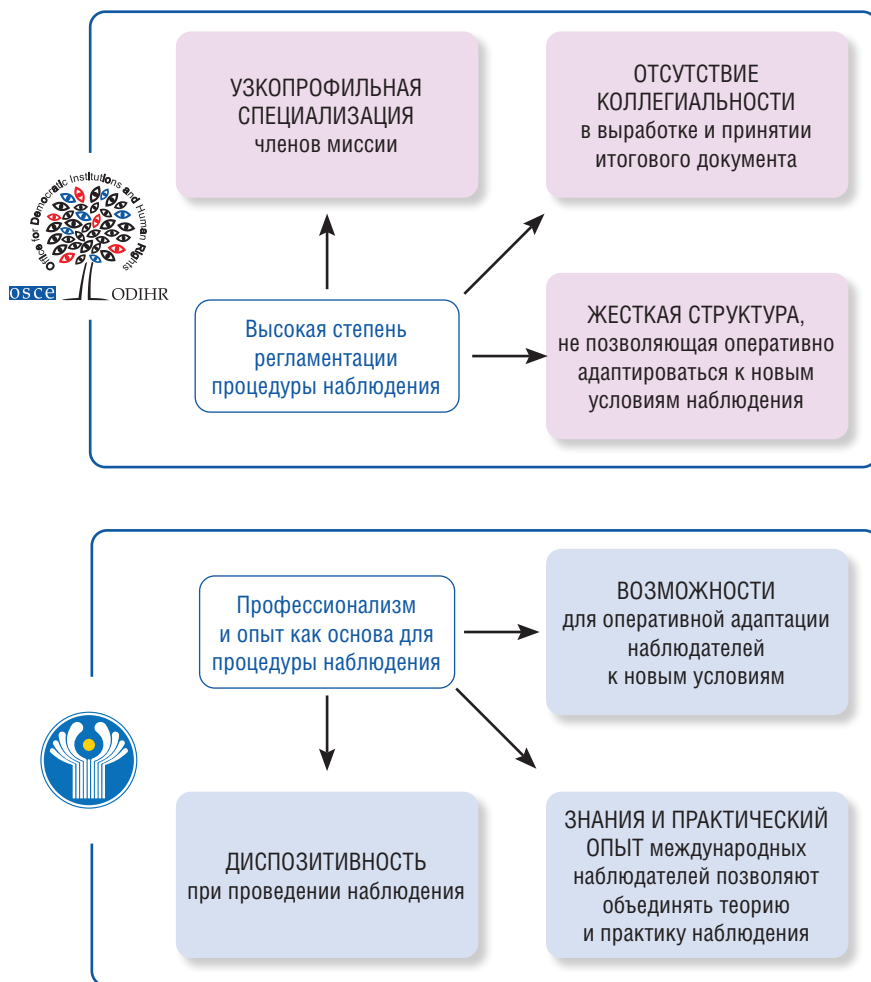


Схема 2



Приложение 9. Полномочия глав миссий БДИПЧ ОБСЕ и СНГ



Оглавление

Предисловие.....	3
Введение.....	5
Основания международного наблюдения за выборами.....	13
1.1. МИМРД МПА СНГ.....	15
1.2. БДИПЧ ОБСЕ.....	28
1.3. Сравнительный анализ организационно-правовых оснований методики международного наблюдения МИМРД МПА СНГ и БДИПЧ ОБСЕ.....	39
Практика наблюдения за выборами.....	43
2.1. МИМРД МПА СНГ.....	44
2.2. БДИПЧ ОБСЕ.....	46
2.3. Сравнительный анализ практики наблюдения за выборами МИМРД МПА СНГ и БДИПЧ ОБСЕ.....	49
Заключение.....	52
Использованные источники.....	56
Приложения	
Приложение 1. Стандарты и индикаторы, используемые при наблюдении МПА СНГ.....	61
Приложение 2. Анкета для наблюдателей от БДИПЧ ОБСЕ... ..	70
Приложение 3. Организационная структура наблюдательных миссий.....	74
Приложение 4. Внутренняя организация наблюдательных миссий.....	75
Приложение 5. Сроки наблюдения в различных форматах миссий.....	76
Приложение 6. Подготовка методических материалов для наблюдателей (2004–2020).....	77
Приложение 7. Принципы международного наблюдения за выборами и референдумами.....	78
Приложение 8. Организационные основы наблюдения МИМРД МПА СНГ и БДИПЧ ОБСЕ.....	79
Приложение 9. Полномочия глав миссий БДИПЧ ОБСЕ и СНГ.....	81

Научное издание

ДЕМОКРАТИЯ, ВЫБОРЫ, ПАРЛАМЕНТАРИЗМ

Бояшов Анатолий Сергеевич, **Мушкет** Иван Ильич,
Караваяев Сергей Георгиевич и др.

**МЕЖДУНАРОДНОЕ НАБЛЮДЕНИЕ
ЗА ВЫБОРАМИ**

Редакторы: *А. В. Разумеева, Н. В. Куликова*
Компьютерная верстка: *А. А. Борин, А. Г. Закиров*

Подписано в печать 23.04.2021. Формат 60×84¹/₁₆. Бумага офсетная.
Гарнитура PT Astra. Усл. печ. л. 4,88. Тираж 1000 экз. Заказ № 17924 от 23.04.2021.

Адрес Секретариата Совета МПА СНГ: 191015, С.-Петербург, Шпалерная ул., д. 47.

Телефон редакции: +7 (812) 404-5705, доб. 924.

web-страница: www.iacis.ru; e-mail: kia@iacis.ru.

Отпечатано с оригинал-макета в ООО «Цифрофсет»:
199178, С.-Петербург, 5-я линия В.О., д. 70, лит. А, пом. 40, 41, 161/52Н.
Тел./факс: +7 (812) 328-02-71.

ISBN 978-5-86857-029-2



9 785868 570292 >