



МЕЖПАРЛАМЕНТСКАЯ
АССАМБЛЕЯ
ГОСУДАРСТВ - УЧАСТНИКОВ
СОДРУЖЕСТВА
НЕЗАВИСИМЫХ
ГОСУДАРСТВ



МЕЖДУНАРОДНЫЙ ИНСТИТУТ
МОНИТОРИНГА
РАЗВИТИЯ ДЕМОКРАТИИ,
ПАРЛАМЕНТАРИЗМА
И ИЗБИРАТЕЛЬНЫХ ПРАВ ГРАЖДАН
ГОСУДАРСТВ-УЧАСТНИКОВ МПА СНГ

А. С. КАРЦОВ

**МЕЖДУНАРОДНЫЕ
ИЗБИРАТЕЛЬНЫЕ СТАНДАРТЫ
И ИХ ВЫПОЛНЕНИЕ ГОСУДАРСТВАМИ СНГ
(В КОНТЕКСТЕ ЭЛЕКТОРАЛЬНОГО НАБЛЮДЕНИЯ СО СТОРОНЫ
СОДРУЖЕСТВА НЕЗАВИСИМЫХ ГОСУДАРСТВ)**



САНКТ-ПЕТЕРБУРГ
2014

УДК 324
ББК 66
У92

- K21 Карцов А. С. Международные избирательные стандарты и их выполнение государствами СНГ (в контексте электорального наблюдения со стороны Содружества Независимых Государств).** СПб.: Секретариат Совета Межпарламентской Ассамблеи государств-участников СНГ, 2014. – 132 с.

ISBN 978-5-86857-056-8

В настоящем издании, открывающем серию исследований, посвященных избирательным процессам в государствах Содружества, рассматриваются вопросы согласования национального законодательства и правоприменения с международными обязательствами по линии Конвенции о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах-участниках СНГ, а также механизмы конвенционного контроля, осуществляемого Содружеством через внешнее электоральное наблюдение.

Издание рассчитано на парламентариев, юристов, политологов и широкий круг читателей, интересующихся проблематикой наднационального воздействия на избирательные процессы и, в частности, организационно-правовыми аспектами международного мониторинга избирательного законодательства и правоприменения.

© Карцов А. С., 2014

© Секретариат Совета
Межпарламентской Ассамблеи
государств-участников
Содружества Независимых
Государств, 2014

Оглавление

Введение	5
-----------------------	---

Глава 1

Международные обязательства государств СНГ в электоральной сфере

1.1 Наднациональное регулирование избирательного процесса. Место Конвенции СНГ о стандартах демократических выборов	7
1.2 Система избирательного законодательства государств Содружества в свете конвенционных требований	25
1.3 Имплементация конвенционных критериев на современном этапе	43

Глава 2

Электоральное наблюдение со стороны Содружества в странах СНГ: организация и содержание

2.1 Содружество как субъект внешнего электорального наблюдения	56
---	----

2.2 Экспертная деятельность Международного института мониторинга развития демократии, парламентаризма и избирательных прав граждан государств-участников МПА СНГ.....	77
--	-----------

Глава 3

Методология электорального наблюдения: актуальные проблемы

3.1 Юридическая основа мониторинга.....	98
3.2 Проблема двойных стандартов.....	116

Заключение.....	129
------------------------	------------

Введение

Электоральные институты – ценнейшее достижение человечества; их качество выступает ныне показателем не только демократичности политической системы, но и цивилизованности общества в целом.

Воплощая принцип народного суверенитета, обеспечивая участие граждан в формировании органов публичной власти, выборы и референдумы тем самым выступают если не единственным, то, очевидно, наиболее предпочтительным способом легитимации государственной власти. Однако электоральные институты могут сплотить общество лишь опираясь на получившие международное признание и закрепленные в избирательных стандартах фундаментальные начала. Согласно им, граждане имеют право, не подвергаясь необоснованным ограничениям, принимать участие в управлении государством как непосредственно (механизм референдума; реализация пассивного избирательного права), так и через своих представителей (механизм выборов; реализация активного избирательного права), для чего должна быть гарантирована возможность свободного голосования и избрания на публичные должности. Отсюда вытекает необходимость участия государств в международных соглашениях, посвященных организации и проведению демократических выборов, а также последовательной имплементации

национальной правовой системой обязательств, этими соглашениями устанавливаемых.

Избирательное законодательство и правоприменительная практика государств СНГ дают богатый эмпирический материал, заслуживающий всестороннего и глубокого осмысления. И хотя избирательные процессы протекают на пространстве Содружества не одномерно и не синхронно, однако им, несомненно, присущи общие, требующие самого пристального внимания практиков и ученых, тенденции.

Прежде всего, на наш взгляд, в постоянном анализе и публичном обсуждении нуждаются проблемы обеспечения избирательных прав в контексте выполнения требований Конвенции о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах-участниках Содружества Независимых Государств (далее – Конвенция СНГ; Конвенция). В том числе и потому, что, обобщив все лучшее из рассредоточенного по документам иных международных организаций, этот акт продемонстрировал принципиальную возможность правового упорядочения избирательных правоотношений не только на пространстве Содружества, но и в гораздо более широком масштабе.

Настоящее издание, открывая серию исследований, посвященных избирательным процессам в государствах Содружества, в первую очередь рассматривает вопросы согласования национального законодательства и правоприменения с международными обязательствами по линии Конвенции СНГ и, в этой связи – механизмы конвенционного контроля, осуществляемого Содружеством через внешнее электоральное наблюдение.

Глава 1

Международные обязательства государств СНГ в электоральной сфере

Наднациональное регулирование избирательного процесса. Место Конвенции СНГ о стандартах демократических выборов

В ходе международного сотрудничества складываются общие для всех суверенных членов мирового сообщества правила, в том числе в электоральной области. Получая международно-правовое (нормативное либо рекомендательное) оформление, они, в свой черед, начинают влиять на развитие национального законодательства.

Изначально в международных документах по правам человека политическим правам вообще и избирательным правам в частности было отведено не слишком много места. Так, в Международном пакте о гражданских и политических правах только ст. 25 посвящена политическим правам. Что касается регионального (европейского) уровня, то первоначальная редакция Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод (1950 г.) вообще не включала норм, закрепляющих политические права. Лишь в 1952 г. был принят Первый протокол к этой конвенции, где ст. 3 частично была посвящена вопросам проведения свободных выборов. Происходящее начиная со второй

половины 1980-х гг. усиление охраны субъективных избирательных прав тесно связано с прецедентной практикой Европейского суда по правам человека.

В XXI веке международное взаимодействие при организации и проведении выборов и референдумов выступает неотъемлемым элементом избирательного процесса, в связи с чем соблюдению избирательных стандартов, выступающих главным результатом межгосударственного сотрудничества, субъекты внешнего электорального наблюдения уделяют первоочередное внимание.

Наднациональное регулирование избирательного процесса складывается из весьма разнородных компонентов, имеющих неоднозначную правовую природу. С одной стороны, это нормы международного права, имеющие характер общих принципов, закрепленные в многосторонних договорах, которые после ратификации становятся обязательными для государств-участников. С другой стороны – акты международных организаций, носящие политический характер и, во всяком случае, не являющиеся обязательными. Тем не менее, авторитетность принявших их международных институтов, побуждая государства-адресаты соблюдать эти рекомендации, фактически сообщает правовое значение данным актам (т. н. мягкое право).

Наднациональные акты, посвященные вопросам избирательного права и учитываемые государствами Содружества при регулировании соответствующих правоотношений, включают акты как глобальных, так и региональных международных организаций.

К первой группе относятся принятые в рамках ООН Всеобщая декларация прав человека, Международный пакт о гражданских и политических правах, Декларация

о принципах международного наблюдения за выборами и прилагаемый к ней Кодекс поведения международных наблюдателей за выборами, Конвенция о политических правах женщин, Конвенция о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин, Международная Конвенция о ликвидации всех форм расовой дискриминации, а также принятая Межпарламентским Союзом Декларация о критериях свободных и справедливых выборов. Так, Всеобщей декларацией прав человека предусматривается: каждый человек имеет право принимать участие в управлении своей страной непосредственно или через посредство свободно избранных представителей (ст. 21). В свою очередь, Международный пакт о гражданских и политических правах установил право каждого гражданина принимать участие в ведении государственных дел как непосредственно, так и через посредство свободно выбранных представителей; голосовать и быть избранным на подлинных периодических выборах на основе всеобщего и равного избирательного права при тайном голосовании; допускаться в своей стране на общих условиях равенства к государственной службе (ст. 25).

Ко второй группе принадлежат связанные с вопросами избирательного права правовые акты, принятые в рамках региональных международных организаций, в которых участвуют данные государства. Для государств Содружества это, прежде всего, Конвенция о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах-участниках СНГ, а также Документ Копенгагенского совещания Конференции по человеческому измерению Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе. Так как большинство государств Содружества

либо являются членами Совета Европы, либо участвуют в работе аффилированных с этой организацией структур (Европейская комиссия за демократию через право – Венецианская комиссия), для целей электорального мониторинга учитываются основополагающие документы, действующие в рамках этих организаций и посвященные вопросам выборов и референдумов (например, Протокол № 1 к Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод). Поскольку часть государств Содружества участвует в Шанхайской организации сотрудничества (ШОС), постольку для целей электорального мониторинга учитываются обязательства, вытекающие из Договора о долгосрочном добрососедстве, дружбе и сотрудничестве государств-членов ШОС (ст. 11).¹

Кроме того, в связи с тем, что положения международных правовых актов, действующих в области избирательного права, требуют истолкования и конкретизации, критерии демократических выборов детализируются в решениях органов международных организаций. На глобальном уровне таким органом выступает Комитет ООН по правам человека, который в соответствии с п. 4 ст. 40 Международного пакта о гражданских и политических правах может делать замечания общего порядка в отношении отдельных прав, предусмотренных Пактом («Замечания общего порядка относительно права принимать участие в ведении государственных дел», 1996 г.).

¹ Определенное наднациональное влияние оказывают также международные соглашения, напрямую не касающиеся вопросов избирательного права, но воздействующие на правовое регулирование избирательных правоотношений. Так, например, Конвенция Совета Европы о предупреждении терроризма (2005 г.), нацеленная на ограничение распространения пропаганды терроризма, накладывает ограничения, в том числе, при проведении предвыборной агитации.

На региональном уровне ведущую роль в разработке норм мягкого права, регулирующих проведение выборов, играет Европейская комиссия за демократию через право Совета Европы (Венецианская комиссия), обобщившая свои рекомендации в области организации выборов в Своде рекомендуемых норм при проведении выборов, состоящем из Руководящих принципов и Пояснительного доклада (2002 г.).² В Своде закреплено, что выборы, отвечающие общим для европейского наследия принципам демократического общества, должны опираться на пять принципов избирательного права: всеобщность, равенство, свободу, тайну голосования и непосредственность; указывается, что выборы должны проводиться регулярно. Свод раскрывает содержание основных принципов, а также называет необходимые материальные и процессуальные гарантии их соблюдения. Однако представляя собой единственный действующий в общеевропейском пространстве детализованный акт, содержащий критерии, соблюдение которых знаменует демократичность выборов, Свод не обладает юридически обязывающим характером.

Другой группой актов Венецианской комиссии, воздействующих на избирательное право и правоприменение, являются Толковательная декларация о стабильности избирательного законодательства (2005 г.); Доклад о ликвидации ограничений в отношении права голоса на всеобщих выборах (2004 г.); Доклад об избирательных правилах и конструктивной деятельности по отношению

² Иногда применяется иное наименование этого документа, признанного резолюцией ПАСЕ 1320 (2003 г.) от 30 января 2003 г. «эталонным документом Совета Европы» – Кодекс надлежащей практики в избирательных делах (Венецианский кодекс).

к участию национальных меньшинств в процессе принятия решений в европейских странах (2005 г.); Доклад об избирательном законодательстве и управлении проведением выборов в Европе (2006 г.); Руководящие принципы о признанном на международном уровне статусе наблюдателей на выборах (2009 г.); Доклад о злоупотреблении административным ресурсом в ходе избирательных процедур (2013 г.). Наконец, значительную роль играют заключения Венецианской комиссии относительно конкретных законов или законопроектов (некоторые из них приняты совместно с Бюро по демократическим институтам и правам человека Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе – БДИПЧ ОБСЕ). Хотя все документы Венецианской комиссии носят рекомендательный характер, членство государств Содружества в Совете Европы или непосредственное сотрудничество с Венецианской комиссией предполагают учет их положений.

Также определенное значение имеют некоторые Рекомендации Комитета Министров Совета Европы, посвященные электоральной проблематике (Rec (1999 г.) 15 «Об освещении в средствах массовой информации избирательных кампаний», Rec (2003 г.) 4 «Об общих правила борьбы с коррупцией при финансировании политических партий и избирательных кампаний», Rec (2003 г.) 3 «О сбалансированном представительстве женщин и мужчин в процессе принятия политических и общественных решений»).

Наконец, решения Европейского суда по правам человека, применяющего положения Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод и дополнительных к ней протоколов, значимы для признавших его юрисдикцию

стран Содружества.

В пространстве Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе общие критерии демократических выборов были впервые изложены в Копенгагенском документе (1990 г.) В рамках Хельсинкского процесса страны-участницы СБСЕ (с 1995 г. – ОБСЕ) пришли к консенсусу об обязательствах, которые были сформулированы по итогам Копенгагенского совещания Конференции по человеческому измерению. В преамбуле Документа было подтверждено право граждан принимать участие в управлении страной непосредственно или через своих представителей, свободно избираемых в ходе честного избирательного процесса. Согласно Документу выборы необходимы прежде всего для достижения и поддержания демократического правления, а оттого их нельзя отделить от более широкого контекста происходящих в обществе демократических институтов и процессов.³

3 Фиксировались десять обязательств: проводить выборы с разумной периодичностью (пункт 7.1), обеспечивать, чтобы все мандаты, по крайней мере в одной палате национального законодательного органа, были объектом свободной состязательности кандидатов в ходе всенародных выборов (пункт 7.2), гарантировать взрослым гражданам всеобщее и равное избирательное право (пункт 7.3), обеспечивать проведение тайного голосования или применение равноценной процедуры свободного голосования, гарантировать честный подсчет голосов, сообщение о нем и опубликование официальных результатов (пункт 7.4), уважать право граждан добиваться политических и государственных постов лично или в качестве представителей политических партий или организаций без дискриминации (пункт 7.5), уважать право отдельных лиц и групп лиц создавать в условиях полной свободы свои политические партии, другие политические организации, предоставлять юридические гарантии их равенства перед законом и органами власти (пункт 7.6), обеспечивать свободное и честное проведение политических кампаний, исключая административное воздействие, дающее возможность партиям и кандидатам свободно излагать свои взгляды и оценки, а избирателям – знакомиться с ними и обсуждать их и голосовать свободно, не опасаясь наказания (пункт 7.7), обеспечивать свободный доступ всех политических группировок и отдельных лиц, желающих принять участие в избирательном процессе, к средствам массовой информации (пункт 7.8), обеспечивать вступление в должность кандидатов,

Вместе с тем в связи с неясностью механизма реализации копенгагенских обязательств на национальном уровне немало государств-участников провели весьма фрагментарное обновление своего законодательства. При этом больше всего вопросов ставил именно последний пункт. Будучи посвящен внешнему электоральному наблюдению, он позволял государствам-участникам Документа приглашать наблюдателей от любых государств-членов ОБСЕ, изъявивших желание осуществлять наблюдение за ходом выборов в объеме, предусмотренном национальным законодательством. Как будет показано далее, до сих пор соотношение международных избирательных стандартов и национальных принципов организации и проведения выборов продолжает оставаться самым проблемным аспектом методологии наблюдения, осуществляемого под эгидой ОБСЕ.⁴

В целом же изложенные в Копенгагенском документе требования носят политический, а не юридический характер. Кроме того, в нем лишь перечислены принципы проведения выборов, признаваемые в рамках ОБСЕ. Все предложения

получивших необходимое число голосов, определенное законом, а также нахождение в должности до истечения срока своих полномочий или до их прекращения иным образом в соответствии с парламентскими и конституционными процедурами (пункт 7.9). Наконец, в п.7.10 указывается, что присутствие наблюдателей, как иностранных, так и национальных, повышает авторитетность избирательного процесса.

4 Стоит отметить, что регулирование выборов и референдумов (избирательное законодательство и в несколько меньшей степени – правоприменительная практика) на территории большей части Содружества, а именно в Российской Федерации, было скорректировано в соответствии с копенгагенскими обязательствами одним из первых (1993 г.). Инкорпорация копенгагенских обязательств в российское законодательство (при принятии законов «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации»; «О выборах Президента Российской Федерации») сопровождалось, в том числе, узаконением внешнего и внутреннего электорального наблюдения.

государств Содружества наполнить эти принципы конкретным содержанием и сделать их юридически обязывающими посредством принятия расширенной версии данного акта («Копенгаген плюс») отклонялись и до сих пор отклоняются представителями западных государств. Несмотря на то, что проект Европейской конвенции о стандартах демократических выборов получил одобрение Венецианской комиссии, развитие нормативно-правовой базы ОБСЕ в электоральной сфере оказалось по существу замороженным.

Таким образом, в настоящее время в создании международных избирательных стандартов принимают участие разные субъекты. Несколько международных организаций как глобального, так и регионального уровня ведут работу в этом направлении. Однако помимо полицентричности этот процесс является также и разнотемпным: появляющиеся документы отличаются друг от друга не только по своему происхождению и территориальной сфере действия, но и по степени обязательности и полноте охватываемых вопросов.

Меж тем для того, чтобы действительно защищать субъективные избирательные права, международные обязательства, принимаемые на себя государствами в данной области, должны быть максимально конкретными и однозначными, не допускающими двоякой трактовки. Коллизии же между актами различных международных организаций препятствуют этому. Добавим, что есть также далеко не всегда последовательная, а порой и откровенно противоречивая правоприменительная практика, имеющая место внутри международных организаций и порождаемая не столько содержательными или формальными

особенностями применяемых критериев (концептуальными, юридуко-техническими), сколько политическими мотивами.

Перечисленные обстоятельства проливают свет на причины, по которым в последнее десятилетие XX века, а также уже в текущем столетии с особой остротой встал вопрос о единой формуле наднациональных критериев демократичности выборов, равно как о придании этим критериям правового значения.

Одним из ведущих центров выработки избирательных стандартов выступает Содружество Независимых Государств. Именно в рамках этой международной организации был создан и начал действовать механизм, не имеющий пока ни региональных, ни глобальных аналогов.

7 октября 2002 г. в Кишиневе Межпарламентская Ассамблея государств-участников СНГ представила Конвенцию о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах-участниках Содружества Независимых Государств, после подписания большинством государств СНГ вступившую в силу (2003 г.). На данный момент Конвенцию ратифицировало семь государств: Армения, Беларусь, Казахстан, Кыргызстан, Молдова, Россия, Таджикистан. Ее ключевыми преимуществами являются нормативность, всесторонность регулирования, а также формальные достоинства (структурная близость к кодификационному акту). Названные качества сделали Конвенцию главным стимулом дальнейшего совершенствования правовой базы и организационного обеспечения выборов, проводимых в государствах-участниках СНГ.

Тем самым свое детализованное и – что

самое важное – нормативное закрепление критерии демократических выборов получили именно в Конвенции СНГ. Впервые в мировой практике стандарты демократических выборов были систематизированы и запечатлены в формате международно-правового акта, носящего обязательный характер.

Первый региональный стандарт демократических выборов, подготовленный на основе общепризнанных принципов и норм международного права вобрал в себя лучшее из того, что содержалось на момент его появления в документах ООН, ОБСЕ, Совета Европы по вопросам избирательного процесса. Конвенция СНГ не просто перечисляет стандарты выборов, но раскрывает содержание каждого из них и называет требования, которые должны быть выполнены государствами-участниками для соблюдения каждого из принципов. Юридически обязывающий характер дает возможность заинтересованным лицам применять ее, используя внутригосударственные механизмы, включая судебную защиту.

Отметим и еще один примечательный момент. Поскольку Конвенция СНГ заложила прочную международно-правовую основу межгосударственного сотрудничества в электоральной области на пространстве Содружества, постольку участие в ней сообщает ощутимый импульс восприятию позитивного опыта правового регулирования и практики проведения выборов.

Конвенция СНГ возлагает на участвующих в ней обязательства по углублению демократичности избирательного процесса, повышению электоральной культуры и развитию сотрудничества между избирательными органами. Ратификация ее государством Содружества

означает принятие на себя обязательств по соблюдению одних из самых высоких в мире электоральных требований, свидетельствует об ответственном отношении к качеству национального законодательства и правоприменения.

Очевидно, востребованность содержащейся в Конвенции СНГ матрицы объяснима еще и тем, что ее требования чужды наднациональному диктату. Их выполнение вполне позволяет учесть социально-экономические и этнокультурные особенности конкретных государств. Действительно, использование согласованных подходов при применении международных избирательных стандартов предполагает – в определенной перспективе – гармонизацию правового регулирования, действующего во всех взявших на себя обязательства соблюдать данные стандарты государствах. Однако принятие конвенционных стандартов не означает полного отказа от своеобразия избирательных и, шире, правовых систем, а потому отнюдь не исключает бережного отношения к электоральному наследию каждого государства-участника. Тем самым страны-реципиенты конвенционных положений получают возможность осуществлять стандартизацию общих принципов, избегая механической стандартизации частных норм. Большая однородность ценностной среды, открывающая путь к сближению правовых культур, включая электоральные субкультуры, не достигается ценой пренебрежения уникальными чертами национальных правовых систем. Так, например, на сегодня с едиными подходами к организации электорального мониторинга сосуществует обусловленная культурными и историческими особенностями региональная специфика, внимание к которой не препятствует выполнению международных обязательств. Не в последнюю очередь

благодаря названным свойствам Конвенции СНГ за эти годы сложилась интереснейшая практика ее применения, а имплементация конвенционных положений национальными законодательствами стала в полном смысле этого слова лабораторией передового электорального опыта.

Конвенция СНГ послужила исходной правовой базой для подготовки других документов Содружества в области избирательного права и международного наблюдения за выборами в государствах-участниках СНГ. Был принят ряд немаловажных для улучшения защиты избирательных прав и организации наблюдения за выборами документов: Рекомендации по совершенствованию законодательства государств-участников СНГ в соответствии с международными избирательными стандартами, Рекомендации для международных наблюдателей Содружества Независимых Государств и Декларация о принципах международного наблюдения за выборами и референдумами. В частности, Рекомендации по совершенствованию избирательного законодательства, комментируя конвенционные нормы относительно значимых характеристик юридического и организационного обеспечения избирательного процесса, оказывали и продолжают оказывать влияние на формирование законодательства государств Содружества о выборах и референдумах. Содержащиеся в них указания учитываются при проведении законопроектных работ, в ходе правоприменения, а также воздействуют на доктринальные поиски в данной области.

В итоге принятия Конвенции СНГ и связанного с ней пакета документов выработка и апробация критериев международных демократических выборов происходит

теперь не только в Вене и Варшаве, Страсбурге и Венеции, но и на пространстве Содружества Независимых Государств. Равным образом проверка национального законодательства и правоприменения государств СНГ на предмет соответствия этим критериям ныне во многом связана с действием механизма конвенционного контроля, осуществляемого посредством внешнего электорального наблюдения со стороны Содружества. Именно с внедрением конвенционных положений прежде всего связаны согласованные усилия органов государственной власти государств-участников СНГ в их законотворческой деятельности по дальнейшему развитию правовой базы выборов и референдумов.

Более того, заложенные в Конвенции СНГ критерии демократических выборов делают принципиально возможным достижение гармонизации регулирования выборов и референдумов в куда больших, нежели это имеет место на настоящий момент, масштабах. Тем более, что используемые различными международными организациями способы наднационального воздействия на избирательный процесс далеко не всегда удовлетворительны как по форме, так и по содержанию. Действующие в рамках Совета Европы нормативно закрепленные избирательные стандарты представлены, как уже указывалось, единственной статьей Протокола № 1 к Европейской Конвенции о защите прав человека и основных свобод. При этом из прецедентной практики Европейского Суда по правам человека вытекает, что это положение распространяется только на выборы в законодательные органы. Международные обязательства по линии ОБСЕ не распространяются на референдум. В пределах Европейского Союза международно-правовая основа электоральной регламентации опирается лишь на общие

положения Хартии основных прав Европейского Союза. На этом фоне избранный большинством стран Содружества конвенционный путь закрепления избирательных стандартов – комплексный и юридически обязывающий – выглядит более эффективным.

Надо сказать, что при разработке Конвенции СНГ Межпарламентская Ассамблея СНГ основывалась не на неких отвлеченных построениях, но на всей совокупности положительного опыта наднационального регулирования организации и проведения выборов. Прежде всего учитывались требования Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод, прецедентная практика Европейского суда по правам человека, а также материалы Копенгагенского совещания Конференции по человеческому измерению СБСЕ (1990). Напомним, что проект Конвенции был подготовлен в том числе при содействии ведущих экспертов Парламентской Ассамблеи Совета Европы (ПАСЕ) и БДИПЧ ОБСЕ, давших высокую оценку этому документу уже после его принятия. Впоследствии с опорой на текст Конвенции СНГ был подготовлен проект Европейской конвенции о стандартах выборов, избирательных прав и свобод, поддержанный Ассоциацией организаторов выборов стран Европы и позитивно воспринятый Парламентской Ассамблеей Совета Европы (2003 г.). Однако предложение Российской Федерации, председательствовавшей в Совете Европы, о принятии общеевропейского нормативного акта в области избирательных стандартов не получило поддержки. Многие западные государства оказались не готовы взять на себя правовые обязательства по соблюдению стандартов демократических выборов, в том числе и связанных с международным наблюдением, по причине чего принятие

данного документа было заблокировано Комитетом Министров Совета Европы. Тем не менее, страны-участницы Конвенции СНГ в своем диалоге с партнерами из Совета Европы и ОБСЕ продолжают выдвигать ее в качестве основы для разработки единых общеевропейских правил электорального мониторинга. Отмеченные факторы объясняют и закрытость некоторых стран Европейского Союза для международного наблюдения. Несмотря на то, что еще Копенгагенский документ, указав, что «присутствие наблюдателей, как иностранных, так и национальных, может повысить авторитетность избирательного процесса», предусмотрел проведение международного наблюдения, в ряде государств ОБСЕ (например, Испания и Италия) законодательно не предусмотрен институт международных наблюдателей. Не секрет, что наблюдатели – граждане Европейского Союза порой высказывают государствам СНГ пожелания, которые они не имеют возможности исполнить у себя дома.⁵

Напротив, поскольку для оценки качества выборов и референдумов требуется не только наличие достоверного фактического материала, но и набор четких критериев,

⁵ Впрочем, то, что в процессе исполнения актов по наблюдению за выборами, принятых под эгидой ОБСЕ, между государствами-членами нередко возникают разногласия – не случайно. В отличие от обладающего международной правосубъектностью СНГ, являющегося и по форме, и по содержанию международной организацией со своими учредительными документами, ОБСЕ в меньшей степени может быть отнесена к международным организациям (в строго юридическом смысле этого слова), т. к. провозглашение таковой не сопровождалось принятием учредительных документов. Акты, принимаемые в рамках ОБСЕ, обладают по преимуществу политическим, а не юридически обязывающим характером. Ни при их разработке органами ОБСЕ, ни при рассмотрении их национальными органами государств-участников (если оно в принципе имеет место) эти акты не проходят столь тщательного обсуждения, какое происходит при ратификации конвенций, принимаемых в рамках Содружества и, в частности, Конвенции о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах-участниках СНГ.

позволяющих дать объективную оценку, постольку принятие Конвенции подняло на качественно новый уровень электоральный мониторинг со стороны Содружества. Прежде всего, разумеется, речь идет о наблюдении за выборами, проводимыми в государствах СНГ. В контексте международного наблюдения конвенционные положения были развиты в Положении о миссии наблюдателей от СНГ (2004 г.), Декларации Межпарламентской Ассамблеи СНГ о принципах международного наблюдения за выборами (2008 г.), а также в Рекомендациях для международных наблюдателей СНГ по наблюдению за выборами (третья редакция 2011 г.).

С одной стороны, добросовестное отношение государств Содружества к выполнению лежащих на них международных обязательств выражается, в том числе, в заблаговременном приглашении миссии СНГ и, в частности, группы наблюдателей от МПА СНГ, для наблюдения за выборными/референдумными кампаниями. Ведь полноценность мониторинга зависит во многом именно от своевременности приглашения.

С другой стороны, будучи снабжены отчетливыми ориентирами, данными в Конвенции, наблюдатели Содружества получили возможность – если проводить сравнение с предшествовавшей практикой – обобщать свои выводы в заключениях более обстоятельных в содержательном плане и более весомых с юридической точки зрения. Не случайно этим документам уделяется все большее внимание со стороны иных международных структур, занимающихся электоральным мониторингом. Как будет показано далее, эксперты профильного центра Содружества по электоральным исследованиям, действующего при уставном органе СНГ – Межпарламентской

Ассамблее (Международный институт мониторинга развития демократии, парламентаризма и соблюдения избирательных прав граждан государств-участников МПА СНГ), ведут большую работу по определению соответствия национального законодательства международным избирательным стандартам, обстоятельно анализируют участие в избирательной кампании политических партий, деятельность избирательных комиссий и средств массовой информации; составляют обзорные доклады, посвященные политической системе государства, проводящего выборы или референдум и т. д. В целях непрерывного отслеживания электоральной ситуации были созданы Ереванский, Бакинский, Бишкекский, Киевский и Кишиневский филиалы Института. Добротное экспертное обеспечение повышает качество осуществляемого Содружеством наблюдения, придает ему системный характер. Вместе с тем субъекты электорального мониторинга, осуществляемого от имени Содружества, не склонны абсолютизировать свои методы, будучи всегда готовы к восприятию положительного опыта, кто бы ни являлся его первооткрывателем.

Если принятие Конвенции по существу создало новую правовую реальность, предоставив международным наблюдателям юридически безупречный и работающий инструмент оценки демократических выборов, то, напротив, инструментарий БДИПЧ ОБСЕ подвержен видоизменениям в зависимости от политической ситуации. И это, вероятно, основная уязвимая черта методологии, используемой Бюро. Оттого для государств-участников Конвенции, вплоть до тех пор, пока не утвердятся признаваемые всеми субъектами внешнего электорального наблюдения критерии демократичности избирательного процесса (по крайней мере, общеевропейские), первостепенное

значение имеет мнение наблюдателей, делегированных государствами-участниками Конвенции, напрямую либо опосредованно, через уставные органы Содружества.

В целом Конвенция, явившись в том числе правовой основой внешнего электорального наблюдения со стороны Содружества, гарантирует равный подход наблюдателей к мониторингу выборов, безотносительно к тому, в каком именно государстве они проводятся, взвешенность и выдержанность промежуточных и итоговых оценок.

Таким образом, двадцать лет межгосударственных усилий по сотрудничеству в электоральной сфере в рамках Содружества, в особенности на постконвенционном этапе, способствовали появлению работающих нормативно-институциональных механизмов внешнего наблюдения за выборами и референдумами и, конечно, интенсивному обмену опытом в области их организации и проведения.

Система избирательного законодательства государств Содружества в свете конвенционных требований

Будучи частью мирового сообщества и участвуя во многих межгосударственных организациях, государства Содружества признают действие международных правовых актов на уровне национальной правовой системы.

Так, например, правовая база проведения выборов и референдумов в Азербайджанской Республике включает общепризнанные принципы международного права, а также международные обязательства государства. Международные договоры, стороной которых является Азербайджанская Республика, являются неотъемлемой

составной частью системы национального законодательства (ст. 148 Конституции).

Регулирование выборов в Республике Армения также предполагает участие международного права. В соответствии с Конституцией, международные договоры являются составной частью национальной правовой системы. Если ратифицированными международными договорами устанавливаются иные нормы, чем те, которые предусмотрены законами, то применяются эти нормы (ст. 6). При этом ограничения основных прав и свобод человека и гражданина, к которым Конституцией относятся избирательные права, не могут превышать пределы, установленные международными обязательствами Республики Армения (ст. 43).

При регулировании выборов в Республике Беларусь применяются принципы и нормы международного права. В соответствии с Конституцией признается приоритет общепризнанных принципов международного права и обеспечивается соответствие им законодательства (ст. 8).

Конституция Российской Федерации закрепляет общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации в качестве составной части ее правовой системы, а также устанавливает приоритет международного договора Российской Федерации в случае, если последний содержит иные правила, чем предусматриваемые национальным законодательством (п. 4 ст. 15 Конституции). Таким образом, избирательное законодательство Российской Федерации основывается в том числе на ряде принципов и норм международного права. В частности, отсылочные нормы к международным обязательствам Российской Федерации

содержит Федеральный Закон «О выборах депутатов Государственной Думы» (ч. 2 ст. 12, ч. 2 ст. 31). Вместе с тем международные правовые акты в области избирательного права требуют последующей имплементации в российское законодательство.

Согласно Конституции Кыргызской Республики вступившие в силу международные договоры, участницей которых является Кыргызская Республика, а также общепризнанные принципы и нормы международного права являются составной частью правовой системы Кыргызской Республики, при этом нормы международных договоров по правам человека имеют прямое действие и приоритет над нормами других международных договоров (ст. 6). Кроме того, Закон Кыргызской Республики «О введении в действие Конституции Кыргызской Республики» (ст. 1, п. 5), указывая, что все нормативные правовые акты, действовавшие до вступления в силу новой Конституции, принятой в 2010 г., подлежат применению лишь в той части, в какой они не противоречат ей особо оговаривает, что специальные гарантии, предусмотренные международными обязательствами государства, сохраняют свое действие (ст. 1, п. 6).

Конституция Республики Казахстан устанавливает, что действующим в Республике Казахстан правом являются в том числе нормы международных договорных и иных обязательств Республики (п. 1 ст. 4), которая уважает принципы и нормы международного права (ст. 8); ратифицированные международные договоры имеют приоритет перед национальными законами и применяются непосредственно, кроме случаев, когда из международного договора следует, что для его применения требуется издание

закона (п. 3 ст. 4).

Согласно Конституции Республики Таджикистан, признанные ею международно-правовые акты являются составной частью национальной правовой системы, а в случае несоответствия ее законов признанным международно-правовым актам применяются нормы международно-правовых актов (ст. 10).

В соответствии с Конституцией Украины, действующие международные договоры, обязательность которых признана парламентом, являются частью национального законодательства (ст. 9).

Признание первенства международных норм создает условия для должной имплементации международных обязательств в электоральной области, в том числе предписаний Конвенции СНГ.

Исходя из этого, проводимая в ходе осуществления внешнего электорального наблюдения со стороны Содружества юридическая экспертиза устанавливает степень соответствия избирательного законодательства в части регулирующей наблюдаемые выборы или референдум положениям Конвенции о стандартах демократических выборов государств-участников СНГ. Кроме того, принимаются во внимание документы ООН (Всеобщая декларация прав человека; международные пакты о правах человека), Совета Европы (Конвенция о защите прав человека и основных свобод; Европейская хартия местного самоуправления; Свод рекомендуемых норм при проведении выборов, принятый Европейской комиссией за демократию через право / Венецианская комиссия), ОБСЕ (Документ Копенгагенского совещания Конференции по человеческому измерению СБСЕ 1990 г.). Если определение указанного

соответствия является ближайшей целью юридической экспертизы, то его перспективной целью (равно как и целью внешнего электорального наблюдения со стороны Содружества в целом) выступает содействие дальнейшему совершенствованию демократических основ избирательного права и правоприменения в государствах СНГ.

Рассмотрим, основываясь на экспертных заключениях 2007–2014 гг., ключевые черты избирательного законодательства государств Содружества на предмет их соотношения с международными стандартами демократических выборов, выраженных прежде всего в Конвенции СНГ.

В соответствии с Конвенцией (ст. 1 п. 2) стандартами демократических выборов являются: право гражданина избирать и быть избранным в органы государственной власти, органы местного самоуправления, в иные органы народного (национального) представительства; принципы периодичности и обязательности, справедливости, подлинности и свободы выборов на основе всеобщего равного избирательного права при тайном голосовании, обеспечивающие свободу волеизъявления избирателей; открытый и гласный характер выборов; осуществление судебной и иной защиты избирательных прав и свобод человека и гражданина, общественного и международного наблюдения за выборами; гарантии реализации избирательных прав и свобод участников избирательного процесса.

Законодательство государств Содружества, основываясь на конституционных положениях, подробно регламентирует все стадии избирательного процесса, закрепляя конкретные гарантии соблюдения избирательных прав.

В соответствии со ст. 1 Конвенции о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах-участниках Содружества Независимых Государств «право гражданина избирать и быть избранным закрепляется в конституции и (или) законах, а порядок его осуществления определяется законами и иными нормативными правовыми актами». Рекомендации Венецианской комиссии устанавливают принцип обязательного законодательного закрепления норм избирательного права (за исключением технических правил, которые могут определяться и подзаконными актами) и принцип стабильности избирательного законодательства.

Названным требованиям отвечает в целом система избирательного законодательства государств Содружества, нормы которого выражаются преимущественно тремя группами источников – Конституция; специальный закон (совокупность законов); законодательные нормы административного, уголовного, финансового права, связанные с регулированием избирательного процесса.

Так, например, в соответствии с Конституцией Азербайджанской Республики единственным источником государственной власти и носителем суверенитета является народ (ст. 1), который осуществляет свое суверенное право непосредственно путем всенародного голосования-референдума и посредством своих представителей, избранных на основе всеобщего, равного и прямого избирательного права путем свободного, тайного и личного голосования (ст. 2 Конституции). Граждане имеют право участвовать в решении государственных дел как непосредственно, так и через свободно избранных представителей (ст. 2 Конституции) и обладают правом

избирать и быть избранными в государственные органы, а также участвовать в референдуме (ст. 56 Конституции). Помимо Конституции правовое регулирование выборов осуществляется Избирательным кодексом, а также рядом законодательных актов, в том числе кодифицированных (Гражданско-процессуальный кодекс, Кодекс об административных проступках, Уголовный кодекс; Закон «О средствах массовой информации» и т. д.). Массовые мероприятия, целью которых является осуществление предвыборной агитации, проводятся в соответствии с Законом «О свободе собраний» (ст. 12.1.6. Закона «О политических партиях» от 3 июня 1992 г. № 147), а выдвижение кандидатов в депутаты от политических партий осуществляется высшими органами политических партий (ст. 12.1.3. Закона «О политических партиях» от 3 июня 1992 г. № 147).

Основные компоненты нормативной базы, регулирующей избирательную систему Кыргызской Республики, составляют: Конституция, Конституционный закон «О выборах Президента Кыргызской Республики и депутатов Жогорку Кенеша Кыргызской Республики; Закон «Об избирательных комиссиях по проведению выборов и референдумов Кыргызской Республики»; Закон «О выборах депутатов местных кенешей», а также Закон «О политических партиях».⁶

⁶ В акте проведенной Международным институтом мониторинга при МПА СНГ Юридической экспертизы проектов Конституции Кыргызской Республики и Закона Кыргызской Республики «О введении в действие Конституции Кыргызской Республики», выносимых на референдум 27 июня 2010 г., в качестве безусловно положительного обстоятельства было отмечено, что конституционный проект, закрепляя основы конституционного строя, в том числе устанавливал базовые принципы избирательного права (ст. 2, п. 4), тем самым повышая уровень регулирования соответствующих правоотношений, как того требует Конвенция СНГ.

В соответствии с Конституцией власть в Республике Армения принадлежит народу, который осуществляет ее в том числе посредством свободных выборов (ст. 2); граждане, достигшие 18 лет, имеют право избирать и участвовать в референдумах, а также непосредственно и через избранных свободным волеизъявлением своих представителей участвовать в управлении государством и местном самоуправлении (ст. 30). Выборы главы государства и парламента проводятся на основе всеобщего, равного, прямого избирательного права тайным голосованием (ст. 4). Основные правовые нормы, применяемые при подготовке и проведении выборов в Республике Армения, закреплены в Избирательном кодексе. Регулируя проведение выборов разных видов, он устанавливает порядок голосования и определяет права и обязанности субъектов соответствующих правоотношений. Большое значение также имеет Закон «О партиях» от 3 июля 2002 г., регламентирующий правовое положение политических партий как субъектов избирательных правоотношений. Надлежащему обеспечению избирательных правоотношений служат иные законодательные акты (в частности, Кодекс Административного судопроизводства и Закон «О правовых актах»), в том числе в силу непосредственных отсылок, присутствующих в Избирательном кодексе (п. 7 ст. 28; п. 1 ст. 36).

Ключевые принципы избирательного права Республики Казахстан закреплены в Конституции. Согласно конституционным положениям единственным источником государственной власти является народ, реализующий ее непосредственно через республиканский референдум и свободные выборы, а также делегируя ее осуществление

государственным органам (ст. 3); граждане имеют право участвовать в управлении делами государства непосредственно и через своих представителей, а также избирать и быть избранными в государственные органы и органы местного самоуправления (ст. 33). Конституционные предписания конкретизируются Конституционным законом «О выборах в Республике Казахстан», законами «Об Ассамблее народа Казахстана», «Об общественных объединениях», «О политических партиях». Детально регулируя порядок подготовки и проведения выборов, они содержат нормы, закрепляющие права и обязанности всех участников избирательного процесса.

Действующее избирательное законодательство Республики Беларусь составляют Конституция, Избирательный кодекс, а также ряд иных законодательных актов.

Основополагающие принципы избирательного права Республики Таджикистан закреплены в Конституции. Согласно ее нормам народ является носителем суверенитета и единственным источником государственной власти, которую осуществляет непосредственно или через своих представителей (ст. 6); граждане имеют право участвовать в политической жизни и управлении государством непосредственно или через представителей, избирать своих представителей в выборные органы публичной власти, а также быть избираемыми в эти органы по достижении установленного возраста и при условии соблюдения иных цензов пассивного избирательного права (ст. 27). Детальный порядок проведения выборов согласно Конституции регулируется конституционным законом (ст. 49). В систему избирательного законодательства Республики Таджикистан

входят Конституция; совокупность законов, посвященных непосредственной регламентации выборов – «О выборах Президента Республики Таджикистан», «О выборах депутатов в местные Маджлисы народных депутатов»; отдельные нормы конституционного, административного, уголовного, финансового, гражданско-процессуального права, связанные с регулированием избирательного процесса (Уголовный кодекс, Кодекс об административных правонарушениях, Гражданский процессуальный кодекс, Закон «О политических партиях», Закон «Об общественных объединениях», Закон «О государственных гарантиях равноправия мужчин и женщин и равных возможностей их реализации», Закон «Об обращениях граждан», а также законы, регламентирующие деятельность средств массовой информации).

Конституция Российской Федерации включает в себя базовые нормы, посвященные избирательным правам. В свою очередь федеральные законы определяют гарантии избирательных прав граждан, а также порядок подготовки и проведения выборов. Основные правовые нормы, применяемые при проведении выборов в Российской Федерации, заключены в рамочном Федеральном законе «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации». В нем предусмотрено, что Федеральные конституционные законы, иные федеральные законы, законы субъектов Российской Федерации могут устанавливать гарантии избирательных прав граждан Российской Федерации, дополняющие гарантии, установленные Федеральным законом «Об основных гарантиях...» (п. 3 ст. 1). Специальное регулирование подготовки и проведения

выборов осуществляют Федеральный закон «О выборах Президента Российской Федерации» и Федеральный закон «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации», определяющие права и обязанности субъектов соответствующих избирательных правоотношений, а также порядок проведения всех стадий избирательной кампании. Наряду с указанными законодательными актами нормативному упорядочению правоотношений в связи с выборами депутатов Государственной Думы служит Федеральный закон «О политических партиях», регламентирующий правовое положение политических партий как участников избирательных кампаний.

Базовые принципы избирательного права Украины закреплены в Конституции, определяющей содержание и объем избирательных прав граждан, а также основные принципы выборов (ст. 38, 70, 71, 76). Согласно Конституции носителем суверенитета и единственным источником власти является народ, который осуществляет власть как непосредственно, так и через органы государственной власти и органы местного самоуправления (ст. 5); граждане имеют право принимать участие в управлении государственными делами, свободно избирать и быть избранными в органы государственной власти, а также пользуются равным правом доступа к государственной службе и к службе в органах местного самоуправления (ст. 38). В соответствии с Конституцией народное волеизъявление осуществляется через выборы (ст. 69), выборы в органы государственной власти и органы местного самоуправления являются свободными и осуществляются на основе всеобщего, равного и прямого избирательного права путем тайного голосования;

избирателям гарантируется свободное волеизъявление (ст. 71).

Как можно убедиться, отдельные юридико-технические характеристики действующего в государствах Содружества избирательного законодательства (внешняя композиция законодательного материала) неодинаковы. В некоторых государствах Содружества ему придана, хотя и не сразу, кодифицированная форма. Так, например, становление избирательного законодательства Азербайджанской Республики первоначально было связано с принятием отдельных законов, развивающих положения Конституции 1995 г.: законы о выборах в парламент (1995 г., 2000 г.), закон о выборах Президента (1998 г.), закон об основах проведения выборов в муниципалитеты (1999 г.). Однако в 2003 г. был принят Избирательный кодекс.

Избирательные кодексы, т. е. систематизирующие избирательное законодательство акты, определяющие порядок проведения всех видов выборов, состоят, как правило, из двух частей: общей, устанавливающей совпадающие для всех электоральных событий положения, и особенной, регуливающей особенности проведения отдельных выборов и референдума. Осуществляя специальное регулирование подготовки и проведения выборов в избираемые органы государственной власти, кодексы, в частности, определяют права и обязанности субъектов избирательных правоотношений, регламентируют большинство аспектов избирательного процесса, конкретизируя порядок проведения отдельных стадий и этапов.

Выбор кодифицированной или некодифицированной формы, принадлежа к кругу дискреции национального

законодателя, реализует свободу его усмотрения. Поэтому сам по себе отход от кодификационной формы, разумеется, не противоречит конвенционным предписаниям. В избирательном законодательстве некоторых стран Содружества (как, например, на Украине) отсутствует акт, которым определялись бы общие правовые начала и институты применительно к избирательной системе в целом и для всех разновидностей выборов и который придавал бы таким образом нормативному упорядочению избирательных правоотношений необходимое единообразие. Несмотря на это структура их избирательного законодательства достаточно логична, а регламентация отдельных институтов и механизмов осуществлена с необходимой подробностью. Тем не менее, существуют мотивы, делающие именно форму кодекса наиболее предпочтительной. Так, кодификация содействует наибольшему упорядочению действующего законодательства, приданию ему внешней компактности и внутренней согласованности, системности и устойчивости.

Наряду с Конституцией, кодексами и специальными законодательными актами нормативному упорядочению избирательных правоотношений служат иные, в том числе кодифицированные, законодательные акты. Так, например, массовые мероприятия, целью которых является осуществление предвыборной агитации, нередко проводятся в соответствии с законодательством о массовых мероприятиях, а выдвижение кандидатов в депутаты от политических партий осуществляется высшими органами политических партий, что включает в регламентирующий избирательный процесс нормативный массив законодательства о политических партиях.

Совокупно с конституционным и обычным

законодательством правовую основу избирательной системы образуют акты подзаконного регулирования, исходящие прежде всего от Центральных избирательных комиссий (ЦИК) – действующих на постоянной основе государственных органов, организующих выборы и осуществляющих контроль за законностью их проведения. Во всех государствах Содружества эти органы наделены правом осуществлять подзаконное регулирование, издавать инструкции и иные правовые акты по отдельным вопросам, связанным с проведением выборов и по вопросам применения избирательного законодательства.

Так, ЦИК Азербайджанской Республики в пределах своих полномочий принимает инструкции и методические указания по осуществлению Избирательного Кодекса и публикует их (ст. 25.3. Избирательного кодекса); обеспечивает доведение принятых инструкций и методических указаний, связанных с выполнением предписаний избирательного законодательства, до нижестоящих избирательных комиссий; дает разъяснения законодательства о выборах в целях его единообразного применения; обращается в случае необходимости к субъектам права законодательной инициативы с предложениями о толковании Избирательного Кодекса и иных актов законодательства о выборах; изучает и обобщает практику применения законодательства о выборах; вносит субъектам права законодательной инициативы предложения о его совершенствовании.

Аналогичным образом, ЦИК Республики Армения принимает в пределах своих полномочий постановления, обязательные для исполнения на всей территории государства, а также осуществляет контроль за единообразным применением Избирательного кодекса

(п. 1 ст. 36; пп. 4, 7, 14 ст. 49 ИК РА). В течение трех месяцев после опубликования итогов общегосударственных выборов Председатель ЦИК или по его поручению один из членов ЦИК выступает в Национальном Собрании с сообщением, содержащим предлагаемые законодательные изменения; ЦИК может обратиться в Правительство Республики Армения с предложением законодательных изменений, направленных на улучшение организации избирательного процесса (пп. 2 – 3 ст. 49).

Согласно Избирательному кодексу Республики Беларусь, Центральная комиссия по выборам и референдумам в пределах своей компетенции дает разъяснения законодательства о выборах в целях его единообразного применения; изучает и обобщает практику применения законодательства о выборах; вносит субъектам права законодательной инициативы предложения о его совершенствовании (ст. 33).

В Российской Федерации полномочия по изданию правовых актов по вопросам применения избирательного законодательства предоставлены Центральной избирательной комиссии Российской Федерации (ЦИК). Федеральным законом «Об основных гарантиях» предусмотрено, что законодательство Российской Федерации о выборах, помимо Конституции и федеральных законов, конституций и законов субъектов Российской Федерации, составляют также иные нормативные правовые акты о выборах, принимаемые в Российской Федерации (п. 1 ст. 11). Хотя среди документов подобного рода большей практической значимостью обладают инструктивные акты ЦИК, разъясняющие отдельные аспекты подготовки и проведения выборов (п. 3 ст. 25), детализированность

специальных законов, посвященных отдельным видам выборов, обуславливает преимущественно техническое значение этих актов. Так, инструкции ЦИК определяют, например, формы документов, представляемых субъектами избирательного процесса, описание бланков удостоверений, выдаваемых специальным субъектам избирательного процесса; раскрывают содержание отдельных терминов, используемых в законодательстве и т. п.

В Республике Таджикистан нормативное упорядочение избирательных правоотношений, осуществляемое на подзаконном уровне вверено постоянно действующему органу – Центральной комиссии по выборам и референдумам. На нее возложен контроль за единообразным применением избирательного законодательства и полномочия по изданию в этих целях инструкций и предоставлению разъяснений по вопросам организации выборов (ст. 12 Конституционного закона Республики Таджикистан «О выборах Президента Республики Таджикистан» 1994 г.).

Центральная избирательная комиссия Украины уполномочена принимать «обязательные для использования в работе избирательных комиссий и комиссий по референдумам разъяснения и рекомендации по вопросам применения законодательства Украины о выборах и референдумах» (п. 5 ст. 17 Закона «О Центральной избирательной комиссии»), однако она не имеет права создавать новые нормы, заполняя пробелы или устраняя коллизии избирательного законодательства.

ЦИКи обеспечивают доведение до нижестоящих избирательных комиссий принятых инструкций и методических указаний, связанных с осуществлением национального избирательного законодательства;

обращаются в случае необходимости к субъектам права законодательной инициативы с предложениями о толковании избирательного законодательства и иных актов законодательства о выборах; вносят субъектам права законодательной инициативы предложения о его совершенствовании.

Располагая необходимыми полномочиями, ЦИКи государств Содружества при помощи своих разъяснений вносят свой вклад в оптимизацию электорального правоприменения. Вместе с тем потенциал совершенствования регулятивных механизмов, осуществляемого на уровне правоприменительной практики, имеет свои очевидные ограничения. Поэтому именно двуединый процесс – поступательное совершенствование подзаконных инструктивных актов (и, соответственно, во многом формируемой под их влиянием практики) и изменение законодательства о выборах, обобщающее все лучшее из достигнутого в области электорального регулирования – лучше всего обеспечивает сближение национального права с конвенционными требованиями.

Состав полномочий, предоставленных ЦИКа́м свидетельствует об их преимущественно техническом характере, что в целом отвечает требованиям п. 4 ст. 1 Конвенции СНГ и п. 2а Руководящих принципов Венецианской комиссии. Вместе с тем показательно, что многие из вносимых в избирательное законодательство новелл ранее были уже апробированы в подзаконных актах, прежде всего в постановлениях и методических рекомендациях ЦИКов.

В целом состав и иерархическое соотношение отдельных

нормативных компонентов, совокупно регламентирующих проведение выборов и референдумов, соответствует требованиям Конвенции СНГ о стандартах демократических выборов (п. 4 ст. 1) и рекомендациям Венецианской комиссии (п. а. 2. II Свода рекомендуемых норм при проведении выборов), устанавливающим, что основным источником правового регулирования выборов должны являться Конституция и законодательство.

В отдельных государствах Содружества существуют дополнительные гарантии соблюдения этих требований. Так, например, Конституция Республики Беларусь запрещает делегировать главе государства законодательные полномочия по изданию декретов, имеющих силу закона и направленных на изменение порядка выборов (ст. 101). На Украине стабильность предписаний, закрепляющих основополагающие принципы избирательного права, гарантирована особым порядком внесения изменений в I (Общие положения), III (Выборы. Референдум) и XIII (Внесение изменений в Конституцию Украины) разделы Конституции: соответствующий законопроект принимается не меньше чем двумя третями от конституционного состава Верховной Рады Украины и подлежит последующему утверждению на всеукраинском референдуме.

Таким образом, системы избирательного законодательства государств Содружества с достаточной обстоятельностью и с той степенью непротиворечивости, с какой это допустимо в условиях государственно-правовых преобразований (там, где они проводятся), регламентируют организацию выборов и референдумов, закрепляя, в том числе, основные положения международных избирательных стандартов. Структура избирательного законодательства

проста и понятна, нормы закона в большинстве случаев сформулированы достаточно подробно и четко. Лишь в отдельных случаях избирательное законодательство содержит положения, требующие особых пояснений, получаемых либо путем системного толкования закона, либо посредством правоприменительной практики, которая, как правило, носит определенный и непротиворечивый характер.

Имплементация конвенционных критериев на современном этапе

Избирательный процесс, являясь во многом процессом юридическим, требует качественного законодательства и соразмерного ему правоприменения. За прошедшее с принятия Конвенции СНГ время, избирательное законодательство государств Содружества (в том числе и тех из них, кто пока еще не является номинально участником Конвенции) претерпело существенные преобразования. Их в целом позитивный характер не подлежит сомнению, поскольку в своем большинстве они направлены на обеспечение демократичности выборов и лучшее соблюдение прав всех участников избирательного процесса.

В большей своей части эти перемены могут быть охарактеризованы положительно как обеспечивающие дополнительные условия для претворения в жизнь закрепленных Конвенцией СНГ стандартов демократических выборов.

В частности, в ходе обновления национальных избирательных законодательств должное отражение получили конвенционные принципы всеобщего и равного избирательного права, тайного голосования, свободных и

подлинных выборов; значительные изменения затронули порядок регистрации кандидатов, финансирования выборов, проведения предвыборной агитации.

В частности, в Азербайджанской Республике с момента принятия Избирательного Кодекса не прекращается работа по его обновлению в целях более тщательного соблюдения международных обязательств. Недавние новеллы, внесенные в национальное избирательное законодательство, способствуют сближению национального и наднационального регулирования.

Дальнейшему улучшению избирательного законодательства Республики Армения и правоприменительной практики в данной области способствует учет предложений, высказанных международными наблюдателями по итогам мониторинга президентских и парламентских выборов. После состоявшихся в 2007 г. парламентских выборов от имени Объединенной миссии БДИПЧ и Парламентской Ассамблеи ОБСЕ был представлен пакет замечаний, большая часть которых была учтена, наряду с конвенционными требованиями, при принятии в 2011 г. нового Избирательного Кодекса. Повышенное внимание Кодекс уделяет соблюдению прозрачности выборов, полноте избирательных списков, финансовому обеспечению избирательной кампании кандидатов, условиям информационного обеспечения выборов, порядку и условиям разрешения избирательных споров и контролю над выборами со стороны общественных и международных организаций. Кодекс содержит значительное количество обновленных правовых механизмов, направленных на более полное, чем прежде, обеспечение избирательных прав. Таковы, в частности, нормы, ограничивающие влияние государственных органов и их

должностных лиц на процесс предвыборной агитации, а также на свободное волеизъявление избирателей; закрепляющие конкретные сроки, подлежащие соблюдению при доведении нормативных актов, связанных с выборами, до всеобщего сведения; при обобщении предварительных результатов выборов и опубликовании их через средства массовой информации; устанавливающие требования к средствам массовой информации по недопущению дискриминации участников выборов; обстоятельно регламентирующие порядок обжалования решений избирательных комиссий различного уровня в Центральную избирательную комиссию, а также в Конституционный и Административный Суды. Принятие Кодекса сблизило национальное регулирование с международными стандартами.

В Республике Беларусь наиболее значимые изменения коснулись порядка регистрации кандидатов, финансирования выборов как в местные, так и в центральные органы государственной власти, информационной прозрачности. С учетом положений Конвенции СНГ и рекомендаций международных организаций заметно демократизировано формирование избирательных комиссий, расширены возможности для ведения предвыборной агитации и создания избирательных фондов кандидатов, упорядочена процедура подсчета голосов, упрощена процедура выдвижения кандидатов. Так, если раньше для того, чтобы выдвинуть кандидата, партия должна была в данном округе иметь нижестоящую структуру, то в целях реализации рекомендаций ОБСЕ, это положение исключено. В целом внесенные изменения представляют собой несомненный шаг вперед на пути прогрессивного развития избирательного законодательства.

В соответствии с новой Конституцией Кыргызской Республики в феврале 2011 г. начался процесс реформирования избирательного законодательства. В выработке пакета законов (на стадии экспертизы) приняли активное участие в том числе представляющие гражданское общество неправительственные организации, а также ряд международных организаций, специализирующихся в области правового обеспечения демократических выборов и электорального наблюдения. Введенное регулирование было опробовано в ходе недавних выборов. Были выявлены как его преимущества (в сравнении с прежним порядком), так и подлежащие исправлению недостатки. В настоящий момент на первый план выходит корректировка избирательного законодательства, а также совершенствование его применения. На решение этих задач, в частности, ориентирует документ программного значения – «Национальная стратегия устойчивого развития Кыргызской Республики на период 2013 – 2017 гг.» (раздел 2.4. «Обеспечение свободных демократических выборов»). Согласно Стратегии, после обстоятельного анализа того, как во время недавних выборов претворялось в жизнь новое законодательство, в него предстоит внести необходимые изменения, нацеленные на: дальнейшее сужение (до полного исключения) возможностей применения «административного ресурса» со стороны должностных лиц органов государственной власти, органов местного самоуправления при подготовке и проведении выборов; эффективное выявление и пресечение запрещенных законом выборных технологий участниками выборного процесса; исключение положений, позволяющих отдельным участникам выборного процесса использовать

более выгодные условия ведения предвыборной агитации; усиление контроля за соблюдением выборного законодательства. Неизбежность наказания участников выборного процесса за допущенные нарушения и злоупотребления; совершенствование норм предвыборной агитации, обеспечивающее уважение к правам СМИ освещать ход выборов, а также уважение прав избирателей на получение сбалансированной и точной информации, подкрепленной фактами и цифрами; совершенствование правовой структуры выборного процесса с учетом дальнейшего введения сдерживающих и уравнивающих механизмов для справедливого, прозрачного и беспристрастного управления выборами, качественного наблюдения за выборами независимыми наблюдателями, гражданским обществом и свободными СМИ; совершенствование норм законодательства для обеспечения избирательных прав и права быть избранными для представителей уязвимых групп населения, женщин, представителей национальных меньшинств, лиц с ограниченными возможностями; обеспечение выборного процесса техническими средствами наблюдения (видеокамеры наблюдения, биометрические паспорта, средства электронного голосования и др.). Для развития этих установок при Национальном совете по устойчивому развитию Кыргызской Республики образована Рабочая группа по подготовке предложений о внесении необходимых изменений и дополнений в нормативные акты; заработала Экспертная группа, рассматривающая вопросы совершенствования национальной избирательной системы с участием представителей Международного фонда избирательных систем. Обновлению избирательного

законодательства способствует «Стратегия развития Жогорку Кенеша Кыргызской Республики до 2016 года», предусматривающая в частности создание «Службы экспертизы законопроектов» (проект 9.2.3), нацеленной на улучшение качества законопроектов на основе проведения правовой, правозащитной, гендерной, антикоррупционной и экологической специализированных экспертиз; «Службы аутентичности текстов» (проект 9.2.4) для проведения лингвистической экспертизы законопроектов и обеспечения аутентичности их текстов на официальном (киргизский язык) и государственном (русский язык) языках; «Научно-исследовательского центра» (проект 9.2.6) в целях проведения сравнительных исследований национального законодательства и законодательства иностранных государств, содействия приведению национального законодательства в соответствие с нормами международного права, организации мониторинга эффективности действующего законодательства и прогнозирования последствий его применения.

В Республике Казахстан в целях приведения избирательного законодательства в соответствие с международными обязательствами и прежде всего для согласования его с Конвенцией СНГ только с 2004 по 2009 г. было сделано более шестисот существенных нововведений.

В связи с принятием Конвенции СНГ было обновлено избирательное законодательство Таджикистана, в том числе в части осуществления внешнего и внутреннего наблюдения. Недавние новеллы, внесенные в законодательство (в частности, Закон «О периодической печати и других средствах массовой информации» 2013 г.), способствуют поступательному сближению национального регулирования

с международными избирательными стандартами. Наряду с совершенствованием избирательного законодательства, Центральной комиссией по выборам и референдумам принят целый ряд подзаконных актов, которые направлены в первую очередь на реализацию норм Конвенции СНГ (Положение об участии представителей политических партий, кандидатов в депутаты, средств массовой информации и международных наблюдателей в выборах в Республике Таджикистан, Инструкция для окружных участковых избирательных комиссий, Положение о порядке участия наблюдателей в выборах, Положение о порядке выдвижения кандидатов в депутаты Маджлиси намояндагон политическими партиями в одномандатный избирательный округ, использовании средств из избирательного фонда кандидатов в депутаты и политических партий).

В целом, обширная совокупность нормативных положений, принятых в последние годы в странах Содружества, направлена на поддержание прозрачности избирательных процедур, гласности и открытости работы избирательных органов. Совершенствуется процесс администрирования выборов; система избирательных комиссий в целом отражает интересы всех участвующих в выборах политических субъектов. Деятельность органов, руководящих организацией и проведением выборов, осуществляется на достаточно высоком профессиональном уровне и в целом транспарентно.

Качество избирательной системы – залог стабильного формирования и функционирования органов государственной власти и органов местного самоуправления. В современных же условиях совершенствование избирательной системы связано как с улучшением

правовой базы, так и с масштабным переоснащением технической инфраструктуры. Поэтому для того, чтобы отвечать вызовам времени и соответствовать новым технологическим возможностям, избирательные системы государств Содружества развиваются не только по линии имплементации стандартов демократических выборов, но и подвергаются всеобъемлющей модернизации.

Так, создаются законодательные условия для все более широкого применения в избирательном процессе информационных технологий. Изменения, внесенные в самое последнее время в избирательное законодательство части стран Содружества, предусматривают установку во время выборов на всех участках для голосования веб-камер, транслирующих ход голосования в Интернете. Развитие электронной инфраструктуры избирательного процесса происходит в нескольких технологических форматах. Во-первых, это государственная автоматизированная система «Выборы», пока присутствующая только в Российской Федерации. Она позволяет поддерживать в актуальном состоянии списки избирателей и оперативно устанавливать итоги голосования. Право ее использования предоставлено всем избирательным комиссиям, политические партии, представленные в избирательных комиссиях, также могут к ней обращаться. Второй формат – использование электронных средств при установлении итогов голосования (комплексы обработки избирательных бюллетеней и электронного, то есть безбумажного, голосования). Третий формат – веб-камеры на избирательных участках.

Наконец, наряду с качеством избирательного закона немалую важность имеет не только конкретизация его положений в подзаконных актах, но и верное применение на

практике. Поскольку при ненадлежащем правоприменении даже самый совершенный с точки зрения международных избирательных стандартов закон никак не гарантирует, что выборы и референдумы будут проводиться согласно его требованиям, постольку принципиальное значение имеет не только содержание законодательства, но и его претворение в жизнь. Практика высших судебных инстанций государств Содружества обеспечивает единство правоприменения в сфере избирательных правоотношений с опорой на международные акты, полностью или частично посвященные стандартам демократических выборов.⁷

Генеральные прокуратуры государств Содружества, другие органы охраны правопорядка осуществляют постоянный контроль законности хода выборов, поддерживая при этом необходимый уровень публичности своей деятельности. Оперативное расследование фактов нарушений законодательства сопровождается своевременным информированием о том участников избирательного процесса и общественности.

В целом, осуществляемое в государствах СНГ совершенствование избирательного законодательства и правоприменения делает действительным конституционный тезис о народе как высшем источнике власти, осуществляющем свои суверенные права как непосредственно, так и через своих представителей.

⁷ Так, например, выводы, содержащиеся в Постановлении от 31 марта 2011 г. № 5 о защите избирательных прав, принятом Пленумом Верховного Суда Российской Федерации, обосновываются положениями Конвенции о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах-участниках СНГ. Кроме того, Постановление содержит ссылки на п. 3 ст. 21 Всеобщей декларации прав человека; ст. 25 Международного пакта о гражданских и политических правах; ст. 3 Европейской хартии местного самоуправления; ст. 3 Протокола № 1 к Европейской Конвенции о защите прав человека и основных свобод.

Помимо этого на выполнение конвенционных требований работают проводимые во всех странах Содружества информационно-просветительские и обучающие мероприятия с гражданами, политическими партиями, средствами массовой информации, сотрудниками органов правопорядка и, конечно, развитие всестороннего сотрудничества с международными организациями, в том числе с уставными органами Содружества.

Совершенствование законодательства и сопутствующего ему правоприменения, обеспечивающее свободный характер и подлинность выборов и референдумов, как ничто другое способно повысить доверие к избирательным процедурам.

Благодаря новеллам, внесенным в избирательное законодательство в последние годы, сделаны существенные шаги на пути реализации национальным правом государств-участников Конвенции (или сотрудничающих с ней) конвенционных требований. Подвергся усовершенствованию процесс подготовки, организации и проведения выборов. Закладываемые в обновляемое законодательство механизмы, будучи направлены на достижение прозрачности избирательного процесса, на обеспечение достоверности результатов голосования и усиление ответственности государства за соблюдение избирательных прав граждан, в целом положительно проявили себя, предотвратив немало потенциальных злоупотреблений и нарушений.

Вместе с тем было бы преждевременно утверждать об окончательном достижении тех целей, которые ставит

Конвенция СНГ. В национальном законодательстве, равно как и в сопутствующем ему правоприменении, до сих пор присутствуют определенные пробелы, различного рода юридико-технические несовершенства. Материалы юридической экспертизы избирательного законодательства государств СНГ, проведенной в ходе мониторинга президентских, парламентских и отчасти местных выборов, а также общенациональных референдумов вскрывают ряд проблемных моментов, которые, в конечном счете, неблагоприятно отражаются на выполнении принятых обязательств. И у законодателей, и у правоприменителей государств Содружества остается солидный задел для большей демократизации избирательного процесса, повышения защиты избирательных прав; обеспечения свободной конкуренции политических сил в ходе избирательной кампании, в том числе путем укрепления гарантий равного доступа кандидатов и политических партий к средствам массовой информации; дальнейшего противодействия электоральной коррупции и использованию административного ресурса.

Несомненно, избирательный процесс в каждой конкретной стране является зеркалом ее исторического бытия. Однако национальные традиции, отображаемые избирательным процессом, не могут и не должны оправдывать пренебрежение зарубежным опытом и тем более – отказ от выполнения международных обязательств в электоральной сфере. Присущее постконвенционному периоду усиление наднациональной активности в области электоральной проблематики, в том числе проявляющееся в выработке Межпарламентской Ассамблеей СНГ рекомендаций по совершенствованию национального

законодательства и правоприменения, никак не препятствует творческому развитию национального права обладающими всей полнотой суверенитета государствами. Составители электоральных документов, принимаемых от лица Содружества, стремятся к всемерному учету опыта, накопленного отдельными государствами СНГ. Не оспаривая принципиальной допустимости сосуществования различных национальных моделей реализации избирательных прав, акты, как принимаемые уставными органами Содружества, так и вырабатываемые под их эгидой или же ими иницируемые, оказывают гармонизирующее воздействие на законодательства государств-участников, способствуя их сближению на почве общего понимания существа демократических выборов.

Обновляя свое избирательное законодательство, государства СНГ, помимо предложений, высказываемых в документах, принимаемых / одобряемых уставными органами Содружества, учитывают и конструктивные замечания, содержащиеся в рекомендациях международных организаций и их органов, включая ОБСЕ, Венецианскую комиссию при Совете Европы и Международный фонд избирательных систем (IFES). Как отмечалось, согласно преобладающему в юридической доктрине и практике государств Содружества подходу к понятию «международные избирательные стандарты», под таковыми понимаются не только конвенционные нормы, но и политические обязательства, отраженные в тех или иных международных актах, включая рекомендации организаций (и их органов), в которых состоят государства-участники Содружества. Таким образом, высокие темпы обновления избирательного законодательства объясняются

помимо прочего и возрастанием влияния, оказываемого на национальное регулирование подобного рода документами. Воздействуя на него, они помогают успешно выправлять те или иные материально- и процессуально-правовые дефекты.

С другой стороны, при совершенствовании избирательной системы, с неизбежностью оборачивающемся подвижностью правового регулирования, важно поддерживать преемственность развития электоральных институтов. Именно эволюционные, а не скачкообразные перемены способны обеспечить и адекватный отклик правосознания на происходящее изменение регулирования, и устойчивость публичной власти. К достижению этих целей устремлена последовательно проводимая Содружеством как субъектом внешнего электорального наблюдения установка на равноправное обсуждение соответствующей тематики с иными международными организациями, участвующими в мониторинге выборов и референдумов на пространстве СНГ.

Глава 2

Электоральное наблюдение со стороны Содружества в странах СНГ: организация и содержание

Содружество как субъект внешнего электорального наблюдения

Внешнее электоральное наблюдение способствует повышению ответственности государств за выполнение обязательств по проведению демократических выборов, включая требования по их организационному, финансовому, технологическому обеспечению; порядку регистрации и информирования избирателей; поддержанию законности и правопорядка в ходе избирательной кампании, и тем самым благотворно сказывается на общем состоянии правовой культуры участников избирательного процесса.

Как подтверждает опыт, присутствие международных наблюдателей, создавая дополнительные гарантии защиты избирательных прав, укрепляет авторитет выборов, повышает как национальное, так и международное доверие к избирательной системе в целом. Первоочередная цель международного наблюдения – соблюдение политических прав граждан и подтверждение демократичности избирательного процесса. Оно способствует повышению уверенности избирателей в справедливом характере выборов или референдума, а следовательно стимулирует более активно в них участвовать. Анализ выявленных в ходе

наблюдения нарушений, обобщаемый в исходящих от наблюдателей рекомендациях, позволяет совершенствовать избирательные законодательства и избирательные технологии.

Целевой аудиторией, к которой в первую очередь обращены документы внешнего электорального наблюдения, выступает мировое сообщество – как в широком, так и в узком (т. е. собственно международные организации, занимающиеся наблюдением) смысле. В документах, излагающих позицию международных наблюдателей, отражается соответствие выборов не только требованиям национального права (легальность), но и международным избирательным стандартам. Поскольку данная констатация является одним из факторов, воздействующих, в конечном счете, на признание либо непризнание легитимными состоявшихся выборов / референдумов, она не может осуществляться зависимым по отношению к избирательному процессу субъектом. Международные наблюдатели должны отвечать критерию независимости как по формальному признаку (изъятие из юрисдикции принимающего государства), так и по содержательному (неучастие во внутренней политической борьбе).

Хотя Содружество Независимых Государств является едва ли не самой молодой из действующих в этой области международных организаций, ныне деятельность наблюдателей Содружества – неотъемлемое звено осуществляемого в мире наднационального мониторинга выборов и референдумов.

Поскольку обретению государственной самостоятельности странами Содружества предшествовало многовековое сосуществование в пределах одного государства, постольку

их политическая и правовая культуры продолжают оставаться во многом схожими. Наблюдатели от СНГ, приезжая в любую из стран Содружества, находятся в знакомой им языковой – и в целом коммуникативной – среде; им в большей степени, чем кому бы то ни было понятны институциональные и ментальные реалии постсоветского пространства, в масштабах исторического времени совсем еще недавно бывшего единым. И в этом, несомненно, заключено явное преимущество перед наблюдателями от иных международных организаций, не являющимися гражданами государств СНГ.

Основополагающие принципы, которыми руководствуются наблюдатели от стран Содружества и его уставных органов: универсальность, взаимность, прозрачность, профессионализм, уважение к государственному суверенитету, беспристрастность, политическая неангажированность, нацеленность на действенную помощь. Главной же задачей, решению которой служит деятельность наблюдателей, является содействие свободному волеизъявлению граждан.

Поскольку избирательный процесс есть в первую очередь политический процесс, реализуемый суверенным государством, постольку грань между наблюдением за ходом избирательного процесса и вмешательством в дела суверенного государства очень тонка, а ее пересечение не только нарушает краеугольные нормы международного права, но и дискредитирует электоральное наблюдение как таковое. В этом отношении позиция Содружества сводилась и сводится к тому, что внешний наблюдатель не вправе быть ничем иным, кроме как политически нейтральным помощником в деле проведения демократических выборов.

Поддержка развития демократии на пространстве Содружества, в частности защита избирательных прав и свобод граждан, – магистральное направление деятельности Межпарламентской Ассамблеи СНГ. Достижению названных целей способствует, помимо прочего, участие во внешнем электоральном наблюдении. С ним у Межпарламентской Ассамблеи, вот уже скоро как третье десятилетие занимающейся мониторингом выборов и референдумов, связано немало памятных событий.

История внешнего электорального наблюдения, осуществляемого от имени Содружества (его уставных органов) начинает свой отсчет с марта 1994 г., когда группа наблюдателей от МПА СНГ ознакомилась с ходом парламентских выборов, проводимых в Республике Казахстан. Таким образом, вопросы обеспечения избирательных прав находились в поле зрения этого уставного органа Содружества с самого момента его создания, т. е. еще задолго до принятия Конвенции СНГ. Но лишь с ее появлением усилия и инициативы, предпринимаемые МПА СНГ в плоскости электорального наблюдения, обрели должную правовую основу и получили качественно новый импульс.

Год от года возрастает роль парламентариев-политиков в кругу международных наблюдателей Содружества. Оценка итогов выборов наблюдателями от Межпарламентской Ассамблеи СНГ с течением времени превратилась в важную составляющую признания демократичности выборов. Значимость парламентского измерения электорального мониторинга наблюдения за выборами обусловила повышение внимания к его экспертно-аналитическому, а также организационному (включая обучение международных наблюдателей) сопровождению. 10 февраля

2006 г. на выездном заседании Совета МПА СНГ в Киеве был учрежден Международный институт мониторинга развития демократии, парламентаризма и соблюдения избирательных прав граждан государств-участников МПА СНГ (МИМРД МПА СНГ, далее – Международный институт мониторинга; Институт). Общий круг задач, стоящих перед этим подразделением Секретариата Совета МПА СНГ, чьи функции близки функциям БДИПЧ ОБСЕ, более широк: осуществление в странах Содружества постоянного наблюдения за демократическими процессами в целом. Более подробно участие Института в наблюдении за выборами и референдумами будет освещено во втором параграфе настоящей главы.

Группа наблюдателей от МПА СНГ образуется исходя из принципа сбалансированного представительства, как территориального, так и политического. В Группу, как правило, входят парламентарии от всех государств-участников или, по крайней мере, от большинства из них (за исключением парламентариев, представляющих государство, где проводятся наблюдаемые выборы / референдум), а также представители руководства Секретариата Совета МПА СНГ. Обычно в Группе есть представители как правящих, так и оппозиционных партий. В случаях, когда речь идет о наиболее значимых электоральных событиях, в нее входят видные специалисты-эксперты. Однако в любом случае преобладают опытные парламентарии, прошедшие не одни выборы у себя в стране, обладающие навыками публичной дипломатии по линии межпарламентских связей и внешнего электорального наблюдения.

Будучи представлена в большинстве своем

парламентариями, группа наблюдателей от МПА СНГ тем самым выгодно отличается от иных наблюдательных делегаций. Ведь ее члены сами не раз участвовали в выборах, а многие неоднократно наблюдали выборы различного уровня. Также немало участников группы ранее прошло обучение благодаря периодически проводимой Межпарламентской Ассамблеей подготовке международных наблюдателей.

С 2001 г. основной организационной формой, опосредующей участие СНГ и иных интеграционных объединений, действующих на его пространстве, во внешнем электоральном наблюдении, проводимом в странах Содружества, является объединенная Миссия наблюдателей СНГ. В нее включены делегации Исполкома СНГ, МПА СНГ, Евразийского экономического сообщества, Парламентского Собрания Союза Беларуси и России, Организации Договора коллективной безопасности. Координация деятельности наблюдателей от уставных органов Содружества Советом глав государств СНГ возложена на Исполнительный комитет СНГ.

Подчеркнем, что группа наблюдателей от МПА СНГ, действуя в составе объединенной Миссии, сохраняет свою статусную автономность и право обнародования отдельных, самостоятельно вырабатываемых и принимаемых, документов – как промежуточных, так и финальных.

Более того, согласно Рекомендациям для международных наблюдателей от СНГ (редакция 2011 г.) в случае, если Межпарламентская Ассамблея является единственным органом СНГ, получившим приглашение принять участие в международном наблюдении, Совет МПА СНГ вправе сформировать Миссию международных

наблюдателей от МПА СНГ. В состав такой Миссии могут входить парламентарии государств Содружества, а также оказывающие содействие их работе сотрудники Секретариата Совета МПА СНГ, в том числе эксперты Международного института мониторинга (п. 3.3.).

Обширный опыт, накопленный уставными органами Содружества в деле организации работы международных наблюдателей, позволил сформулировать собственную методику электорального наблюдения, не уступающую разработкам иных международных организаций, а в чем-то их опережающую. Для мониторинга избирательного процесса применяется двухуровневая система наблюдения, которая включает в себя долгосрочное и краткосрочное наблюдение. При этом государства-участники Конвенции СНГ, а во многом и страны Содружества в целом, исходят из того, что наблюдатели, каково бы ни было их число, должны анализировать все значимые аспекты избирательного процесса, тогда как величина мониторинговой миссии ставится в зависимость от таких количественных показателей, как площадь территории государства и количество избирателей. Формирование миссий осуществляется на паритетных началах, не допускающих географических и политических диспропорций, на основе гласных процедур и с учетом мнения принимающего государства относительно кандидатуры главы миссии.

Наблюдатели от Содружества стремятся к достижению максимально возможной репрезентативности осуществляемого мониторинга. При краткосрочном наблюдении эта цель достигается за счет надлежащего соотношения территориального охвата мониторинга и количества проживающих на этих территориях избирателей.

Так, например, на выборах Президента Российской Федерации (2007 г.) Межпарламентская Ассамблея СНГ осуществляла краткосрочное наблюдение в 12 субъектах Российской Федерации, относящихся к шести федеральным округам; при выработке же итогового документа были учтены результаты долгосрочного (экспертного) наблюдения, проводимого Международным институтом мониторинга во всех федеральных округах. В частности, международные наблюдатели посетили двенадцать субъектов Российской Федерации, находящихся в шести федеральных округах (Москва, Московская область, Смоленская область в Центральном федеральном округе, Санкт-Петербург, Ленинградская, Псковская, Новгородская области в Северо-Западном федеральном округе, Республика Дагестан в Южном федеральном округе, Астраханская, Оренбургская области в Приволжском федеральном округе, Омская область в Сибирском федеральном округе и Курганская область в Уральском федеральном округе). На территории указанных федеральных округов проживает 95% населения Российской Федерации, тогда как численность избирателей, проживающих в 12 субъектах Федерации, избранных для проведения наблюдения, составила 25% от общего количества избирателей Российской Федерации.

Для обеспечения деятельности объединенной Миссии наблюдателей от СНГ из сотрудников Исполнительного комитета Содружества формируется Штаб Миссии, который проводит комплекс мероприятий, связанных с организацией наблюдения: обеспечивает аккредитацию наблюдателей, организует наблюдение за этапами избирательной кампании, обеспечивает подготовку методических материалов для краткосрочных наблюдателей и

определяет порядок их работы в регионах. Наблюдение за ходом голосования и подсчетом голосов избирателей в день выборов представители Миссии осуществляют, как правило, во всех избирательных округах, присутствуя на различных этапах – от открытия участков до подведения участковыми избирательными комиссиями итогов голосования. Кроме того, на Штабе объединенной Миссии лежит распределение краткосрочных наблюдателей, прибывающих за 3–5 дней до дня голосования, по избирательным округам и проведение с ними необходимого инструктажа.

Кроме штатных сотрудников Штаба Миссии из числа работников Исполкома СНГ, в качестве долгосрочных наблюдателей иногда привлекаются работники посольств государств СНГ, а также сотрудники центральных избирательных комиссий стран Содружества. Подготовка международных наблюдателей для нужд миссий Содружества осуществляется, в том числе, Дипломатической академией Министерства иностранных дел Российской Федерации (Москва).

В значимых населенных пунктах, наиболее удаленных от столиц принимающих государств, создаются отделения Штаба Миссии. Из регионов стран Содружества, граничащих с этими государствами, сюда прибывают наблюдатели (как правило, сотрудники территориальных избирательных комиссий). Сотрудники отделений Штаба Миссии обеспечивают их правовыми и методическими материалами, оказывают помощь в организации их работы.

Работая в плотном контакте с организаторами выборов, все члены объединенной Миссии, включая участников Группы наблюдателей от МПА СНГ, информируют их о ходе наблюдения, что помогает своевременно устранять

недостатки в работе избирательных комиссий, а порой предупредить случаи нарушения законодательства. Практикуется публикация промежуточных отчетов и периодических пресс-релизов.

Руководитель Миссии наблюдателей от СНГ, координатор группы наблюдателей от МПА СНГ в обязательном порядке встречаются с лидерами партий, участвующих в выборах.

В день голосования парламентарии, участвующие в краткосрочном наблюдении, как и все представители объединенной Миссии, посещают избирательные участки в регионах проведения мониторинга (присутствуют при открытии избирательных участков, наблюдают за ходом голосования и подсчетом голосов), а также вышестоящие избирательные комиссии. Как правило, посещаются все избирательные округа. Замечания заносятся в специально разработанные анкеты и опросные формы, представляемые для последующего анализа в Международный институт мониторинга.

Для подготовки итогового документа из представителей государств-участников СНГ, уставных органов Содружества, других интеграционных объединений, входящих в состав Миссии, создается Совет координаторов. На основании материалов долгосрочного наблюдения, а также поступивших накануне и в день голосования от наблюдателей проверочных анкет Совет координаторов сразу же после завершения голосования на избирательных участках приступает к составлению итогового документа. Важным элементом сотрудничества является предварительное ознакомление организаторов выборов с проектом итогового документа.

В итоговом документе всегда находится место как замечаниям, так и пожеланиям, адресуемым избирательным органам и в целом публичным властям принимающего государства относительно целесообразных изменений законодательства и правоприменения. При его выработке в том числе принимается во внимание, насколько были учтены рекомендации, высказанные международными наблюдателями по итогам предыдущих кампаний. Участие в наблюдательных миссиях обеспечивает представителям государств Содружества прямой доступ к изучению избирательного законодательства и правоприменительной практики, способствует выявлению и усвоению их лучших образцов.

Как правило, итоговый документ обнародуется на следующий день после голосования, до официального подведения итогов.

Примечательно, что итоговое Заявление на первых выборах с участием объединенной Миссии наблюдателей от СНГ умещалось на одной странице и содержало лишь самую общую оценку избирательной кампании (Республика Беларусь, 2001 г.). Итоговые же документы последних лет представляют собой обстоятельные, юридически обоснованные аналитические тексты, подробно останавливающиеся на избирательном законодательстве, а также на всех этапах избирательной кампании, включая ход голосования, подсчет голосов и рассмотрение жалоб. На основании проведенного анализа делаются выводы о законности и демократичности выборов; даются рекомендации по усовершенствованию избирательного процесса.

При обсуждении и принятии всех документов,

исходящих от имени Миссии наблюдателей от СНГ, соблюдается коллегиальный подход, учитывающий мнение всех участников Миссии. Объективности итогового документа способствует и подписание его всеми членами Совета координаторов (руководство наблюдательных миссий ОБСЕ, заметим, обычно готовит итоговый документ спустя полтора – два месяца после состоявшихся выборов / референдума и во многом кулуарно).

Высказываемые в исходящем от Миссии СНГ итоговом документе оценки вытекают из обобщения результатов наблюдения, официальной информации, фактического материала, предоставленного органами публичной власти принимающего государства и обеспечивающими подготовку и проведение выборов, а также данных, полученных напрямую от участников избирательного процесса.

Впрочем, работа наблюдателей от Содружества на заключительном этапе мониторинга не исчерпывается подготовкой итогового документа. Большое значение имеет анализ послевыборных жалоб и апелляций, а также последующая работа с избирательными комиссиями по реализации высказанных наблюдателями предложений, нацеленных на улучшение избирательного законодательства его применения.⁸ По этим предметам налажен двусторонний

8 Вместе с тем, международные наблюдатели не могут не учитывать, что неприятие результатов выборов влечет за собой резко критические отзывы о их регламентации и порядке проведения. Возможность же негативного отношения к самим итогам выборов обусловлена уже одним тем, что во всех странах мира участникам избирательных кампаний свойственно завышать свои шансы на успех. Оптимистические прогнозы, с одной стороны, являются формой агитации, с другой стороны, – поводом оспорить результаты выборов. Наконец, в последнее время политическая оппозиционность строится в основном на порицании результатов выборов, поскольку, вероятно, критически проанализировать иные общественные процессы намного сложнее. Поэтому после любых выборов неизбежны выступления отдельных политических сил с заявлениями о том, что выборы прошли с нарушениями.

обмен мнениями между национальными властями и уставными органами Содружества, действующими в сфере внешнего электорального наблюдения.

Начиная с сентября 2001 г., когда на президентские выборы в Республику Беларусь была направлена первая объединенная Миссия наблюдателей от СНГ, под эгидой Содружества было организовано более 70 миссий, в которых приняли участие более 14 тысяч наблюдателей. Что касается представителей МПА СНГ, то к настоящему моменту они уже около девяноста раз выступили международными наблюдателями на президентских и парламентских выборах, а также на референдумах, в том числе в составе объединенной Миссии наблюдателей СНГ.

Деятельность наблюдательных миссий находит поддержку у государств-участников СНГ, потребность в них подтверждается в том числе итогами обсуждения работы миссий Советом министров иностранных дел СНГ (2009, 2010 гг.). В 2011 г. Совет глав государств СНГ принял решение о повышении роли этих миссий на президентских и парламентских выборах, а также референдумах, проводимых в государствах СНГ. Все это позволяет трактовать внешнее электоральное наблюдение, рассматриваемое в широком контексте, в качестве очевидно перспективной для Содружества формы как политического, так и гуманитарного сотрудничества.

Если сложить голоса, которые все партии / кандидаты намерены собрать на выборах, то итоговая цифра намного превысит число проживающих в соответствующем государстве. И в ведущих странах Европейского Союза проигравшие партии обвиняют победителей и в использовании административного ресурса, и в фальсификации итогов выборов. При этом иногда возникают ситуации, которые, имея они место в любой из стран Содружества, могли бы служить основанием для признания результатов выборов недействительными.

Взаимообогащающее сотрудничество внешних и внутренних наблюдателей, наблюдателей от публичных структур и от общественности, наблюдателей от участвующих в выборах субъектов и независимых наблюдателей повышает результативность мониторинга, делает более объективными промежуточные и конечные выводы. Отметим, что среди зарегистрированных международных наблюдателей на выборах, проводимых в странах Содружества, присутствуют, помимо делегаций от ОБСЕ и Совета Европы, представители Европейского Парламента, Социалистического интернационала, Парламентской Ассамблеи тюркоязычных стран, Шанхайской организации сотрудничества (ШОС) и т. д. Помимо того, парламентарии государств Содружества выступают в роли международных наблюдателей в составе миссий ОБСЕ, Совета Европы, ШОС.

Для наблюдателей от Содружества характерно стремление к координации действий и с представителями внутреннего наблюдения (от политических партий и отдельных кандидатов, а также от общественных организаций, гражданского общества), и с представителями наблюдения внешнего (как от зарубежных государств и межправительственных организаций, так и от международных общественных ассоциаций). Обмен аналитическими и статистическими материалами, мнениями по поводу наблюдаемых выборов между миссиями от разных международных организаций создает предпосылки для конкретизации и уточнения требований, предъявляемых к демократическим выборам.

Известно, что вопрос электорального наблюдения, будучи одним из наиболее злободневных сюжетов общей

политической дискуссии, вызывает порой довольно острую международную полемику. Поэтому взаимодействие различных международных организаций на площадках электорального наблюдения вносит еще и ощутимый вклад в поддержание атмосферы доверия, а стало быть и в обеспечение безопасности соответствующего региона.

Так, вошли в практику встречи в ходе выборов главы Миссии СНГ и руководителя делегации БДИПЧ / ОБСЕ для обмена мнениями о наблюдаемой избирательной кампании. Такого рода рабочие контакты выступают одной из многообещающих форм взаимодействия этих двух международных организаций. Со своей стороны, в день голосования координатор группы наблюдателей от МПА СНГ проводит встречи с главами миссий других международных организаций (преимущественно межпарламентских либо представительных органов межгосударственных организаций) для обмена мнениями по поводу наблюдаемого электорального события.

Редкое межпарламентское мероприятие обходится без обращения к вопросам избирательного законодательства и правоприменительной практики. Происходящий на межпарламентском уровне обмен мнениями сегодня способствует развитию политического диалога не только между депутатами национальных парламентов, но и между государствами в целом, а также между наднациональными институтами.

Многолетнее взаимодействие Межпарламентской Ассамблеи государств-участников СНГ с международными структурами, наблюдающими за выборами и референдумами, осуществляется либо в формате сотрудничества, либо в формате открытой и конструктивной дискуссии.

Парламентские ассамблеи ОБСЕ и Совета Европы – ее официальные партнеры, в связи с чем Ассамблея оказывает им экспертно-техническое содействие в осуществлении электорального наблюдения, предоставляя, в частности, разработки своего экспертного центра – Международного Института мониторинга. По завершении наблюдения происходит обмен итоговыми документами, а также их обсуждение на парламентских ассамблеях СНГ, ОБСЕ и Совета Европы. Надо отметить, что если делегация парламентской Ассамблеи ОБСЕ не принимает от своего имени отдельного документа, делегируя двум своим представителям право участвовать в проводимом наблюдателями от всех европейских структур совещании, сообщая готовящими итоговый акт, то группа наблюдателей от МПА СНГ, подписывая общий документ Миссии Содружества, параллельно выступает с собственным, как правило более пространном, документом. Он направляется во все страны Содружества, в международные парламентские организации, а также в парламентские ассамблеи Совета Европы (ПАСЕ) и ОБСЕ (ПА ОБСЕ).

Один из векторов сотрудничества между парламентариями СНГ и ОБСЕ – продвижение к согласованным подходам во внешнем электоральном наблюдении. Так, в апреле 2008 г. состоялось подписание Протокола о намерениях парламентской Ассамблеи ОБСЕ и Совета Межпарламентской Ассамблеи государств-участников СНГ, касающегося создания совместной Рабочей группы по разработке Документа по наблюдению за выборами в странах ОБСЕ. Этот документ знаменателен уже тем, что парламентариев и экспертов от стран СНГ впервые привлекли к разработке документа

ОБСЕ. В мае 2008 г. состоялось заседание Рабочей группы, включавшей по восемь представителей, парламентариев и экспертов с каждой стороны. При отсутствии существенных противоречий по большинству позиций между сторонами возникло расхождение по вопросу компетенции органа, принимающего решение о направлении наблюдателей ОБСЕ на выборы. Представители Содружества настаивали, что оно должно приниматься не двумя лицами (представитель председательствующего в ОБСЕ государства и директор БДИПЧ), но Советом постоянных представителей государств в ОБСЕ в расширенном составе с включением парламентариев, участвующих в работе ПА ОБСЕ. На этом работа Рабочей группы была прервана и, несмотря на предложения Межпарламентской Ассамблеи, пока не возобновлена.

Вместе с тем завязавшиеся на этой почве контакты принесли определенные плоды. Прослеживается некоторое сближение точек зрения парламентариев СНГ и ОБСЕ на внешнее электоральное наблюдение, предотвращающее превращение его в соревнование международных организаций, конфронтационное внешне и бесплодное по сути. Это подтверждает не имеющее аналогов в связанной с осуществлением международного наблюдения протокольной практике специальное посещение пресс-конференции группы наблюдателей от МПА СНГ, проводимой по итогам президентских выборов на Украине (2010 г.), Председателем ПА ОБСЕ в целях поддержки принятого наблюдателями от МПА СНГ итогового документа от лица парламентариев ОБСЕ. Кроме того, было ускорено принятие Декларации «О принципах международного наблюдения за выборами и референдумами в государствах-участниках Содружества

Независимых Государств», одобренной на тридцать первом пленарном заседании Межпарламентской Ассамблеи.

Что касается взаимоотношений с Советом Европы, то несколько лет назад на его рассмотрение был передан подготовленный МПА СНГ документ, относительно которого ПАСЕ приняла рекомендацию о необходимости рассмотрения представленного документа Комитетом министров.⁹ Этот орган, однако, счел такую работу преждевременной под предлогом слишком значительных различий в избирательных системах государств-членов Совета Европы.

Также стоит добавить, что в 2010 г. состоялось подписание Соглашения о сотрудничестве между МПА СНГ и Ассоциацией организаторов выборов в Восточной и Центральной Европе (Будапешт).

В любом случае как Межпарламентская Ассамблея в целом, так и Международный Институт мониторинга в качестве ее профильного подразделения в области электорального наблюдения, безусловно, ориентируются на партнерство, а не на конфликт. Полагаем, приглашение межпарламентскими структурами – прежде всего ПАСЕ, ПА ОБСЕ и МПА СНГ – представителей друг друга в состав наблюдательных миссий способствовало бы не только обмену имеющимся опытом, но и укреплению доверия, а быть может и обретению долгожданного общеевропейского единства в оценках демократичности выборов и референдумов.

Международные наблюдатели должны уметь находить корректные формы взаимодействия с негосударственными

9 Проект Европейской Конвенции о стандартах выборов, избирательных прав и свобод, основанный на положениях Конвенции о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах-участниках СНГ.

структурами стран, где осуществляется мониторинг. Тем более, что последние годы роль некоммерческих организаций в осуществлении электорального наблюдения возрастает. Если говорить о России, то, например, создание Российского общественного института избирательного права и Института общественной электоральной дипломатии, а также таких крупных коалиций неправительственных организаций по наблюдению за выборами как ассоциации «Гражданский контроль» и «Голос» позволило значительно улучшить осведомленность избирательных комиссий, правоохранительных органов, международных наблюдателей относительно допущенных в ходе избирательных кампаний нарушений. Вместе с тем, взаимодействуя с вовлеченными в электоральное наблюдение представителями третьего сектора, международные наблюдатели не могут игнорировать очевидное обстоятельство: любые публичные выборы в любой стране обостряют противоборство между различными политическими силами. В силу чего участвующие в электоральном наблюдении неправительственные организации неизбежно имеют спонсоров, небезразличных к результатам выборов; негосударственные СМИ равным образом в немалой мере зависят от своих владельцев и их политических симпатий.

Пока можно сказать, что потенциал взаимодействия Межпарламентской Ассамблеи СНГ с некоммерческими организациями, занимающимися электоральным наблюдением, остается не раскрытым в полной мере. В то же время, как представляется, сотрудничество экспертного сообщества, консолидированного в т. н. третьем секторе, с одной стороны и наблюдателей от Содружества с другой стороны, могло бы выстраиваться весьма обнадеживающе

именно на площадке межпарламентской организации.

С самого образования МПА СНГ перед ней стояла беспрецедентная по сложности задача – способствовать скорейшему становлению национальных систем права при одновременной их гармонизации. Без принятия Конвенции СНГ, без последующего учреждения Международного института мониторинга и его экспертно-аналитической деятельности парламентарии Содружества вряд ли могли бы справиться с этими задачами в сфере избирательного законодательства и правоприменения, включая разработку документов т. н. мягкого права, обладающих значением эталонов регулирования соответствующих отношений (подробней об этом будет идти речь в первом параграфе заключительной главы).

Нацеленные на имплементацию международных избирательных стандартов акты, которые принимает Межпарламентская Ассамблея СНГ либо вырабатывает Международный институт мониторинга в качестве ее специализированного экспертного центра, содействуют совершенствованию регулирования избирательных процессов в государствах-участниках Содружества двумя путями.

Во-первых – в общем ключе, безотносительно к конкретным электоральным событиям (рекомендации). Так, например, в 2011 г. были приняты «Рекомендации по совершенствованию законодательства государств-участников МПА СНГ в соответствии с международными избирательными стандартами». Принятие данных Рекомендаций преследовало три цели: согласовать усилия органов государственной власти государств-участников в их законотворческой

деятельности; гармонизировать законодательство о выборах с международными избирательными стандартами; содействовать установлению дополнительных механизмов реализации и защиты избирательных прав и свобод.

Поскольку базовые законодательные акты, действующие в государствах-участниках Конвенции в сфере выборов и референдумов, частью по своему характеру во многом являются рамочными, определяя лишь главные направления регулирования, постольку воздействие документов, принимаемых уставными органами Содружества в особенности ощутимо при их претворении в жизнь. Рамочность действующих на национальном уровне актов раскрывает регулятивный потенциал и наделенных чертами мягкого права наднациональных рекомендаций. При этом предметный диапазон документов Содружества по электоральной тематике неуклонно расширяется.

Во-вторых, в формате ad hoc (итоговые документы Миссии СНГ / группы наблюдателей от МПА СНГ). В частности, под непосредственным влиянием рекомендаций со стороны Содружества были внесены значимые изменения в законы Азербайджанской Республики, Республики Молдова, Украины. Таковы меры по упрощению избирательного процесса, облегчающие реализацию пассивного избирательного права; исправлению недостатков в системе регистрации избирателей, снимающие препятствия на пути осуществления активного избирательного права; пересмотру правил рассмотрения электоральных жалоб; расширению возможностей внутреннего и международного наблюдения и т. д.

Экспертная деятельность Международного института мониторинга развития демократии, парламентаризма и избирательных прав граждан государств-участников МПА СНГ

Тезис о том, что выборы отнюдь не являются однодневным мероприятием, давно уже став аксиоматичным, предполагает разграничение долгосрочного и краткосрочного наблюдения, равно как и надлежащую организацию каждого из них.

Однако модель электорального наблюдения, сочетающая действия наблюдателей-политиков, участвующих в краткосрочном наблюдении (путем непродолжительных контрольных поездок, приходящихся преимущественно на канун выборов и сам день их проведения), и наблюдателей-экспертов, в практике Межпарламентской Ассамблеи СНГ – которая, как было сказано, первой стала осуществлять внешнее наблюдение за выборами и референдумами от имени Содружества – сложилась далеко не сразу.

Хотя внешнее электоральное наблюдение под эгидой Содружества (его уставных органов) берет отсчет с 1994 г., вопрос о систематическом и целенаправленном анализе электоральных процессов с опорой на профильный экспертный центр, чья деятельность облегчала бы выполнение наблюдателями их предназначения, не ставился вплоть до эпохи «оранжевых революций».

Под влиянием позиции БДИПЧ ОБСЕ, чья негативная оценка парламентских выборов в Азербайджане (2005 г.) по форме своего выражения граничила с вмешательством во внутренние дела, было высказано предложение создать в Содружестве собственную структуру по вопросам

избирательного законодательства и правоприменения. Идея экспертно-аналитического центра, которому было бы поручено проведение на постоянной основе электорального мониторинга в государствах Содружества и за его пределами, обучение международных наблюдателей и консультантов, обобщение опыта по развитию демократии и парламентаризма, а также информирование международных организаций о позитивном опыте стран Содружества в этой области, получила поддержку Комиссии МПА СНГ по политическим вопросам. При этом имелось в виду, что такой центр станет подразделением располагающегося в Санкт-Петербурге Секретариата Совета МПА СНГ.

В 2006 г. Совет МПА СНГ принял решение об учреждении Международного института мониторинга развития демократии, парламентаризма и соблюдения избирательных прав граждан государств-участников МПА СНГ.

Начиная с наблюдения за выборами в Национальное Собрание Республики Армения в 2007 г., Институт осуществляет непрерывный мониторинг внутривыборной ситуации на пространстве Содружества. В первую очередь исследовательская активность экспертов Института устремлена на изучение избирательных процессов. Поскольку эта деятельность осуществляется постоянно, то к моменту регистрации наблюдателей от Содружества на конкретных выборах / референдуме Институт уже располагает всей необходимой для них аналитикой (материалы, характеризующие политические партии, включая обзор их предвыборных программ; биографии и программы кандидатов; данные по электоральному администрированию; сводная информация по имеющим место избирательным

конфликтам; данные по участию в наблюдении международных организаций и наблюдателей от отдельных государств). Как будет показано далее, обеспечивая наблюдателей от Содружества требующейся им достоверной информацией, Институт позволяет им в короткие сроки осуществлять всестороннее наблюдение за электоральными событиями и объективно их оценивать.

В период с 2007 по 2011 год Азербайджанская Республика, Республика Армения, Кыргызская Республика, Республика Молдова, Украина подписали соглашения с МПА СНГ об открытии филиалов Института в Баку, Бишкеке, Ереване, Киеве и Кишиневе для информационно-аналитической работы в сфере национального избирательного законодательства и практики его применения, а также в целом мониторинга внутривыборной ситуации. Наличие филиалов расширяет возможности для информирования мирового сообщества об опыте, накопленном соответствующими странами в области защиты избирательных прав. Филиалы, действующие на основании Типового положения, одобренного Постановлением Совета МПА СНГ (2007 г.), выступают связующим звеном между национальными организаторами выборов и Секретариатом Совета Межпарламентской Ассамблеи.

Таким образом, если ранее единственным специализированным наднациональным органом по электоральной тематике в Европе было БДИПЧ ОБСЕ, то с появлением Института подобной монополии был положен предел. Более того, в отличие от Бюро, Институт с самого начала получил четкий юридический статус и прозрачные источники финансирования, будучи учрежден

межпарламентской структурой, ясно сознающей и возрастающую роль экспертного наблюдения, и то, что это наблюдение следует осуществлять на постоянной основе высококвалифицированными силами, и, наконец, то, что учреждающий и учрежденный должны находиться между собой в определенной субординационной связи.

В своей деятельности Институт руководствуется принципом открытости. Из чего в том числе исходит Концепция организации мониторинга президентских и парламентских выборов, а также референдумов в государствах-участниках СНГ, на основе которой строится работа Института и его филиалов (принята в 2009 г.). Ее содержание помогает лучше понять задачи Института как финансирующим его деятельность межгосударственным структурам, так и приглашающим государствам. В Концепции отражены содержание и особенности как этапа долгосрочного мониторинга, так и этапа краткосрочного мониторинга, взаимодействие экспертов Института с участниками избирательного процесса, а также с наблюдателями-парламентариями.

Эксперты Института знают: полноценное внешнее электоральное наблюдение начинается задолго до дня голосования. Оно стартует с анализа законодательства, подзаконных актов и правоприменительной практики на предмет их соответствия международным обязательствам и Конституции принимающего государства. Подобный анализ вполне может проводиться дистанционно, без непосредственного присутствия наблюдателей в стране проведения выборов / референдума. В частности, исключительно по результатам юридического анализа устанавливается наличие прямого избирательного права и

периодических обязательных выборов. Для установления же иных характеристик демократических выборов требуется не только обращение к нормативной базе, но и внимательное рассмотрение практики ее применения. Оттого в качестве наиболее продуктивных зарекомендовали себя долгосрочные миссии, включающие экспертов в области организации избирательного процесса, а не краткосрочные миссии, когда наблюдатели приезжают в день или за день – два до голосования. Это предопределяет все большее внимание, которое в последние годы наблюдатели Содружества уделяют именно долгосрочному наблюдению.

Фокусировка мониторинга, осуществляемого парламентскими наблюдателями с одной стороны и долгосрочными наблюдателями-экспертами с другой стороны, различается. Если последние больше внимания уделяют деталям и аспектам избирательного процесса, то парламентарии сосредотачиваются в основном на более общих политических вопросах.

Рабочая группа по долгосрочному мониторингу начинает функционировать в Институте с момента назначения выборов / референдума. После получения МПА СНГ приглашения участвовать в международном наблюдении эксперты Института приступают к наблюдению непосредственно на территории принимающего государства. Длительность долгосрочного мониторинга обычно составляет около трех месяцев и фактически совпадает с предусматриваемыми национальным законодательством временными рамками избирательных кампаний.

В Рабочую группу входят эксперты из числа штатных сотрудников и ведущих ученых крупнейших санкт-петербургских вузов, с которыми Институт связывает

давнее сотрудничество. Задачей, стоящей перед ней, является подготовка аналитических и информационно-справочных материалов для представителей парламентов, которым предстоит участвовать в краткосрочном наблюдении.

После назначения выборов / референдума и перед прибытием наблюдателей от СНГ, в т. ч. долгосрочных, на место электорального события эксперты Института, во-первых, выявляют, в какой степени в принимающей стране возможно соблюдение условий, необходимых для осуществления эффективного наблюдения, а во-вторых, определяют соразмерное распределение ресурсов, которыми располагает применительно к данным выборам (референдуму) МПА СНГ или объединенная Миссия наблюдателей от СНГ, в целях максимального охвата территории принимающей страны.

Чтобы обеспечить репрезентативность наблюдения за голосованием при краткосрочном наблюдении эксперты Института просчитывают оптимальное соотношение территориального охвата проводимого мониторинга и количества проживающих на соответствующих территориях избирателей.

Мониторинг президентских и мониторинг иных выборов обладают своим своеобразием, что в каждом конкретном случае учитывается при планировании порядка долгосрочного наблюдения. Ведущими субъектами парламентских выборов являются политические партии и движения. На выборах главы государства противостояние разворачивается как между отдельными кандидатами, так и между стоящими за некоторыми из них политическими партиями. Отсюда большая сложность мониторинга президентских выборов, которой обусловлены и особенности их долгосрочного наблюдения.

Квалифицированное наблюдение предполагает наличие среди долгосрочных наблюдателей профессионалов в сфере права, политики, масс-медиа и социологии, способных адекватно анализировать все аспекты и фазы избирательного процесса. Особенности принимающего государства могут предполагать расширение экспертных специализаций за счет, например, вопросов национальных меньшинств.

В зависимости от размеров территории государства, где проводятся выборы / референдум, а также численности городского и сельского населения для обеспечения должной репрезентативности мониторинга в рамках Рабочей группы иногда создаются региональные подгруппы во главе с экспертом-координатором (как правило, два – три человека на регион, с учетом особенностей административно-территориального устройства принимающего государства). Эксперты, входящие в региональные подгруппы, организуют работу третьего, низового звена, консультантов-переводчиков из числа граждан государства проведения выборов (пять – семь человек на регион) посредством посещения соответствующих регионов не менее двух раз в месяц на срок до пяти дней. Консультанты-переводчики осуществляют сбор, перевод и обобщение материалов, публикуемых на языке принимающего государства, а также изучают правоприменительную практику на местах. Результаты начального этапа долгосрочного мониторинга отражаются в Промежуточном отчете, содержание которого доводится до наблюдателей из числа парламентариев государств-участников СНГ, в том числе в ходе проводимых для них на базе штаб-квартиры Института семинаров.

Именно таким образом, например, строилась работа Института по наблюдению за выборами Президента

Украины, куда были приглашены представители МПА СНГ (январь – февраль 2010 г.). В деятельность Штаба Миссии МПА СНГ, развернутого в столице принимающего государства, а также его представительств в городах Донецке, Львове, Одессе и Симферополе, была включена Рабочая группа долгосрочного наблюдения в составе четырех экспертов из головного офиса Института, двадцати четырех региональных экспертов, включая трех докторов наук и шести кандидатов наук (юридических, исторических, географических и политических).

Без снабжения справочно-аналитическими материалами членов группы наблюдателей от МПА СНГ, представленных в большинстве своем парламентариями стран Содружества, этим краткосрочным наблюдателям было бы крайне сложно выработать объемное представление об организации и проведении выборов. Это представление вкупе с их личными впечатлениями от краткосрочного наблюдения ложится в основу итогового документа.

Поскольку при долгосрочном наблюдении акцент делается на объективных и верифицируемых аспектах избирательных процессов, постольку в первую очередь в поле зрения экспертов находятся: анализ национального законодательства и правоприменения (включая учет на национальном уровне ранее высказанных замечаний и рекомендаций международных наблюдателей); деятельность центральных избирательных комиссий; действие судебных и внесудебных механизмов разрешения электоральных споров. Источниками для анализа служат национальное законодательство; международно-правовые акты; официальные публикации органов государственной власти (прежде всего материалы государственного

органа, отвечающего за подготовку и проведение выборов / референдумов); статистические сборники; материалы мониторинга предыдущих выборов (местных, парламентских и президентских); документы политических партий и т. д. Разноплановые материалы, получаемые при аналитической обработке этих источников, оказывают существенную помощь наблюдателям от Содружества, помогая прийти к взвешенным выводам.

Основные направления сбора и анализа информации могут быть разделены на несколько крупных блоков.

Первый блок – это общая информация (организация политической системы, ретроспектива проведения соответствующих выборов, оценка политической обстановки, сложившейся накануне выборов, включающая, в частности, описание предвыборных платформ и характеристики кандидатов, претендующих на выборные должности; данные социологических опросов). Составляется общий доклад, включающий в себя анализ политической системы принимающего государства и историю выборов данного типа.

Поскольку данные материалы адресованы вовлеченным во внешнее электоральное наблюдение парламентариям, постольку эксперты Института сосредотачиваются на анализе оценок участниками предвыборной борьбы существующей политической системы, на выдвигаемых представителями различных политических сил предложениях по возможному реформированию государственного устройства. Особое место при этом занимает освещение подходов к существующей избирательной системе. Сказанное предопределяет обширность источников, включающих, помимо собственно

предвыборных программ, т. н. «программные выступления» (партийные декларации и обращения, выступления лидеров партий на парламентских заседаниях, дебатах, пресс-конференциях и т. д.). Фиксируется степень информационной доступности этих выступлений для широкого круга лиц (в качестве одного из критериев демократических выборов) посредством ссылок на публикации соответствующих документов и приведения кратких цифровых данных об их обнародовании. Иногда присутствует частичный анализ позиций иных, не выставляющих своих кандидатов на данных выборах, партий (в случае, если у них имеется свое представление о желательных путях развития национальной избирательной системы).

Совершенствование избирательного законодательства – непереносимое условие обеспечения субъективных прав и поддержания политической стабильности, поэтому второй блок, являющийся во многих отношениях центральным, связан с юридическим анализом. Национальное регулирование проверяется на соответствие международным избирательным стандартам, прежде всего требованиям Конвенции СНГ.

В Юридических Заключениях, подготовку которых осуществляет Институт, национальное законодательство сопоставляется не только с документами, принятыми на уровне Содружества, но оценивается в более широкой системе координат. Отдавая приоритет анализу соотношения национального законодательства с Конвенцией СНГ и развивающими ее положения рекомендательными актами, обращенными к законодателям и международным наблюдателям, Юридические Заключения вместе с тем

соотносят национальное право с обязательствами по линии ООН, Совета Европы (включая документы Венецианской комиссии), СБСЕ / ОБСЕ. Такой подход, вполне отвечая мандату Института, делает более весомыми документы электорального наблюдения, осуществляемого под эгидой Межпарламентской Ассамблеи и принимаемые от лица ее группы наблюдателей.

Так, например, проведенная Институту юридическая экспертиза проекта «Акта референдума о дополнениях и изменениях в Конституцию Азербайджанской Республики», выносимого на референдум 18 марта 2009 г., показала, что «конституционные изменения, выносимые на референдум, не противоречат статьям 1, 2, 6, 7, 8 и 21 Конституции, закрепляющим основы государственного строя Азербайджанской Республики, а также не включают положения, каким-либо образом отменяющие, ограничивающие или иным образом умаляющие нормы гл. III Конституции, закрепляющей основные права и свободы человека и гражданина, а также конституционные гарантии реализации таких прав и свобод; вопросы, вынесенные на референдум, сформулированы исключающим возможность их многозначного толкования образом, чем предотвращается неопределенность правовых последствий принятого на референдуме решения». С другой стороны, случается, что эксперты Института привлекают внимание национальных избирательных органов к проблемным аспектам законодательства.

Также учитывается, насколько принимающее государство прислушалось к рекомендациям, высказанным по итогам предшествующих выборов. Замечания международных наблюдателей, высказанные по итогам предыдущих

электоральных событий, соотносятся с последовавшей на них со стороны национальных законодателей реакцией; делается обзор изменений, осуществленных в период между наблюдаемыми и предшествующими выборами.

Как показывает жизнь, даже самые совершенные законы, взятые сами по себе, не являются панацеей, требуя правоприменительной поддержки. В связи с чем эксперты Института изучают не только нормативный, но и правоприменительный аспект избирательных процессов, протекающих в странах Содружества. Проводится мониторинг деятельности избирательных комиссий всех уровней; анализируются имевшие место нарушения избирательного законодательства и действия уполномоченных органов по восстановлению правопорядка и разрешению электоральных споров. В этой связи члены Рабочей группы находятся в постоянном контакте с правоохранительными органами, а также с органами правосудия. В целом, организаторы выборов и органы охраны правопорядка охотно сотрудничают с Институтом, что помогает готовить насыщенные фактами аналитические и справочные материалы.

В ходе долгосрочного мониторинга перед лицом международной общественности не только раскрываются позитивные стороны избирательного процесса, но и могут фиксироваться факты незаконного вмешательства в выборы, в том числе внешних субъектов. Институт предпринимает усилия к налаживанию сотрудничества не только с Центризбиркомом и органами исполнительной власти государств-участников МПА СНГ, но также со структурами гражданского общества, включая средства массовой информации. В последние годы заметно активизировалось

взаимодействие с представителями общественности по самым различным моментам организации избирательного процесса.

Непрерывное изучение избирательного законодательства и правоприменения в каждой конкретной стране с опорой на филиалы Института, открытые в заинтересованных государствах Содружества, не только существенно облегчает подготовку мониторинговых документов как группы наблюдателей от МПА СНГ, так и объединенной Миссии СНГ, но и помогает компетентным национальным органам исправлять выявляемые в ходе выборной кампании недостатки, а также совершенствовать избирательное законодательство в целом. В этой связи, в частности, заслуживает упоминания интенсивное привлечение сотрудников Международного Института к предварительной экспертизе (на стадии законопроектных работ) базовых нормативных актов в сфере выборов и референдумов. Так, осенью 2013 г. была проведена обстоятельная экспертиза проекта Избирательного кодекса Кыргызской Республики.

Третий блок связан с организацией избирательного процесса и его ходом. Во-первых, ведется постоянный мониторинг средств массовой информации. По специально подготовленным опросным формам и методикам проводится ежедневный обзор СМИ, в результате которого составляются еженедельные сводные отчеты. Во-вторых, опрашиваются участники избирательного процесса: кандидаты и представители их предвыборных штабов; избирательные комиссии всех уровней, от участковых до Центральной избирательной комиссии; общественные организации, прежде всего наблюдающие за выборами / референдумом.

Мониторинг телевидения, радиовещания и печатной

пресса позволяет составить общую картину хода предвыборной кампании; выявить программные тезисы, отстаиваемые кандидатами в дискуссиях; определить, насколько данное электоральное событие соответствует принципам гласности и открытости (как в части информирования избирателей, так и в части предвыборной агитации). Раскрывается ход предвыборной агитации на каналах организаций теле- и радиовещания (в форме публичных дебатов, дискуссий, круглых столов, пресс-конференций, интервью, выступлений кандидатов и их агитационных роликов, показа телеочерков, видеофильмов о зарегистрированных кандидатах и в иных не запрещенных законом формах). Результаты исследований отражаются, в том числе, в виде графиков и сравнительных таблиц.

Интернет-ресурсы и спутниковое телевидение предоставляют широкие возможности для выполнения этой задачи непосредственно в штаб-квартире Института. Не исключен и аутсорсинг, когда мониторинг СМИ поручается независимым исследовательским центрам из числа неправительственных организаций. Однако в любом случае важен объективный характер результатов исследования. Любые суждения экспертов Института, как штатных, так и привлеченных, подтверждаются неперенными ссылками на документальные материалы.

Наконец, четвертый блок связан с мониторингом самого хода голосования; в этих целях Рабочая группа поддерживает постоянный контакт с международными и местными наблюдателями.

Руководитель Рабочей группы предоставляет Координатору группы наблюдателей от Межпарламентской Ассамблеи СНГ промежуточные еженедельные и месячные

отчеты, поступающие от информационно-консультационного центра Института, действующего в столице принимающего государства и осуществляющего мониторинг подготовки к выборам / референдуму, в том числе обобщая сообщения, поступающие от экспертов, которые работают в регионах. На основании этих отчетов, также направляемых в Штаб объединенной Миссии Содружества, складывается предварительная оценка хода избирательной кампании. Чтобы сделать выводы экспертов Института доступными, а их деятельность максимально прозрачной, промежуточные отчеты долгосрочного наблюдения публикуются на сайте МПА СНГ.

Как указывалось выше, там, где они появились, в долгосрочном мониторинге самое деятельное участие принимают филиалы Института, ставшие органичной частью национальных экспертных сообществ. Кроме того, в качестве консультантов-переводчиков привлекаются местные ученые, политологи и юристы; журналисты и представители неправительственных организаций. По методикам, выработанным Институту, они собирают и анализируют требуемую информацию для чего в том числе посещают заседания ЦИК и нижестоящих избирательных комиссий, предвыборные штабы кандидатов и политических партий, наблюдают за составлением списков избирателей и их корректировкой, направляют запросы в правоохранительные органы, следят за дебатами по телевидению и радио, изучают материалы, размещенные в виртуальном пространстве, присутствуют на иных предвыборных мероприятиях. Так, например, при наблюдении, осуществляемом в Азербайджанской Республике, традиционно создаются, помимо информационно-консультационного центра

Института в столице государства Баку, еще и региональные центры в городах Сумгаит, Куба, Шеки, Гянджа и Ленкорань.

В период краткосрочного наблюдения Рабочая группа поддерживает постоянную связь с членами группы международных наблюдателей, в особенности на этапе работы над итоговым документом.

Постепенно складывается практика взаимодействия в процессе долгосрочного мониторинга между экспертами Института и представителями иных, также проводящими подобный мониторинг, международных организаций (ОБСЕ, Совет Европы). Осуществляемый в рамках двусторонних и многосторонних встреч обмен мнениями и аналитическими материалами способствует интеграции Института в сеть ведущих европейских структур, осуществляющих наблюдение за выборами, а также позволяет повысить качество экспертного анализа. Кроме того, итоговые документы, подготовленные при экспертном содействии Института и принимаемые наблюдателями от МПА СНГ, представляются затем для ознакомления и распространения в ООН, ПА СЕ, ПА ОБСЕ, БДИПЧ ОБСЕ, а также направляются международным неправительственным организациям.

Помимо участия в долгосрочном наблюдении, Институт интенсивно проводит международные, в том числе обучающие, семинары, конференции, круглые столы. За годы своего существования Институт превратился в один из центров повышения квалификации международных наблюдателей; мероприятия по их подготовке, проводимые Институтом, пользуются безусловной востребованностью. В частности, тесное сотрудничество Исполкома СНГ с Институтом позволило осязаемо улучшить методическую

подготовленность наблюдателей от Содружества. Не ограничиваясь экспертизой избирательного законодательства, Институт разрабатывает применительно к особенностям принимающих стран методические пособия и памятки долгосрочным наблюдателям. Кроме того, участникам обучающих семинаров предоставляются подборки подготовленных экспертами Института многоаспектных справочно-статистических материалов.

Признание высокого профессионализма специалистов Института в области электорального просвещения доказывает, в частности, следующий факт: накануне выборов, проводимых в Кыргызстане, именно его специалистам было доверено обучение членов участковых и районных избирательных комиссий, большинство из которых на тот момент были в недостаточной степени знакомы с обновленным национальным избирательным законодательством.

Научно-практические мероприятия Института отличает неизменно высокий уровень представительства. Помимо его сотрудников – признанных специалистов в области избирательного права и функционирования электоральных институтов – в них принимают участие депутаты парламентов стран Содружества, руководители Секретариата Совета МПА СНГ и Исполнительного комитета СНГ, представители ОБСЕ (Парламентская Ассамблея, Бюро по демократическим институтам и правам человека), Совета Европы и других международных организаций, национальные организаторы выборов, приглашенные ведущие эксперты, сотрудничающие с наблюдательными миссиями СНГ, ОБСЕ и Совета Европы.

Здесь обсуждаются концептуальные вопросы, происходит обмен полезной информацией о ходе избирательных

кампаний и референдумов, проводимых как в странах Содружества, так и за его пределами. Принимая во внимание состав аудитории, эти мероприятия выступают уникальной площадкой для содержательного и откровенного диалога по различным проблемам международного наблюдения.

Широкая вовлеченность в мероприятия Института должностных лиц ОБСЕ, Совета Европы и Венецианской комиссии, неправительственных организаций подтверждает в том числе открытость разработок Института, равно как и их востребованность. Участие сотрудников Института в различного рода научных и просветительских мероприятиях, посвященных актуальной тематике в области электоральных исследований, способствует наращиванию научного потенциала Содружества.

Поскольку деятельность аналитических центров при международных организациях, занимающихся электоральным наблюдением, должна способствовать в конечном итоге единому пониманию качественных характеристик наблюдаемого процесса, постольку возможности экспертных встреч, организуемых Международным институтом мониторинга (или проводимых при участии его представителей), используются в том числе для продвижения идеи общеевропейских избирательных стандартов. Опыт работы делегаций Института в представительных международных форумах, показывает: он стал частью всемирного «пула» экспертных центров по электоральной проблематике, а к его мнению прислушиваются даже самые непримиримые оппоненты отстаиваемых им подходов.

Время подтвердило обоснованность принятого Советом МПА СНГ решения – Институт успешно и целенаправленно

действует на пространстве Содружества, обеспечивая всесторонний мониторинг выборов и референдумов. С одной стороны, он вооружает международных наблюдателей от СНГ и прежде всего парламентариев стран Содружества обширной и во многих случаях эксклюзивной информацией. Промежуточные и итоговые выводы наблюдательных миссий Содружества основаны на огромном фактическом материале, собранном и осмысленном аналитиками Института. С другой стороны, результаты электорального наблюдения, рассматриваемые в более общем плане, являются существеннейшей частью информационного массива, позволяющего экспертам Института системно исследовать политические процессы на всем пространстве СНГ.

Международное наблюдение за выборами – значимый инструмент развития демократии. Его цель не критика ради критики, но в первую очередь обмен опытом с помощью регулярного мониторинга, выработки рекомендаций и консультаций, проводимых как на двусторонней, так и на многосторонней основе.

При этом присутствие или отсутствие международных наблюдателей, взятое само по себе, вряд ли может рассматриваться в качестве единственного критерия легитимности состоявшихся выборов или референдума. Ведь мониторинг является не самоцелью, но средством улучшения избирательного процесса. Повышая его прозрачность, внешнее электоральное наблюдение, безусловно, способствует укреплению к нему доверия как

национального, так и международного. Более того, крайне важен учет обоснованных замечаний и рекомендаций международных наблюдателей. Вместе с тем мнение сторонних субъектов, каковыми международные наблюдатели выступают относительно национального избирательного процесса, никак не обладает априорно высшим авторитетом в сравнении с мнением всей совокупности публичных властей суверенного государства-парламента, избирательных и правоохранительных органов и т. д. Тем более это относится к мнению, принадлежащему наблюдателям от одной, отдельно взятой международной организации.

Деятельность наблюдателей Содружества опирается прежде всего на Конвенцию СНГ, определившую критерии демократичности, справедливости, подлинности, свободы выборов и ставшую неотделимой частью избирательного законодательства большинства стран Содружества.

На дальнейшее повышение качества внешнего электорального наблюдения направлены проводимые Межпарламентской Ассамблеей и Исполнительным комитетом Содружества совместно с Советом постоянных представителей государств СНГ при его уставных органах обучающие семинары, круглые столы по вопросам совершенствования подготовки наблюдателей от СНГ.

Новое дыхание классическим формам парламентской дипломатии придает деятельность Международного института мониторинга развития демократии по экспертному сопровождению внешнего электорального наблюдения в странах Содружества.

В целом практика международного наблюдения, осуществляемого под эгидой Межпарламентской

Ассамблеи, способствует выработке модели, в известном смысле более отвечающей вызовам современности, чем иные. Силами профильного подразделения проводится долгосрочное (экспертное) наблюдение. В свою очередь, депутаты парламентов государств Содружества от имени МПА СНГ принимают участие в краткосрочном наблюдении за выборами и референдумами (действующие политики не могут длительное время находиться за пределами своего государства). Ведь парламентарии, быть может более, чем кто-либо другой, заинтересованы в упрочении демократии в каждой из стран СНГ как факторе положительно сказывающемся на развитии парламентаризма во всех странах Содружества.

Глава 3

Методология

электорального наблюдения: актуальные проблемы

Юридическая основа мониторинга

Качественность внешнего электорального наблюдения во многом зависят от верной методологии, подразумевающей в том числе прочную юридическую основу и ее непротиворечивое применение.

В своей деятельности наблюдатели от межгосударственных органов Содружества опираются на надежную правовую базу. Ее основой является Конвенция о стандартах демократических выборов, принятая большинством стран СНГ (Армения, Беларусь, Казахстан, Кыргызстан, Молдова, Россия и Таджикистан). Подписав и ратифицировав Конвенцию, эти государства приняли на себя юридические обязательства соблюдать высокие требования при проведении выборов и референдумов, включая соблюдение статуса международных наблюдателей.

Насколько допустимо применение положений Конвенции СНГ при юридической экспертизе избирательного законодательства тех государств Содружества, которые пока не стали ее участниками? В доктрине международного публичного права все более утверждается расширительная трактовка понятия «участие государства» в случаях, когда речь идет о соглашениях в области прав человека.

Она мотивируется как требованием соблюдения общих (уставных) обязательств, так и интересами поддержания стабильности международного гуманитарного правопорядка. Нередко имеет место констатация международными судами «косвенной вовлеченности» государства в то или иное соглашение, аргументируемая подписанием им этого соглашения (хотя бы за этим и не последовала ратификация) и даже участием соответствующих государств в переговорах, конференциях, консультациях по выработке текста соглашения (хотя бы за этим и не последовали ни подписание, ни ратификация).

Очевидно, такой подход применим и при разрешении вопроса об использовании Конвенции СНГ при экспертизе избирательного законодательства нератифицировавших ее государств Содружества. Ведь продолжает действовать общий массив обязательств, как общего (Устав СНГ), так и специального (принятые в рамках СНГ документы по правам человека) характера, содержанию которых Конвенция полностью соответствует. В то же время она способствует более полной реализации положений, содержащихся в данных актах.

Во всяком случае, юридически обоснованно обращение к Конвенции СНГ таких научно-экспертных подразделений уставных органов Содружества, каким, в частности, является Международный институт мониторинга для целей анализа национального избирательного законодательства, в том числе при осуществлении долгосрочного наблюдения как за парламентскими и президентскими выборами, так и за референдумами.

Как уже ранее отмечалось, Конвенция СНГ представляет собой единственное в мире международное соглашение,

столь тщательно прописавшее носящие правовой характер обязательства в электоральной сфере. Разрешая сложный вопрос выбора ориентира, равняясь на который можно было бы «измерять» демократичность национальной избирательной системы, она выдвигает таковым международный избирательный стандарт. В том числе, в Конвенции СНГ содержится открытый перечень прав, которые государства-участники обязаны предоставить наблюдателям, включая международных. Так, наблюдатели имеют возможность знакомиться с деятельностью избирательных комиссий всех уровней и получать от них необходимую информацию, общаться с кандидатами на выборные должности, с представителями средств массовой информации, свободно посещать избирательные участки.

На основе конвенционных предписаний приняты и применяются Рекомендации для международных наблюдателей от СНГ за выборами и референдумами (ныне действует третья редакция, принятая МПА СНГ в 2011 г.). В них скрупулезно описаны не только функции наблюдателя, но и порядок работы руководства наблюдательной миссии по обобщению материалов и подготовке выводов. С учетом положений обновленного Руководства по оказанию помощи в проведении выборов, подготовленного Департаментом по политическим вопросам Секретариата ООН и Программой развития ООН, а также практики ООН в оказании помощи по подготовке и проведению референдумов с 2004 г. применение Рекомендаций было распространено и на референдумы, проводимые в государствах Содружества.

При создании Рекомендаций для международных наблюдателей учитывалось, что они призваны дать практические советы по применению уже принятых и

действующих на настоящий момент документов (прежде всего – Конвенции СНГ), а не представлять собой их пересказ, дословный и тем более вольный. Иными словами, назначение Рекомендаций – разъяснение отдельных полномочий, предполагаемых статусом международных наблюдателей (основы которого закрепляют иерархически высшие акты), но не его конструирование либо видоизменение.¹⁰

Соответственно, Рекомендации для международных наблюдателей от СНГ содержат, во-первых, своего рода «алгоритм» оценивания, в какой степени принимающими государствами при проведении выборов / референдумов соблюдаются обязательства, прежде всего конвенционные, и во-вторых, порядок организации наблюдательской деятельности. Рекомендации, вобрав в себя все самое ценное из мониторингового опыта Содружества, удовлетворили назревшую потребность в методологическом обеспечении внешнего электорального наблюдения, требования к которому резко возросли с принятием Конвенции СНГ.¹¹

10 Нельзя не отметить, что, в настоящее время, к сожалению, в некоторых моментах между Рекомендациями МПА СНГ законодателям или Рекомендациями МПА СНГ международным наблюдателям есть известные расхождения. Так, например, Рекомендации наблюдателям говорят об 1% голосов избирателей как предельно допустимом значении при сборе подписей в поддержку выдвижения кандидата (п. 4.3.5.), а Рекомендации законодателям говорят о 2% (раздел «Перечень мер, необходимых для совершенствования законодательства», подраздел «Всеобщее избирательное право», 11-й абзац). Впрочем, с учетом крайне мягкой формулировки Рекомендаций для наблюдателей о безусловных нестыковках все же говорить не приходится.

11 Несколько лет тому назад общеевропейский документ о стандартах выборов, казалось, был почти согласован. Впоследствии продвижение проекта европейской Конвенции о стандартах выборов, избирательных прав и свобод застопорилось, поскольку Кабинет министров Совета Европы считал подобный документ преждевременным. В настоящее время Межпарламентской Ассамблеей СНГ начаты переговоры с Парламентской ассамблеей Совета Европы и Парламентской ассамблеей ОБСЕ по согласованию позиций в области международного наблюдения за выборами

Заметим, что хотя Рекомендации для международных наблюдателей входят в корпус документов, совокупно раскрывающих стандарты демократических выборов, в своих итоговых документах наблюдатели Содружества обычно на них не ссылаются. Ведь при всей их значимости Рекомендации, продолжая оставаться по своей природе внутренним документом международной организации, не закрепляют обязательства государства (как, например, Конвенция СНГ) и даже не адресуются непосредственно к государству или высшим органам государственной власти отдельных государств (как, например, Рекомендации законодателям, принятые МПА СНГ; резолюции ПАСЕ или заключения по законопроектам Венецианской комиссии).¹²

Иные вопросы организации электорального наблюдения раскрывает Положение о Миссии наблюдателей от СНГ, также помогающее каждому наблюдателю следовать установленным Конвенцией критериям при оценке избирательного законодательства и правоприменения.

Обращение к практике некоторых действующих в области электорального наблюдения международных организаций свидетельствует, что созданными в недрах бюрократических структур разработками нередко подменяется отсутствие

в целях последующего закрепления достигнутых договоренностей в документе, сопоставимом по степени проработанности и обязательности с Конвенцией СНГ.

12 В то же время развернутое изложение методики проведенной юридической экспертизы позволяет компенсировать неупоминание Рекомендаций как в преамбуле юридических Заключений, так и в их тексте. О «рабочей лаборатории» юридической экспертизы, результаты которой излагает Заключение, и одним из неперенных слагаемых которой являются Рекомендации наблюдателям, уместней говорить в визуальном обособленном от основного текста юридического Заключения, но логически связанном с ним разделе (приложение; развернутое примечание и т.д.).

межгосударственных соглашений либо, по крайней мере, договоренностей, согласованных на межпарламентском уровне. В этом контексте нельзя не отметить, что все программные и рекомендательные документы СНГ по электоральной проблематике принимаются Межпарламентской Ассамблеей государств-участников СНГ. Этому предшествует скрупулезное обсуждение проектов соответствующих актов в парламентах; органах публичной власти, ответственных за электоральное администрирование; академическом сообществе и неправительственных организациях.

Следует также подчеркнуть, что при проведении наблюдения представители Содружества, отдавая по понятным причинам приоритет установлению соответствия между положениями Конвенции СНГ с одной стороны и национальным избирательным законодательством и правоприменением с другой стороны, также определяют соответствие условий проведения выборов и референдумов иным значимым международным документам, принятым в рамках ООН, СБСЕ / ОБСЕ, Совета Европы и т. д. Несмотря на то, что обязательства в рамках ОБСЕ и Совета Европы, включая Руководящие принципы Венецианской комиссии, учтены (с определенными уточнениями, естественно) Рекомендациями по совершенствованию законодательства, принятыми на пленарном заседании МПА СНГ, тезис о том, что документы Содружества, посвященные электоральной проблематике, консолидируют все подходы названных европейских организаций по вопросам совершенствования избирательного права и правоприменения, западным партнерам далеко не столь

очевиден.¹³ И напротив, доводы в пользу легитимности состоявшихся выборов либо референдума выглядят в их глазах тем убедительнее, чем теснее анализ избирательного законодательства соотнесен, в том числе, с документами ОБСЕ и Совета Европы.

Вместе с тем, в целях обеспечения наблюдения за выборами и референдумами в рамках ОБСЕ коллективно согласованной нормативно-правовой базой Республика Армения, Республика Беларусь, Республика Казахстан, Кыргызская Республика, Российская Федерация, Республика Таджикистан и Республика Узбекистан предложили государствам-участникам ОБСЕ рассмотреть проект Базовых принципов организации наблюдения за общенациональными выборами (2007 г.). Этот документ не только отражал видение представившими его государствами основных аспектов внешнего электорального наблюдения,

13 Тем более, что между Рекомендациями по совершенствованию законодательства и действующим избирательным законодательством стран Содружества на данный момент есть известные расхождения. Так, например, внесение изменений в законодательство Российской Федерации (ФЗ от 25 июля 2011 г. № 263-ФЗ) произошло менее чем за три месяца до начала избирательной кампании, как это предлагается в Рекомендациях. Существуют различия и в определении возрастного ценза, необходимого для осуществления пассивного избирательного права. В представленном тексте утверждается, что существующий в Российской Федерации возрастной ценз в 21 год «соответствует положениям Рекомендаций». Однако Рекомендации четко указывают: «Кандидат в депутаты нижней палаты парламента или однопалатного парламента должен достичь возраста 25 лет» (п. 1.3.). Кроме того, в российском законодательстве отсутствует возможность для самовыдвижения всех избирателей, обладающих пассивным избирательным правом. Между тем Рекомендации указывают, что «выдвижение кандидатов может быть осуществлено избирателями соответствующего избирательного округа, в порядке самовыдвижения» (п. 8.7). В другом месте они предлагают «обеспечить право граждан... выдвигать свои кандидатуры в порядке самовыдвижения» (рекомендация 8 Раздела «Всеобщее избирательное право» Перечня мер). Однако согласно законодательству Российской Федерации такое право отсутствует у граждан, не разделяющих программу ни одной из партий, участвующих в выборах).

включая порядок взаимодействия международных организаций, осуществляющих мониторинг подготовки и проведения выборов с органами государственной власти, структурами гражданского общества и организаторами выборов, но прежде всего был нацелен на гармонизацию практикуемых подходов. Увы, данное предложение осталось без ответа, равно как и российское предложение о проведении конференции руководителей центризбиркомов стран ОБСЕ для обмена лучшей практикой и выработки рекомендаций.

Особое место в наборе юридических инструментов, к которым обращаются наблюдатели СНГ на выборах и референдумах, занимают акты мягкого права. Неуклонно растущее значение этих документов – знаменательная черта современного международного права.¹⁴ Термином «мягкое право» обычно обозначают акты, принимаемые на международном уровне (чаще всего в рамках тех или иных межгосударственных организаций) и оказывающие, невзирая на свою факультативность, серьезное влияние на национальный правопорядок. Инструментарий мягкого права, понимаемого в широком смысле, составляют либо программно-политические (декларативные) акты, либо конкретизирующие конвенционные (нормативные) документы, однако обладающие не столь определенной правовой природой. Когда же речь идет о мягком праве в узком смысле слова, к нему относят лишь акты последней категории, чьи положения, не будучи юридически обязательными, оказывают тем не менее

14 Abbott Kenneth W; Snidal Duncan. Hard and Soft Law in International Governance // International Organization. Vol. 54, No. 3, Legalization and World Politics. (Summer, 2000); Cohen Amichai. Bureaucratic Internalization: Domestic Governmental Agencies and the Legitimization of International Law // Georgetown Journal of International Law. Summer 2005.

серьезное регулирующее воздействие на соответствующий круг вопросов.¹⁵

Мягкое право, включенное в механизм наднационального регулирования избирательных процессов, содержится в декларациях, рекомендациях, докладах, заключениях и других актах. Более того, суммарно акты мягкого права составляют самую объемную часть этого механизма. При этом чем выше политическая значимость того или иного акта мягкого права, тем выше вероятность, что он, не являясь формально обязательным, будет таковым фактически.¹⁶

Роль, которую – в рамках международно-правовых механизмов, обеспечивающих демократичность проведения выборов и референдумов – играют акты мягкого права, неуклонно возрастает. Примером тому в том числе служит совокупность посвященных избирательному праву и его применению рекомендательных документов, как разрабатываемых Межпарламентской Ассамблеей СНГ, так и принимаемых Европейской комиссией за демократию через право (Венецианская Комиссия).

Как правило, положения различного рода Рекомендаций и Комментариев, посвященных избирательному процессу в целом либо отдельным его компонентам, развивают нормы международных соглашений по электоральной тематике

15 Доктринальные подходы к феномену мягкого права за последние десятилетия эволюционировали от открытого неприятия до признания его позитивных сторон и даже преимуществ в сравнении с правом «жестким». Ср., напр.: Колодкин Р. А. Критика концепции «мягкого права» // Советское государство и право. 1985. № 12; Лукашук И. И. Международное «мягкое» право // Государство и право. 1994. № 8–9; Кашлач О. В. Нормы «мягкого» права: понятие и признаки // Журнал международного права и международных отношений. Минск. 2006. № 2.

16 Черниченко С. В. Теория международного права: в 2 т. Т. 2: Старые и новые теоретические проблемы. М., 1999. С. 292–294.

(как то, например, происходит в случае с Рекомендациями наблюдателям СНГ относительно Конвенции СНГ о стандартах демократических выборов) или нормы общих конвенций по правам человека (как то имеет место в документах Венецианской комиссии относительно Европейской конвенции о защите прав человека). Иногда же расширенная интерпретация конвенционных указаний, осуществляемая актами мягкого права, готовит почву для последующего преобразования рекомендательных формулировок в обязательные указания – путем обновления редакции конвенции либо принятия дополнительных протоколов к ней. Это чаще всего происходит тогда, когда акт мягкого права содержит общие стратегические установки, впоследствии закрепляемые в новых международных договорах или же через новеллизацию принятых ранее.

Так как в работе Венецианской Комиссии участвуют не только государства-члены Совета Европы, но и некоторые неевропейские государства, включая ряд государств Содружества, то осуществляемое Комиссией консультирование государств в области конституционных реформ, экспертиза избирательного законодательства – прежде всего благодаря формулируемым рекомендациям – содействует восприятию положений права Совета Европы не входящими в него государствами. Тот же эффект – усвоение отстаиваемых Советом Европы ценностей, в том числе правовыми системами государств, не входящих в него – достигается при выработке Комиссией документов общего плана: «принципов», «руководящих начал», «сводов должного поведения» (codes of good practice; codes de bonne conduite).

Положения мягкого права, содержащиеся в частности в

рекомендациях, составляемых на основе докладов членов Венецианской комиссии, отчасти восполняют отсутствие в рамках права Совета Европы конвенционной регламентации избирательных правоотношений. Этому способствует то, что для применения указанных положений не требуются какие-либо особые и порой весьма длительные ратификационные процедуры.

Еще одним немаловажным свойством положений мягкого права является имеющаяся у них возможность апробации еще не вступивших в силу конвенционных норм (не ратифицированных) и даже еще не подписанных (проекты конвенции).¹⁷ Если это проходит успешно, не вызывая категорического неприятия со стороны заинтересованных государств, то она тем самым содействует скорейшему принятию этими государствами конвенции (присоединению к конвенции) с последующим возложением собственно юридических обязательств. Иными словами, добровольное выполнение указаний, содержащихся в актах мягкого права, предстает субститутотом соглашения. Оно констатирует достижение договоренности между государствами-адресатами, облегчающей принятие ими конвенционных норм. В этом отношении акты Венецианской комиссии, кодифицирующие европейское избирательное наследие и гармонизирующие ключевые подходы к проблематике избирательного права в Европе – Свод рекомендательных норм при проведении выборов (2002 г.), а также Свод рекомендательных норм при проведении референдумов (2007 г.) – выступают одной из потенциальных основ тех конвенционных актов, которые в будущем могли бы быть

приняты под эгидой Совета Европы или даже нескольких международных организаций.

Чем дальше, тем больше внешнее электоральное наблюдение, осуществляемое ведущими в этой области европейскими организациями, опирается на прецедентное право, вырабатываемое Европейским судом по правам человека. При этом объем практики самого суда по делам о нарушении избирательных прав неуклонно растет.

Ссылками на отдельные решения Европейского Суда по правам человека нередко аргументируются общие суждения Венецианской комиссии по вопросам избирательного права. Подобный тщательный учет страсбургской практики, несомненно, способствует укреплению позиций этого органа международной юстиции в рамках национальных правопорядков. И наоборот, в ряде постановлений Европейского суда по правам человека присутствуют ссылки на документы Венецианской Комиссии по электоральной тематике. Прежде всего это происходит при применении Протокола № 1, ст. 3 – «Право на свободные выборы» (см. например: *The Georgian Labour Party v. Georgia*, *Petkov and Others v. Bulgaria*, *Tănase and Chirtoacă v. Moldova*, *Russian Conservative Party of Entrepreneurs and Others v. Russia*, *Yumak and Sadak v. Turkey*).

Зачастую цитированием документов Венецианской комиссии обосновывают свои решения высшие судебные органы государств, участвующих в ее работе. К чему, помимо прочего, располагает имеющаяся у Комиссии прерогатива предоставления заключений *amicus curiae* – по запросу конституционного суда государства-участника. Эта возможность облегчает обретение рекомендательными по своей природе актами *opinio juris*, т. е. получение ими

17 В частности, см.: Boyle A.E. Some Reflections on the Relationship of Treaties and Soft Law // *International and Comparative Law Quarterly*. October 1999, Vol. 48.

юридически обязывающего значения. Добровольное и устойчивое соблюдение государствами содержащихся в заключениях Комиссии положений о желательном порядке проведения выборов и референдумов по прошествии относительно продолжительного времени позволяет видеть в подобных заключениях отражение норм обычного права, являющегося, согласно ст. 38 Статута Международного Суда ООН, наряду с международным договором, одним из основных источников международного права.¹⁸

Прослеживается тенденция к согласованию нацеленных на электоральное регулирование и вырабатываемых в лоне различных международных организаций положений мягкого права. Так, трудно отрицать взаимосвязь между документами Венецианской комиссии, посвященными избирательному праву, и документами БДИПЧ ОБСЕ.

Механизмы мягкого права, создаваемые Венецианской Комиссией, вносят свой вклад в разрешение коллизий, обусловленных сосуществованием нескольких наднациональных правозащитных режимов и основанных, соответственно, на Европейской конвенции о правах человека, Хартии фундаментальных прав Европейского Союза, Конвенции СНГ о правах и основных свободах человека (ср., напр., Заключение «О юридических проблемах, связанных с одновременным существованием Европейской конвенции по правам человека и Конвенции СНГ о правах и основных свободах человека», Заключение «О влиянии юридически обязывающей Хартии основных прав Европейского Союза на систему защиты прав человека в Европе»).

18 См.: Chinkin C.M. The Challenge of Soft Law: Development and Change in International Law // The International and Comparative Law Quarterly, Vol. 38, No. 4 (Oct., 1989).

Таким образом, вызванная формальной необязательностью актов мягкого права ограниченность их возможностей на деле оказывается сугубо кажущейся. Впрочем, применительно к государствам-членам Совета Европы утверждение о необязательности документов, принимаемых Венецианской комиссией в области выборов, будет не вполне верным. Поскольку, как правило, экспертиза национального избирательного права инициируется Парламентской Ассамблеей Совета Европы в контексте процедуры мониторинга (или постмониторинга), постольку исполнение рекомендаций, формулируемых по итогам экспертизы, оказывается показателем готовности государства соблюдать взятые им на себя обязательства.

Подобно деятельности Комиссии ООН по международному праву на глобальном уровне, деятельность Венецианской комиссии на региональном уровне направлена на прогрессивное развитие международного права. Однако между ними есть одно примечательное различие. Документы, разрабатываемые Комиссией по международному праву, предполагают последующее обретение конвенционного статуса. Значение же проектов, так и не воплотившихся в возлагающие на своих участников юридические обязательства международные соглашения, определяется как суммарное мнение авторитетных представителей доктрины, а если с момента обнародования проекта прошло более или менее продолжительное время и фактическое поведение субъектов международного права в целом не расходится с положениями проекта – как отражение уже сложившихся обычных норм. Напротив, документы Венецианской комиссии, в том числе по вопросам избирательного права, изначально обладают

рекомендательным значением. Но если сопоставить размеры влияния, оказываемого на национальный правовой порядок этими документами и проектами Комиссии ООН по международному праву, можно убедиться, что роль рекомендаций Венецианской комиссии, по крайней мере, в сфере избирательного законодательства, гораздо выше.

Заметим в этой связи, что акты, принимаемые Межпарламентской Ассамблеей СНГ, в том числе по электоральной проблематике, сочетают в себе и те, и другие черты (модельные законы; рекомендации), что создает благоприятные условия для имплементации согласованных на уровне Содружества подходов национальными правовыми порядками.

Итак, международные избирательные стандарты – как требования к проведению выборов и референдумов – вбирают в себя, помимо непосредственно правовых норм, еще и положения мягкого права. Но для превращения тех или иных, порой сугубо рекомендательных, предложений в положения мягкого права они, помимо авторства авторитетной международной инстанции, должны отвечать определенным содержательным критериям.

Во-первых, восполнять лакуны международного и национального регулирования. Причем воздействие на национальное право будет тем сильнее, чем более компенсируемые таким образом пробелы будут затрагивать не периферийные, но центральные либо наиболее острые проблемы электорального регулирования.

Во-вторых, они не должны сводиться к абстрактным благопожеланиям; к набору неконкретных или заведомо нереализуемых предложений.

Наконец, в таких документах желательно воздерживаться

от использования расплывчатых (и, стало быть, открытых для произвольного толкования) понятий, и кроме того, стремиться к их необходимой компактности.

Тем самым учет наблюдателями от СНГ, равно как и экспертами действующих при уставных органах Содружества исследовательских центров, актов мягкого права, принятых по электоральным вопросам, вполне закономерен, будучи вызван немалым влиянием, которое названные акты оказывают на наднациональную регламентацию избирательных процессов. Во многом это значение определяется концептуальными и юридико-техническими достоинствами документов, заключающих в себе мягкое право и позволяющих нюансировать, уточнять особенности действия в рамках национальных избирательных систем тех или иных предписаний международного характера.¹⁹

Помимо сказанного, подход, предполагающий при проведении внешнего электорального наблюдения представителями Содружества учет требований и рекомендаций, содержащихся в актах мягкого права, выработанного вне рамок СНГ, создает предпосылки для развития диалога между уставными органами Содружества и европейскими организациями, а также между государствами Содружества и государствами, не входящими

19 Критерии оценки качества выборов, применяемые экспертами Международного института мониторинга, помимо Конвенции СНГ и производных от нее документов, содержатся также в следующих актах, либо принятых с участием государств СНГ, либо принятых профильными подразделениями международных организаций, в работе которых участвует большинство стран Содружества: Декларация Межпарламентского Союза о критериях свободных и справедливых выборов (Париж, 26 марта 1994 г.), Свод рекомендуемых норм при проведении выборов (выработаны Венецианской комиссией Совета Европы, приняты на 52-й сессии ПАСЕ, Страсбург, 30 октября 2002 г.); Документ Бюро по демократическим институтам и правам человека (БДИПЧ) ОБСЕ Существующие обязательства по проведению демократических выборов в государствах-участниках ОБСЕ (Варшава, 30 июня 2003 г.).

в него, но участвующими в деятельности ОБСЕ и Совета Европы, относительно выработки общеевропейского нормативного акта, посвященного международным избирательным стандартам. Такой подход демонстрирует наличие общей почвы и возможность обретения новых точек соприкосновения и совместимости. До тех пор, пока он преобладает при составлении итоговых актов наблюдательных миссий Содружества, их заключения будут выгодно отличаться от мониторинговых документов других международных организаций. Следовательно, именно до тех пор за участвующими в электоральном наблюдении представителями Содружества будет оставаться моральное право подвергать эти документы справедливой критике. И наоборот, обозначенные привлекательные стороны утрачиваются при противоположном, «изоляционистском» подходе. На данный момент в институтах Содружества, ответственных за проведение электорального наблюдения, существует понимание того, что сугубая сосредоточенность на «самоцитировании» не помогает укреплению контактов государств Содружества и его уставных органов с иными субъектами внешнего электорального наблюдения.

Как уже отмечалось, в дело согласования национального регулирования с международными избирательными стандартами вносит посильный вклад экспертный центр – Международный институт мониторинга развития демократии МПА СНГ. В том числе благодаря его исследованиям выявляются до сих пор присутствующие в избирательном законодательстве и правоприменении государств Содружества несовершенства и проблемы. Наряду с этим, возможно, стоит подумать о создании Контрольного органа, осуществляющего мониторинг исполнения

государствами-участниками Конвенции принятых на себя обязательств, посредством рассмотрения ежегодно представляемых отчетных докладов.

Каждое из содержащихся в Юридическом заключении о соответствии избирательного законодательства международным избирательным стандартам (оно готовится сотрудниками Международного института мониторинга) суждений о соответствии того или иного положения национального права действующим на международном уровне требованиям подкрепляется ссылкой на конкретный раздел, параграф, статью сопоставляемых документов. В свою очередь, Заключения, принимаемые по итогам выборов и референдумов от лица Группы наблюдателей МПА СНГ, нередко содержат замечания, а также органически связанные с ними рекомендации по дальнейшему совершенствованию законодательства.

Частично эти замечания и рекомендации воспроизводят аналогичные позиции Юридического заключения (в случае согласия с ними наблюдателей), частично иницируются непосредственно наблюдателями. Наблюдатели от Содружества никогда не игнорируют сообщения об имевших место электоральных нарушениях. Однако для каких-либо выводов, отражаемых в обнародуемых документах (пресс-релизах, заявлениях, заключениях) используются лишь надлежащим образом проверенные данные. Самыми распространенными дефектами, с которыми наблюдатели обычно сталкиваются, являются нарушения порядка проведения предвыборной / предреферендумной агитации и нарушения, касающиеся составления списков избирателей. Как правило, страны, в которых проходило наблюдение, принимают высказанные замечания во внимание,

подвергая требуемой корректировке законодательство и правоприменение.

В целом, электоральное наблюдение, осуществляемое от имени Содружества, обладает на сегодняшний день действенным юридическим инструментарием. При этом все составные части его одобрены / приняты государствами Содружества либо его уставными органами (тогда как большинство документов ОБСЕ, связанных с мониторингом выборов, принимаются административным подразделением этой организации, БДИПЧ, без каких-либо согласований с государствами-участниками ОБСЕ и даже с ее уставными органами).

Проблема двойных стандартов

Электоральное наблюдение, будучи напрямую связанным с оценкой демократичности выборов и соблюдения в их ходе прав человека, представляет собой гораздо большее, чем просто один из общепринятых атрибутов современного избирательного процесса. Тем более оно не может восприниматься некой рутинной технической процедурой и не должно превращаться в таковую. Цель внешнего наблюдения состоит прежде всего в проверке соответствия избирательного процесса международным обязательствам государства. Помимо того, оценивается соответствие происходящего национальному законодательству.

На глобальном уровне контуры общего подхода содержит Декларация принципов международного наблюдения за выборами, принятая под эгидой ООН и содержащая в качестве приложения Кодекс поведения международных наблюдателей (2005 г.).

На европейском уровне подобного документа нет. И если по организационно-техническим аспектам выборов разногласия в заключительных выводах действующих на этом уровне мониторинговых организаций обычно отсутствуют, то нередко различаются общие (политические) оценки. Подобная противоречивость снижает уважение к институту международного наблюдения, порождая подозрения в предзаданности оценок.

В некоторых случаях оценки одних и тех же состоявшихся в странах Содружества избирательных кампаний, сделанные международными наблюдателями от СНГ и ОБСЕ, значительно различались. Тому есть несколько причин.

Первая причина: различный подход к тому, в какой степени следует учитывать переходный характер нынешней политической системы в государствах СНГ и делать поправку на него при вынесении итоговой оценки. Международные наблюдатели от ОБСЕ склонны пренебрегать исторической перспективой, отказываясь видеть какую бы то ни было положительную динамику в проведении выборов / референдумов на пространстве Содружества. Если же ретроспективно сравнивать, как видоизменялось регулирование избирательного процесса в одной и той же стране СНГ, то произошедшие сдвиги очевидны. Именно это обстоятельство всегда склонны учитывать наблюдатели от Содружества.

Вторая причина – различная оценка одних и тех же электоральных процедур. Например, досрочное голосование по почте в 29 штатах, а также досрочное голосование в 32 штатах США эксперты Бюро по демократическим институтам и правам человека Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе оценили в апреле 2012 г.

как прогрессивную меру, расширяющую возможности участия граждан. А досрочное голосование в Беларуси в сентябре 2012 г., по их словам, вело к «фальсификации результатов голосования». К развитию демократии и парламентаризма, совершенствованию электоральных процедур такой разницей в выводах имеет более чем опосредованное отношение.

Третья причина: неспособность некоторых государств ОБСЕ отказаться от использования международного наблюдения как инструмента вмешательства во внутренние дела отдельных государств, получения односторонних выгод в развитии с такими государствами политических, экономических и иных отношений.

Одна из главных причин отмеченных расхождений – т. н. двойные стандарты. К странам СНГ представителями ряда международных организаций предъявляются завышенные требования, которые западные страны не выполняют. Так, в Голландии практикуется голосование по доверенности, в Великобритании – по почте, в Эстонии, где значительная часть населения вообще лишена избирательных прав, – по интернету; во многих странах Запада законодательство в принципе не предусматривает возможности международного наблюдения и т. д.

Более того, в отношении подобного рода стран вообще не проводится внешнее электоральное наблюдение. В частности, представляется малооправданным решение БДИПЧ ОБСЕ не направлять свою мониторинговую миссию во Францию для наблюдения за президентскими выборами (2012 г.), хотя Париж и пригласил заблаговременно эту исполнительную структуру ОБСЕ.

Еще более необоснованным выглядит отказ от направления полноформатных мониторинговых миссий в Латвию и Эстонию, где значительная группа населения (русскоязычные «неграждане») лишена права голоса.

Как известно, все государства СНГ входят в ОБСЕ, а большинство из них является еще и членами Совета Европы. Между тем, делегации наблюдателей от ПАСЕ, направляемые в государства СНГ, обычно включают незначительное количество парламентариев из стран Содружества. Такая диспропорциональность вряд ли способствует объективности электорального наблюдения, в особенности если учесть, что налаживание прямого контакта наблюдателей с участниками избирательного процесса требует знания языка межнационального общения. В связи с чем носителей русского языка среди наблюдателей, действующих на постсоветском пространстве, должно быть как можно больше.

Не стоит сбрасывать со счетов и то, что любой чиновник, какой бы высокий статус он ни имел, суть наемный служащий, зависимый от своего работодателя, в том числе и тогда, когда последним формально выступает международная организация, а фактически ее высшие должностные лица.

Наконец, двойной подход при оценке избирательной кампании обусловлен не только ангажированностью наблюдателей или неоправданной селективностью при отборе наблюдаемых стран, но и отсутствием общеевропейского нормативного документа по вопросу избирательных стандартов. БДИПЧ ОБСЕ довольствуется для международно-правового обоснования своей мониторинговой деятельности положениями, закрепленными в Копенгагенском документе 1990 г., где,

как уже говорилось, демократические избирательные стандарты лишь перечисляются без подробного раскрытия их содержания. Отсутствие внятных и обстоятельных определений распаивает дверь субъективным и непоследовательным интерпретациям таких принципов, как периодичность выборов, их обязательность, подлинность, свобода и т. д. На этом фоне Конвенция СНГ представляет собой полноценный правовой инструмент, помогающий выработке объективных и многоплановых оценок.

Политическая нейтральность присуща оценкам наблюдателей от СНГ еще и потому, что, в конечном счете, электоральное наблюдение под эгидой Содружества нацелено на совершенствование избирательных систем стран-участниц СНГ. На содействие обмену продуктивным нормотворческим и правоприменительным опытом, но отнюдь не на вмешательство в избирательный процесс на стороне какой-либо политической силы. Мониторинговые документы, исходящие от наблюдателей Содружества, направлены на всемерное выявление того, в какой степени совокупность международных обязательств по проведению демократических выборов, принятых государствами, осуществляется на практике, и что именно мешает такому осуществлению.

Что касается методологии БДИПЧ, то она изложена в Руководстве по наблюдению за выборами, первое издание которого вышло в 1996 г. (в настоящее время применяется шестое издание от 2010 г.). Кроме того, реализуя поручение Совета министров ОБСЕ (2006 г.) БДИПЧ разработаны специальные руководства по конкретным темам, связанным с выборами (анализ избирательного законодательства; мониторинг финансирования избирательных кампаний

и средств массовой информации; наблюдение за регистрацией избирателей и т. д.). В частности, БДИПЧ выпускает регулярно обновляемое методическое пособие по мониторингу средств массовой информации во время избирательных кампаний. Насколько можно судить, БДИПЧ придерживается иной, в сравнении с практикуемой странами-участницами Конвенции, методики. Накануне соответствующих выборов в приглашающее государство направляется оценочная миссия, призванная определить, какие именно аспекты избирательного процесса (финансы, информирование избирателей, новые технологии и т. д.) подлежат мониторингу и какое в связи с этим количество наблюдателей необходимо. Очевидно, что последний подход оставляет гораздо больший простор для субъективных заключений и политически мотивированных оценок. Между тем, методология электорального наблюдения должна обеспечивать целостное и непредвзятое рассмотрение всех аспектов избирательного процесса.

В рамках краткосрочного наблюдения БДИПЧ сотрудничает с Парламентской Ассамблеей ОБСЕ и Парламентской Ассамблеей Совета Европы. С Парламентской Ассамблеей ОБСЕ подписан договор о сотрудничестве, в соответствии с которым действующий председатель ОБСЕ назначает из числа руководства Парламентской Ассамблеи координатора, организующего деятельность всей группы, куда входят краткосрочные наблюдатели Парламентской Ассамблеи ОБСЕ и БДИПЧ. Наблюдатели от Совета Европы полагаются на результаты проводимого БДИПЧ ОБСЕ медийного анализа. Последние же опираются на оценку избирательного законодательства Венецианской Комиссией – органом, аффилированным с Советом Европы,

поскольку одним из обязательных разделов отчетов миссии наблюдения ОБСЕ/БДИПЧ является анализ законодательства соответствующего государства на предмет его соответствия избирательным стандартам, в том числе изложенным в формате мягкого права.

Как уже указывалось, в отчетных документах БДИПЧ иногда имеют место довольно существенные расхождения между предварительными и окончательными выводами. Для предотвращения подобного раздаются предложения отказаться от формата окончательных заключений, поскольку именно предварительное заключение являет свежий взгляд на состоявшееся электоральное мероприятие, основанное на мнении как долгосрочных, так и краткосрочных наблюдателей, тогда как итоговый документ зачастую искажает первоначальные выводы. Однако официальные представители БДИПЧ ссылаются на невозможность в течение суток с момента завершения голосования и до момента официального оглашения результатов выборов отразить в заявлении все вопросы, по которым Бюро в силу своего мандата вправе консультировать государство. Кроме того, указывают они, отдельные нюансы (работа с поступившими обращениями, жалобами, апелляциями, обжалованиями) могут появиться и позже. Поэтому наряду с кратким заявлением, принимаемым непосредственно по итогам выборов, от имени БДИПЧ впоследствии обнародуется гораздо более объемный документ.

Случается, что его содержание слабо соответствует выводам, оглашенным непосредственно по завершении выборов / референдума. Например, в предварительном заключении ОБСЕ по итогам наблюдения за парламентскими выборами в Беларуси в 2008 г. указано, что прошедшая

избирательная кампания соответствует национальному законодательству, в окончательном заключении эта важнейшая оценка выборов отсутствует, т. е. эксперты БДИПЧ ОБСЕ, готовившие окончательный вариант, без согласия тех, кто непосредственно наблюдал за выборами, исказили смысл данной оценки. В этой связи нельзя забывать, что Бюро есть исполнительное подразделение международной организации. Его сотрудниками являются не политики, но технические эксперты, т. е. нанятые на взносы государств-членов ОБСЕ администраторы. Соответственно, БДИПЧ не может не занимать сугубо подчиненное положение в отношении учредившей ее организации, а его сотрудники не вправе противопоставлять свои суждения мнению входящих в наблюдательную миссию представителей Парламентской Ассамблеи ОБСЕ.

Решение о целесообразности продолжения работы БДИПЧ и после завершения выборов было принято в 1999 г. на Стамбульской конференции ОБСЕ. Высказав рекомендации по совершенствованию избирательного регулирования, БДИПЧ впоследствии взаимодействует с властями данного государства, а также другими заинтересованными субъектами в целях претворения этих рекомендаций в жизнь и обсуждения мер технического содействия по линии ОБСЕ.²⁰

20 Так, например, после президентских выборов в Республике Армения 2003 г. БДИПЧ дало двадцать четыре рекомендации, из них восемь не требовали законодательных изменений, шесть в основном касались законодательных изменений, семь были связаны с администрированием выборов. Три рекомендации касались СМИ. После парламентских выборов, состоявшихся в этой же стране в 2007 г., БДИПЧ дало сорок четыре рекомендации. Из них семь рекомендаций касались правового поля выборов, восемь – администрирования выборов, две рекомендации были связаны со списками избирателей, две рекомендации были связаны с регистрацией кандидатов, четыре – с предвыборной агитацией, девять рекомендаций связаны со СМИ, десять рекомендаций были связаны с процедурами голосования. Одна рекомендация касалась деятельности международных наблюдателей, одна была связана с проблемой участия женщин.

Единственным межгосударственным актом, на котором зиждется международное наблюдение в рамках ОБСЕ, является Копенгагенский документ 1990 г. (п. 8). Указывая, что присутствие на выборах наблюдателей (как иностранных, так и местных) повышает доверие к избирательному процессу. Документ предлагает всем членам ОБСЕ учитывать это. Отсутствие аналогичных положений в национальном законодательстве свидетельствует о недопустимом разрыве между выполнением различными государствами своих обязательств по линии ОБСЕ. Отмеченные обстоятельства еще и еще раз убеждают: международно-правовая база ОБСЕ по организации международного наблюдения нуждается в коренном улучшении и расширении. Взаимодействие парламентариев Межпарламентской Ассамблеи государств-участников СНГ, Парламентской Ассамблеи ОБСЕ, Парламентской Ассамблеи Совета Европы по формированию международно-правовой основы демократических выборов и референдумов, а также международного наблюдения за ними, способно придать мощный импульс решению этой задачи.

Предварительно же, в целях выработки единых подходов к оцениванию избирательного права и правоприменения, было бы полезным провести всеобъемлющую международно-правовую экспертизу законодательств государств-участников ОБСЕ на предмет соответствия обязательствам по линии данной международной организации.

Возможно, в ситуации, когда закрепление принципов демократических выборов посредством общеевропейской конвенции откладывается на неопределенное будущее, следует подумать над «дорожной картой» с простейшим

содержанием: согласование правил поведения международных наблюдателей на избирательных участках. В сущности, их принятие должно знаменовать признание очевидного: задача наблюдателя – созерцать и осмысливать, а не срывать процесс голосования. Главной же целью наблюдения должно стать обеспечение условий свободного выбора гражданами своего будущего при невмешательстве во внутренние дела государства.

Наконец, нуждается в преодолении территориально-географической разбалансированности состава миссий ОБСЕ. На это, в частности, нацелены действия такого участника СНГ как Российская Федерация. За последние годы она значительно активизировала делегирование краткосрочных, а в отдельных случаях и долгосрочных наблюдателей в миссии ОБСЕ, направляемые в основном в страны Содружества.

Ни одна из стран мира – и государства Содружества отнюдь не представляют в этом отношении исключения – не нуждается в международных наблюдателях-следователях и международных наблюдателях-агитаторах. Нужны доброжелательные наблюдатели-консультанты, настроенные на помощь в развитии демократии и обеспечении избирательных прав граждан. Поэтому конфликты между публичными властями и структурами, осуществляющими внешнее электоральное наблюдение, могут возникнуть только в том случае, когда, вмешиваясь во внутренние дела принимающей страны, представители таких структур идут на нарушение и международного права, и национального законодательства.

Конвенция СНГ, подробно прописывая статус и полномочия международных наблюдателей, запрещает последним вмешиваться в избирательный процесс и нарушать законодательство страны пребывания. Международные наблюдатели не вправе подменять национальные органы, призванные давать оценку законности выборов. Их задача — не играть роль неких судей, чей вердикт являет истину в последней инстанции и не подлежит какому-либо оспариванию, но быть сначала беспристрастными и внимательными очевидцами, а затем — компетентными авторами обращенных к нормотворцам / правоприменителям и высказываемых по итогам наблюдения рекомендаций.

Действительное согласование подходов к внешнему электоральному наблюдению может произойти только на почве признания непреложных принципов справедливости, объективности, законности и следования им. Это свое убеждение представители Содружества неоднократно высказывали партнерам по мониторингу избирательного процесса.

Принцип справедливости призван обеспечить равные условия наблюдения во всех государствах-участниках соответствующей международной организации либо международного соглашения, на основе которого осуществляется наблюдение. Это касается и количественной сопоставимости размеров миссий, и аналогичности содержания анкет, предназначенных к заполнению наблюдателями. Сама процедура формирования миссий международных наблюдателей должна соответствовать демократическим принципам с учетом уравновешенного географического и политического представительства, а

также функциональных критериев (например, знание государственного языка приглашающей страны или языка, который понимает большинство населения). Вопрос о более полном представительстве отдельных стран и их групп в миссиях наблюдения тесно переплетен с вопросом коллегиального подхода к выработке итогового заключения по выборам, позволяющего учесть мнение всех участников наблюдения.

Принцип объективности означает, что оценка выборов должна основываться на безукоризненной доказательной базе, т. е. на документально подтвержденных фактах, которые можно перепроверить. Авторитет международного наблюдения в глазах общественности не может не подрывать противоречивость оценок, вытекающая из политической ангажированности отдельных структур, занятых внешним мониторингом. Тем более в случаях, когда фактически происходит фальсификация результатов наблюдения: положительные отклики наблюдателей, прозвучавшие в промежуточных отчетах и даже в заявлении, оглашенном по завершении дня голосования, в окончательном документе вытесняются сугубо отрицательной оценкой. Итак, принцип объективности требует, чтобы критерии оценки выборов не менялись от страны к стране в зависимости от политической конъюнктуры и политических предпочтений руководства наблюдательной миссии. А это недостижимо без адекватных правил электорального наблюдения и их неуклонного соблюдения.

Принцип законности диктует неукоснительное соблюдение представителями наблюдательной миссии норм международного права и национального законодательства, позволяющего наладить бесконфликтное

взаимодействие между наблюдателями и публичными властями принимающего государства. При этом следует помнить о том, что международные наблюдатели не обладают правом разъяснения этих норм. С другой стороны, государству, проводящему выборы, необходимо предоставить возможность ознакомиться с выявленными международными наблюдателями недостатками. Чтобы считаться таковыми, соответствующие недостатки должны прямо нарушать национальное законодательство или идти вразрез с международными обязательствами государства, касающимися электоральной сферы. В конечном счете, следование принципу законности подразумевает наличие процедуры оспаривания отдельных выводов и достоверности фактов, приводимых в промежуточных и итоговых документах наблюдения, а также персонификацию ответственности за нарушение названных основополагающих принципов.

Заключение

Свободные выборы являются важнейшим способом легитимации государственной власти. Функционирование находящихся на надлежащей высоте – нормативно и правоприменительно – электоральных институтов положительно влияет на качество политической системы в целом. Своевременное обновление избирательного законодательства, осуществляемое параллельно с совершенствованием правоприменения, позволяет поддерживать политическую стабильность, удерживает государство на пути демократического развития, а также способствует взаимопониманию власти и общества.

На современном этапе электоральные институты в состоянии решать возлагаемые на них задачи – демократическое формирование органов публичной власти, консолидация политической системы в целом – только при прочной опоре на международные избирательные стандарты. Еще совсем недавно дискутировавшийся, этот тезис ныне общепризнан.

В пределах правового поля Содружества основополагающим договорным актом в соответствующей области выступает Конвенция СНГ о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод. Благодаря ей и пакету рекомендательных документов, принятых во исполнение и развитие конвенционных

положений, в настоящее время СНГ обладает одной из самых передовых правовых баз в области электорального регулирования. Более того, в известной мере развитие партнерства в этой сфере опережает иные интеграционные процессы в пределах Содружества.

При проведении наблюдения с точки зрения соответствия избирательного процесса требованиям Конвенции СНГ нельзя не учитывать, что все участвующие в ней государства одновременно вовлечены в реализацию крупного интеграционного проекта – построения Содружества. И именно центроостремительные импульсы явились стартовой точкой для выработки и принятия конвенционных обязательств. В электоральной сфере интеграционные тенденции обнаруживают себя в сближении подходов к организации и проведению выборов / референдумов на основе единых принципов и отвечающего им набора институтов и процедур. Совокупным сводом таких принципов и обеспечивающих их действие ключевых регулятивных механизмов стала Конвенция СНГ и детализирующие ее положения документы. Благодаря отмеченным обстоятельствам Конвенция СНГ стала исходной правовой базой для создания дополнительных инструментов обеспечения стандартов демократических выборов, соблюдения избирательных прав и свобод граждан. В частности, был создан головной экспертно-аналитический центр – Международный институт мониторинга развития демократии, парламентаризма и соблюдения избирательных прав граждан при МПА СНГ, вносящий, как было показано, свою лепту в совершенствование избирательных систем государств Содружества.

В XXI веке избирательное право – одна из наиболее

динамично развивающихся отраслей правовых систем государств-участников Содружества. Вносимые изменения, как правило, вызываются потребностью устранения вскрывшихся в избирательном законодательстве пробелов, а также недостатков правоприменения. Данные внешнего электорального наблюдения со стороны Содружества, проводимого, в том числе под эгидой его Межпарламентской Ассамблеи, подтверждают серьезный прогресс, достигнутый в избирательном законодательстве и практике его применения как странами-участницами Конвенции, так и сотрудничающими с ней.

Законодательство государств Содружества с достаточной четкостью и полнотой нормирует все стадии избирательного процесса, в целом соответствуя стандартам демократических выборов. Его положениями, инкорпорировавшими большую часть международных требований, гарантируется проведение обязательных и периодических выборов на основе всеобщего и равного избирательного права, тайного голосования. Данный вывод касается как общей характеристики избирательного законодательства, его структуры и особенностей юридической техники, так и правового регулирования отдельных институтов избирательного права. В частности, при проведении президентских, парламентских и местных выборов предусматриваются необходимые гарантии осуществления гражданами активного и пассивного избирательного права; создаются предпосылки для открытых, свободных, подлинных и справедливых выборов, организации выборов независимыми избирательными органами, транспарентности проведения избирательных кампаний; обеспечивается действие работающих механизмов, как судебных, так и

административных по разрешению электоральных споров.

Как было отмечено, на развитие избирательного законодательства государств Содружества благоприятно воздействует международное (по линии международных организаций и многосторонних соглашений) и межгосударственное (непосредственно между заинтересованными странами) сотрудничество в электоральной сфере. Положения Конвенции СНГ преимущественно развиваются через интерпретацию и конкретизацию ее норм в документах, принимаемых, разрабатываемых или иницируемых уставными органами Содружества, прежде всего его Межпарламентской Ассамблеей. Кроме того, учитываются итоговые, т. е. принимаемые по завершении внешнего электорального наблюдения документы миссий СНГ.

Под воздействием конвенционных положений и практики конвенционного контроля, осуществляемого в формате мониторинговых миссий Содружества, и в общеевропейском пространстве утверждается, хотя далеко не в одночасье, осознание того, что международные наблюдатели – не те, кто, вмешиваясь во внутренние дела страны, провоцирует обострение обстановки, но партнеры принимающего государства по упрочению демократии.

В целом же, электоральный мониторинг со стороны Содружества из единичных акций по выявлению возможных недочетов в ходе проведения выборов и референдумов превращается в устойчивую форму позитивного взаимодействия между СНГ и входящими в него государствами в деле обеспечения нормативных и институциональных предпосылок демократического развития.

А. С. КАРЦОВ

**МЕЖДУНАРОДНЫЕ
ИЗБИРАТЕЛЬНЫЕ СТАНДАРТЫ
И ИХ ВЫПОЛНЕНИЕ ГОСУДАРСТВАМИ СНГ
(В КОНТЕКСТЕ ЭЛЕКТОРАЛЬНОГО НАБЛЮДЕНИЯ СО СТОРОНЫ
СОДРУЖЕСТВА НЕЗАВИСИМЫХ ГОСУДАРСТВ)**

Формат А5, бумага офсетная Тираж: 270 шт.

Отпечатано с оригинал макета в 000 «Креатив»:

190121, Санкт - Петербург, Мясная ул., д. 19-21, корпус пом. 34

Тел.: (812) 714 1263

