ВЫБОРЫ

Казахстан, Киргизия, Россия, другие страны СНГ вступают в очередной электоральный цикл. Как известно, в конце 2011 года состоятся выборы в Государственную Думу Российской Федерации, а весной 2012 года – выборы Президента Российской Федерации. В январе 2012 года пройдут выборы в Мажилис Парламента Республики Казахстан; осенью 2012-го – в Палату представителей Национального собрания Республики Беларусь.

Проведение избирательной кампании – ответственный этап на пути демократизации общества. В этой связи снова начинает привлекать внимание как политических и научных кругов, так и широкой общественности, проблема международного наблюдения за выборами. В настоящее время в Европе и Евразийском регионе сложились два основных института наблюдения за выборами. Оба – при авторитетных международных организациях: ОБСЕ и СНГ.

Авторы публикуемых под нашей новой рубрикой «Выборы» статей знакомят читателей с деятельностью Миссии наблюдателей Содружества Независимых Государств и международных организаций в сфере избирательного процесса.

Е.А. Слобода,
начальник отдела по обеспечению деятельности Миссии наблюдателей от Содружества Независимых Государств Исполнительного комитета СНГ

Международные избирательные стандарты в законодательстве стран СНГ*

Современное представление о том, что власть должна избираться, имеет глубокие корни. Уже древнегреческие демократии и Римская республика имели развитую избирательную практику. В качестве примера можно привести и дебаты солдат Оливера Кромвеля о всеобщем избирательном праве в 1647 году. Поэтому и сегодня в любом государстве выборы являются одним из важнейших общественно-политических событий, поскольку их исход во многом предопределяет дальнейший ход развития страны. Демократические выборы являются основой стабильного гражданского общества и устойчи-

*Статья подготовлена на основе выступления автора на международной научной конференции «История выборов в России» (Санкт-Петербург, 17 сентября 2011 года).

вого развития государства. В процессе выборов проявляются плюрализм мнений, общественные настроения людей.

В сентябре исполнилось 10 лет одному из наиболее активных и продуктивных направлений деятельности СНГ – международному наблюдению за выборами и референдумами.

Первая Миссия наблюдателей от СНГ была направлена по решению Совета глав государств Содружества на президентские выборы в Беларусь, которые состоялись 9 сентября 2001 года.

Это был первый и, что особо ценно, положительный опыт работы миссии. Организаторы выборов увидели в наблюдателях не политически ангажированных контролеров, а объективных специалистов, которые не только фиксировали ошибки и недостатки в организации избирательного процесса, но и подсказывали, как избежать этих ошибок.

Руководители Содружества оценили деятельность Миссии как новое и весьма эффективное направление сотрудничества государств–участников СНГ и, учитывая актуальность и важность этого направления международной деятельности, приняли важное политическое решение – продолжить практику направления наблюдателей от Содружества на президентские и парламентские выборы, а также на референдумы в государства–участники СНГ.

За прошедшее десятилетие Содружеством были сформированы и направлены на выборы и референдумы 60 миссий, в составе которых участвовали более 11 тысяч наблюдателей. Представители всех государств СНГ, МПА СНГ, Парламентского Собрания Союза Беларуси и России активно участвовали в работе практически всех миссий. Участие в наблюдении рассматривается не только как возможность ознакомиться с практикой подготовки и проведения выборов в государстве, но и как возможность наблюдателям провести встречи со своими коллегами – профессиональными организаторами выборов из других стран, обсудить с ними интересующие проблемы, обменяться опытом.

Во время каждой избирательной кампании журналистами, представителями ряда международных организаций активизируется дискуссия о соответствии выборов международным стандартам.

У Содружества такие стандарты есть. В 2002 году Совет глав государств СНГ принял Конвенцию о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах–участниках Содружества Независимых Государств, которая стала правовой основой деятельности Миссии наблюдателей от СНГ. Наличие такого документа гарантирует равный подход наблюдателей к оценке выборов во всех государствах, справедливость и объективность самих оценок.

Более того, наличие критериев оценки выборов, закрепленных в Конвенции, позволяет целенаправленно, на плановой основе проводить профессиональную подготовку наблюдателей. Ведущую роль в реализации этой функции играет созданный МПА СНГ Международный институт мониторинга развития демократии, парламентаризма и соблюдения избирательных прав граждан.

На основании Конвенции и практического опыта разработано Положение о Миссии наблюдателей от СНГ, которое фактически является инструкцией для каждого наблюдателя и помогает ему четко следовать установленным Конвенцией критериям при оценке избирательных процедур.

Очень важным элементом деятельности миссии является её открытость. Работая в тесном контакте с организаторами выборов, члены Миссии регулярно информируют их о ходе наблюдения, высказывают свои замечания, что в ряде случаев помогает организаторам выборов своевременно устранить недостатки в работе избирательных комиссий, а порой предупредить ошибки и нарушения законодательства.

Миссия наблюдателей от СНГ практикует публикацию промежуточных отчетов о своей деятельности и регулярных пресс-релизов. Это позволяет информировать о ходе наблюдения за выборами не только организаторов избирательной кампании, но и широкую общественность.

Итогом работы миссии является принятие документа о результатах мониторинга выборов.

В СНГ утвердился коллегиальный подход, позволяющий выработать объективное заключение, учитывающее мнение всех участников миссии. Для этого из представителей государств–участников СНГ, МПА СНГ, других интеграционных объединений, входящих в состав миссии, формируется Совет координаторов миссии. Сразу же после окончания голосования Совет координаторов под руководством главы миссии приступает к выработке итогового Заявления, которое базируется на материалах долгосрочного наблюдения, официальной информации, полученной от организаторов выборов и других субъектов избирательного процесса, итогах собственных наблюдений, анкетах и информации, поступивших накануне и в день голосования от членов миссии. Всесторонний анализ всех исходных материалов, выработка итогового документа на месте событий и «по горячим следам» обеспечивают максимальную объективность заявления Миссии наблюдателей от СНГ.

При этом при подготовке итогового заключения о результатах наблюдения миссия очень осторожно и взвешенно подходит к формулировкам, характеризующим выборы. Они должны быть предельно ясными и четкими, поскольку неоднократно были случаи, когда расплывчатость выводов отдельных наблюдательных миссий, а также выводы, сделанные на основе не полностью проверенных фактов, служили поводом для усиления противостояния в обществе. Миссия наблюдателей от СНГ заинтересована в консолидации политических сил в странах Содружества и поступательном развитии государств как в экономической области, так и в дальнейшей демократизации общественной жизни.

Сегодня ни у кого не вызывает сомнения, что в Содружестве Независимых Государств создан и стабильно работает институт наблюдателей, который в состоянии объективно проводить мониторинг избирательного процесса и оценивать результаты выборов. Миссия наблюдателей от СНГ стала неотъемлемым элементом системы международного мониторинга избирательных процессов, проходящих в государствах, и эффективной формой политического сотрудничества.

Это подтвердил и Совет министров иностранных дел стран Содружества, который дважды в 2010 году обсуждал деятельность миссии.

Высоко оценивая ту позитивную оценку, которую Совет министров дал работе миссии на выборах, и одобряя ее подходы к организации наблюдения, в Содружестве при этом были выработаны меры, направленные на дальнейшее совершенствование деятельности миссии.

Мониторинг избирательных кампаний еще раз показал, что миссия востребована на пространстве Содружества, с ней считаются международные организации, а ее деятельность находит поддержку у государств–участников СНГ.

При осуществлении наблюдения миссия исходила и исходит из того, что каждое государство имеет право на свою систему формирования демократических органов власти, что выборы или референдум являются внутренним делом государства. А приглашение на выборы миссии расценивается как акт доброй воли страны проведения выборов.

Миссия наблюдателей от СНГ твердо придерживается той позиции, что на вынесение политических оценок проведенным выборам у нее просто нет права. Избирательные кампании ею оценивается на предмет их соответствия национальным законодательствам. Причем забота о развитии и укреплении демократии составляет основу деятельности по наблюдению за избирательным процессом.

Наблюдатели от Содружества Независимых Государств осуществляли мониторинг подготовки и проведения президентских и парламентских выборов во всех государствах Содружества. Миссия признавала прошедшие выборы свободными и открытыми, проведенными в соответствии с действующим в государствах избирательным законодательством и общепризнанными нормами проведения демократических выборов в том случае, когда когда в ходе выборов были соблюдены:

1. Демократичность избирательной системы, а именно:

- при проведении выборов соблюдался принцип периодичности и обязательности;

- в национальных избирательных законодательствах нашли отражение основные принципы международных нормативно-правовых документов об обеспечении избирательных прав и свобод граждан, организации свободных, демократических выборов. Это – их всеобщий характер, равные избирательные права, прямое и тайное голосование, добровольное участие в выборах, гласность их проведения;

- граждане страны, независимо от своего происхождения, расовой и национальной принадлежности, пола, образования, языка, отношения к религии, рода и характера занятий, социального и имущественного положения, обладают равным избирательным правом.

2. Подготовку и проведение выборов осуществляли: Центральная, окружные и участковые избирательные комиссии. При этом:

- в установленные законом сроки были образованы избирательные округа и участки;

- опубликованы в печати сведения о персональном составе окружных и участковых избирательных комиссий.

3. Наблюдателям были созданы необходимые правовые и организационно-технические условия для наблюдения за ходом подготовки выборов и голосованием.

Политическим партиям, участвовавшим в избирательном процессе, была предоставлена возможность аккредитовать своих представителей в качестве наблюдателей.

Международные наблюдатели от СНГ имели доступ к документам, регулирующим избирательный процесс, получали возможность встречаться с руководством предвыборных штабов кандидатов и с избирателями, посещать участковые и окружные избирательные комиссии, получая необходимую информацию. Наблюдатели взаимодействовали с Центральной избирательной комиссией, судебными и правоохранительными органами по вопросам избирательного процесса.

4. В установленные законом сроки гражданам была обеспечена возможность ознакомиться со списком избирателей и проверить полноту и достоверность своих данных.

5. Предвыборная агитация проходила в строгом соответствии с избирательным законодательством:

- участникам избирательного процесса было предоставлено равное право использовать средства массовой информации для ведения предвыборной агитации. Выступления кандидатов транслировались по теле- и радиоканалам;

- Центральными избирательными комиссиями, с соблюдением принципа равных условий, готовились материалы агитационного характера, которые публиковались в центральных изданиях и партийных газетах;

- в избирательных округах проходили предвыборные встречи кандидатов с избирателями, что дало возможность вести агитационную кампанию в рамках правового поля и этических норм, а избиратели имели возможность сравнить предвыборные программы кандидатов и в день голосования сделать осознанный самостоятельный выбор.

6. Деятельность избирательных комиссий всех уровней была открытой и гласной. На заседаниях Центральной и окружных избирательных комиссий присутствовали представители средств массовой информации и международные наблюдатели.

7. В день голосования избирательные комиссии, государственные органы, общественные объединения, органы самоуправления граждан обеспечили защиту и реализацию избирательных прав граждан.

Все вышеизложенное позволило сделать вывод, что выборы проходили в строгом соответствии с избирательным законодательством и в полной мере соответствовали общепризнанным нормам проведения демократических выборов.

Был также проведен сравнительный анализ избирательного законодательства стран Содружества на соответствие Конвенции о стандартах демократических выборов избирательных прав и свобод в государствах–

участниках Содружества и обязательствам ОБСЕ в выборной сфере. Анализ показал, что избирательные законодательства стран Содружества в полной мере соответствуют вышеназванной Конвенции, а также Документу Копенгагенского совещания Конференции по человеческому измерению ОБСЕ, принятому 29 июня 1990 года. Национальные законодательства государств Содружества отвечают общепринятым нормам проведения свободных и открытых выборов. В них содержатся такие стандарты демократических выборов, как:

- право гражданина избирать и быть избранным;

- открытый и гласный характер выборов;

- осуществление судебной и иной защиты избирательных прав гражданина;

- общественное и международное наблюдение за выборами;

- гарантии реализации избирательных прав и свобод участников избирательного процесса;

- принципы справедливости, подлинности и свободы выборов на основе всеобщего равного избирательного права при тайном голосовании, обеспечивающие свободу волеизъявления избирателей. Кроме того, во всех странах Содружества законодательно закреплен институт международного наблюдения.

Поэтому имевшие место ссылки на то, что законы о выборах в странах СНГ не соответствуют общепризнанным нормам проведения демократических выборов, мягко говоря, некорректны.

Разве можно считать посягательством на устои демократии, когда наблюдатели фиксируют отдельные случаи нарушений, связанные с попыткой проголосовать за членов семьи, нахождение в кабине для голосования более одного человека, когда на отдельных участках обнаруживали неопечатанные урны или отсутствие информации о кандидатах в президенты или депутаты.

Вместе с тем, следует также четко понимать, какое реальное влияние вышеперечисленные нарушения могли оказать на ход выборов и их результат.

Сегодня приходится слышать от организаторов выборов озабоченность «двойными стандартами» ОБСЕ в выборной сфере, отсутствием точных юридических критериев демократических выборов в этой организации, что позволяет вести наблюдения по расплывчатым правилам.

Высказываются мнения и о том, что отличия в оценках выборов – это не так и плохо. Что это вполне нормальные рабочие моменты, над которыми нам необходимо вместе работать. С этим можно согласиться, но при одном условии. Подходы к наблюдению за выборами должны быть едины для всех, и едины должны быть международные стандарты.

СНГ предлагало и сейчас настойчиво предлагает нашим западным партнерам выработать в рамках ОБСЕ единые подходы к мониторингу выборов. Без них движения вперед не будет.

Тем более что страны Содружества понимают остроту данного вопроса.

Сегодня вектором международно-правового развития института выборов должна стать разработка согласованных правил международного электорального мониторинга.

***

Хотел бы еще раз особо подчеркнуть, что международные обязательства в области защиты избирательных прав граждан и международного наблюдения должны быть максимально конкретными и однозначными, не допускающими их двусмысленной трактовки, а главной целью Миссии наблюдателей от СНГ должно быть обеспечение условий свободного, независимого выбора гражданами своего будущего. При этом:

- выводы миссии наблюдателей должны основываться на национальном законодательстве и документах Содружества, которые касаются выборной сферы;

- наблюдательная миссия должна воздерживаться от противопоставления себя официальным властям страны пребывания, представители миссии не должны допускать действий, которые могут нарушать законы страны пребывания;

- итоговое заявление миссии должно быть коллегиальным и вырабатываться Советом координаторов;

- государство, проводящее выборы, должно быть ознакомлено с выявленными недостатками;

- приглашение наблюдателей от Содружества мы должны расценивать как акт доброй воли государств–участников СНГ.

Только с таких позиций и с позиции невмешательства во внутренние дела государства можно претендовать на роль беспристрастного, объективного, независимого эксперта-наблюдателя, что и будет способствовать распространению и укреплению демократических избирательных стандартов.

Ключевые слова: выборы; миссия наблюдателей; избирательный процесс; мониторинг; СНГ; ОБСЕ: плюрализм мнений.

Keywords: elections; mission of observers; election process; monitoring; the CIS; the OSCE: pluralism of opinions.

Миссия наблюдателей от СНГ стала неотъемлемым элементом системы международного мониторинга избирательных процессов, проходящих в государствах, и эффективной формой политического сотрудничества.

И.В. Случевская,
Заведующая кабинетом документации ЕврАзЭС и Таможенного союза
Факультета международных отношений
Северо-Западного института
Российской академии народного хозяйства и
государственной службы при Президенте РФ

Взаимодействие международных организаций в сфере избирательного процесса

Киргизия, Российская Федерация, Казахстан, другие страны СНГ вступают в очередной электоральный цикл. Как известно, в конце 2011 года состоятся выборы в Государственную Думу Российской Федерации, а весной 2012 года пройдут выборы Президента Российской Федерации. В этой связи снова начинает привлекать внимание как политических и научных кругов, так и широкой общественности проблема международного наблюдения за выборами.

В настоящее время в Европе и Евразийском регионе сложились два основных института наблюдения за выборами. Оба – при авторитетных международных организациях: ОБСЕ и СНГ.

Мировое сообщество и выборы. Выборы, как неотъемлемый элемент демократии, несут на себе отпечаток ее разных форм и играют в различных моделях неравноценную роль. Сравнительно низка значимость выборов в политических системах, базирующихся на прямых формах демократии – на непосредственном участии граждан в подготовке и принятии важнейших государственных ре-