

**Материалы к выступлению  
Председателя ЦИК России В.Е. Чурова  
на дополнительном совещании ОБСЕ  
Вена, 12–13 июля 2012 года**

**Международная культура внешнего воздействия  
на национальные выборы**

Институт международного публичного права испытывает огромное давление со стороны ряда международных организаций и отдельных государств. На фоне развития ситуации в Ливии, Сирии, Египте и других странах неясно, какие гарантии от применения силы и вмешательства во внутренние дела могут быть предложены государствам со стороны международных организаций, порой отказывающихся от уставных целей и руководствующихся политическими мотивами.

Серьезно размывается понятие национального суверенитета. В рамках Совета Европы в 2011 году была принята резолюция по вопросу о необходимости исследования государственного (национального) суверенитета молодых (вновь образованных) государств в результате национального самоопределения, что можно трактовать как попытку поставить его под контроль. Нападкам подвергается и сам термин «суверенная демократия». Критики этой концепции придерживаются мнения, что он относится не к защите государства от внешних воздействий, а обозначает качественное состояние политической системы, отличное от рафинированной демократии.

Упрощенная трактовка «суверенной демократии» противоречит исконному значению термина. Между тем у Ж.-Ж. Руссо «суверенная демократия», как он определяет политическую систему Швейцарии, – это пример для подражания при создании справедливой системы политического управления.

Приведу еще один пример. Основоположник современной экономической теории Адам Смит определял в качестве первой важнейшей обязанности государя в системе естественной свободы именно обязанность ограждать общество от насилия и вторжения других независимых обществ.

При этом, существует достаточно примеров вмешательства этих «независимых обществ» в электоральные дела ряда европейских государств, например послевоенных Франции и Италии, где в послевоенный период отмечалось усиление левых сил.

Сегодня же некоторые государства и международные организации стремятся монополизировать понятия «демократия» и «демократическое государство», предлагая уже готовые модели, а главное, осуществляющийся по «золотому стандарту» контроль за их реализацией. Попытки национальных государств отказаться от шаблонов в пользу действительно эффективных политических моделей наталкиваются на обвинения в отказе от демократизации политической системы, нарушении прав и свобод человека. А попытки заставить работать привнесенные политические системы в Ираке, Афганистане, на территории Палестинской автономии, успехом не увенчались. Внедренные модели в настоящий момент не только неэффективны, но и приводят к разочарованию местного населения в демократических ценностях, прочно ассоциирующихся с агрессивным внешним воздействием.

Можно говорить о формировании своеобразной международной культуры внешнего воздействия на национальные выборы, и не только как инструмента, с одной

стороны, ограничения национального суверенитета в отношении одних стран, а с другой – игнорирования нарушений прав человека в других. Такая культура воздействия пока нашла свое воплощение только в конкретных механизмах на основе проведения политики «двойных» стандартов. Ее применение не сокращается, как на словах уверяют нас некоторые политики и международные организации, а расширяется. С этой тенденцией необходимо бороться, опираясь на демократические институты международного права, судебные решения, укрепляя национальный суверенитет, обеспечивающий права и свободы всем жителям страны.

Традиционным инструментом «двойных стандартов» является сам институт международного наблюдения. При этом «старые» демократии, несмотря на международные обязательства, официально не признают или не до конца признают институт международного наблюдения на своей территории, а ОБСЕ и БДИПЧ не добиваются неуклонного исполнения обязательств в этой области. Существование проблемы массового лишения избирательных прав «неграждан», осуждаемое международными организациями, не мешает наблюдателям от БДИПЧ ОБСЕ положительно оценивать организацию выборов в ряде стран. «Демократическими» называются выборы, в которых не могут принять участие от семи до 17 процентов населения.

Евросоюз и Европарламент создают противоправные группы по мониторингу выборов в странах, не входящих в ЕС. Так, в рамках этой практики за выборами в России «наблюдает» «группа Оюланд» во главе с бывшим министром иностранных дел Эстонии Кристийной Оюланд. После выборов депутатов Государственной Думы шестого созыва г-жа Оюланд призывала провести в России новые выборы. Эти заявления сделаны на основании не проверенной на тот момент, а в дальнейшем не нашедшей подтверждения информации о «масштабных фальсификациях, а также манипуляциях и отказе регистрировать оппозиционные партии».

Наблюдение за выборами от Евросоюза основывается на рекомендательном документе, не принятом директивными органами Евросоюза, – справочнике «Руководство Европейского Союза по наблюдению за выборами». Один из пунктов этого документа носит явно дискриминационный характер: «наблюдательную миссию не следует направлять в страны, где в ходе выборов не ожидается существенных отклонений от международных стандартов или где демократическая деятельность государства в целом считается эффективной». Четко определенных принципов прогнозирования электоральных «отклонений» или однозначных критериев определения эффективности демократической деятельности этот документ не содержит.

Совет Европы и Парламентская ассамблея Совета Европы дают поручения Венецианской комиссии проверять законодательство о выборах и политических партиях, в частности, Российской Федерации. Правовая критика законов нужна любому государству – члену Совета Европы. Однако на этот раз Россия получила весьма политизированное заключение. Подверглись критике федеральные законы «О политических партиях», «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации», «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях, пикетированиях», а также вносимые в них изменения. Решая вопрос о соответствии действующего в России законодательства (весьма односторонне) европейским «стандартам», Комиссия подменила ряд аргументов домыслами. Например, в отношении изложенных в Федеральном законе «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» требований к кандидатам Комиссией делается предположение, что «существует риск использования таких аргументов для того, чтобы оправдывать устранение нежелательных конкурентов, а не защищать демократию».

Неизвестно, на каких основаниях Европейский Суд по правам человека принимает к рассмотрению жалобы, требующие отмены голосования в национальных государствах. ЕСПЧ не имеет серьезного опыта рассмотрения таких дел (особенно связанных с президентскими выборами), а правовые основы подобного вмешательства и его последствия неясны – их просто нет в статье 3 протокола № 1, где речь идет о проведении свободных выборов в органы законодательной власти. В соответствии с Европейской конвенцией о защите прав человека и основных свобод ЕСПЧ не является высшей инстанцией по отношению к судам государств – участников Конвенции. Он лишь рассматривает конкретные жалобы на предмет нарушения требований Конвенции. Однако его желание выйти за рамки определенных Конвенцией полномочий подстрекается со стороны некоторых сил, втягивающих его в рассмотрение дел, к его компетенции не относящихся.

Неоднозначной является практика экспертов «Группы государств против коррупции» (ГРЕКО), которые в ходе мониторинга политической коррупции в законодательстве и практике финансирования партий, в том числе во время выборов, могут заниматься сбором политического компромата.

Параллельно с развитием институтов внешнего воздействия на электоральные процедуры усиливается применение механизмов организации внутреннего общественного давления, в ряде случаев получающих внешнюю политико-финансовую и информационную поддержку. Дополнительными инструментами служат провокации при организации голосования, проскрипционные списки руководителей центральных избирательных органов. Представители политической оппозиции и ряда НПО все больше пытаются подменить этими списками деятельность судов, попирая принцип презумпции невиновности. Подобный список, названный «Списком Чурова», был подготовлен партией «Яблоко» после выборов депутатов Государственной Думы. В него на основании умозрительных заключений, не подкрепленных фактами и решениями судов, вносятся персональные данные членов избирательных комиссий различного уровня, в том числе их фотографии. Этот список размещается в сети Интернет, что представляет собой угрозу безопасности и репутации этих лиц. Это «общественное порицание» является некорректным, оскорбительным, может приводить к организации давления на членов избирательных комиссий.

Важнейшей задачей для гражданского общества является борьба с созданием противоправных альтернативных квазиэлекторальных общественных процедур. Ряд международных НПО, поддерживаемых в том числе, Национальным демократическим институтом (США), стремятся создать собственные параллельные системы подсчета голосов, активно используют экзитполы. Однако помимо полезной контрольной функции, эти действия могут (при политическом заказе) иметь и негативные последствия. Известны случаи, когда экзитполы использовались в качестве составляющей сценария «цветных» революций: с их помощью оспаривались результаты выборов, как это произошло в Грузии и на Украине. По легитимности власти был нанесен удар, основанный на результатах экзитполов, не имеющих правовых последствий.

Кампании по выборам депутатов Государственной Думы и Президента Российской Федерации 2011–2012 гг. явили нам новые образцы организованного давления на организаторов выборов и избирателей. Ряд организаций, провозгласивших себя защитниками избирательных прав граждан, прибегли к действиям, имеющим признаки провокации. Чаще всего такие проекты реализуются с использованием сети Интернет, отличительными чертами которой являются анонимизация пользователей и крайне низкие требования к достоверности распространяемой информации. Например, во время думских выборов функционировал интернет-проект «СМС-ЦИК», авторы которого ставили перед собой цель «получить данные протоколов быстрее, чем они окажутся в ЦИКе» и,

используя сходство названия проекта с сокращенным наименованием Центральной избирательной комиссии Российской Федерации, предлагали избирателям ознакомиться с не имеющими юридической силы данными. Другим провокационным проектом стал «Сводный протокол», создатели которого фактически хотели подменить собой ЦИК России при подведении итогов голосования. При этом применяемая методика сбора данных в силу недостаточного внимания к процедуре верификации получаемой информации приводила к ее намеренному или ненамеренному искажению. В результате собрать сколько-либо значительного количества протоколов избирательных комиссий участникам этих проектов не удалось, однако они спровоцировали волну публикаций в СМИ, распространяя свои ничем не подкрепленные негативные оценки избирательного процесса в прессе.

При организации наблюдения на выборах депутатов Государственной Думы и Президента Российской Федерации имели место факты недостаточной подготовки наблюдателей. Это вызвано как тем, что на волне общественного интереса многие наблюдатели выполняли эти обязанности впервые, не имели необходимых для этого знаний и опыта, так и системными ошибками в подготовке. Многие организации наблюдателей уже заранее готовились к фактической «борьбе» против избирательных комиссий, а не сотрудничеству. Ряд организаций стремились оформить «наблюдателей» в качестве представителей средств массовой информации, но статус этих участников избирательного процесса различен. По сути, это также разновидность злоупотребления правами журналиста – создается армия фиктивных корреспондентов, для которых журналистская «корочка» – только возможность проникнуть на избирательный участок.

Имеет место и явная антипатия организаций, осуществляющих подготовку наблюдателей, к одному из кандидатов. Ряд политиков и общественных деятелей, связанных с «правозащитными организациями» и общественными объединениями, с целью недопущения победы одного из кандидатов предлагали избирателям портить бюллетени, часто совмещая правозащитные мероприятия с политическими (в форме массовых акций). Распространялись призывы к кандидатам на пост Президента России снять свои кандидатуры и тем самым сорвать выборы.

Последним механизмом, направленным на подрыв веры в легитимность выборов, является массовая рассылка жалоб во всевозможные инстанции, в том числе в ЕСПЧ. Факты, изложенные в подобных жалобах, не находят своего подтверждения, однако путем нагнетания массовой истерии в прессе и социальных медиа создается картина тотальных фальсификаций.

Для преодоления этих негативных тенденций необходимо обеспечить реформу системы международного наблюдения за выборами. В первую очередь обеспечить принятие документов, регламентирующих организацию международного наблюдения, директивными, а не исполнительными органами международных организаций. Часто международные организации ограничиваются лишь документами декларативного характера. Так поступают директивные органы ОБСЕ. А на основании этих документов уже административным органом создаются инструкции. Распространять на эти инструкции статус международных актов без их утверждения Парламентской ассамблеей или Постоянным советом либо Комитетом министров невозможно. Международные организации также часто ограничиваются принятием рекомендаций вместо принятия конвенции или иного международного правового акта, носящего для государств – членов организации обязательный характер. Проект такого «обязательного» документа, озаглавленный «Базовые принципы организации наблюдения за общенациональными выборами по линии БДИПЧ ОБСЕ», был предложен в 2007 году государствами – членами ОДКБ, но не был рассмотрен директивными органами ОБСЕ.

Директивные органы Совета Европы (Комитет Министров, Парламентская ассамблея) также не выработали четких требований к организации международного наблюдения. Предложение российской делегации о необходимости разработки документа о международно признанном статусе международных наблюдателей на выборах и референдумах послужило отправной точкой для разработки в рамках Европейской комиссии «За демократию через право» (Венецианская комиссия) Рекомендаций о международно признанном статусе наблюдателей за выборами. Эти рекомендации были поддержаны ПАСЕ, в том числе в части, рекомендующей Комитету министров продолжить работы по формированию нормативной базы международного наблюдения за выборами и референдумами и преобразовании Рекомендаций Венецианской комиссии в Рекомендации Комитета министров.

Нельзя оставить без внимания факт, что ПАСЕ неоднократно рекомендовала Комитету министров преобразовать Свод рекомендуемых норм при проведении выборов, разработанный Венецианской комиссией и одобренный в 2003 году Комитетом Министров, в конвенцию, носящую обязательный характер. Однако наблюдатели от Совета Европы в своей деятельности по-прежнему руководствуются документами, носящими рекомендательный характер.

Пока же мы имеем возможность наблюдать за процессом зарождения нового международного института воздействия на суверенные государства. Тогда главным вопросом становится наличие у него перспектив применения к США и иным странам «старой демократии», принципиально возражающим против систематического применения в их отношении института международного наблюдения.