

**Борисова И.Б., председатель Совета
РОИИП, кандидат юридических наук**

НПО - неперенный субъект демократических выборов и референдумов

выступление на совещании ОБСЕ по вопросам рассмотрения выполнения
обязательств, посвященное человеческому измерению
(секция «Демократические выборы», Варшава, 9 октября 2006 г.)

Достижения ОБСЕ в деле продвижения демократии и защиты прав человека бесспорны. Но мы собрались не для того, чтобы петь демферамбы нелегкой работе ОБСЕ, а ответить на проблемные вопросы и определить дальнейшие направления развития.

Общероссийская общественная организация «Российский общественный институт избирательного права» (РОИИП) создан в 1999 году российскими специалистами-правоведами для объединения усилий по содействию укреплению демократии, верховенства закона и защите прав человека, как в самой России, так и за ее пределами.

Специалисты РОИИП были наблюдателями на выборах высших должностных лиц США (2000 г.), Белоруссии (2001 г.), Азербайджана (2003 г.), Украины (2004 г.), Кыргызстана (2005 г.), на выборах депутатов в высшие законодательные (представительные) органы Франции (2002 год), Украины (2002 г.), Молдовы (2005 г.), Беларусь (2006 г.), местные органы Эстонии (2005 год), а также на референдуме в Приднестровской Молдавской Республике (17 сентября 2006 г.).

Легитимность и законность избранной власти два близких по смыслу, но различных по содержанию современных понятия. Если под законностью мы понимаем формальное соответствие процедур прихода к власти действующему законодательству, в т.ч. международному, то под легитимностью необходимо понимать признание избранной власти субъектами политических отношений, как внутренними, так и внешними (иностранными государствами, межправительственными организациями, избирателями, общественными и политическими объединениями). Если незаконная власть может стать легитимной (военный переворот в Таиланде, сентябрь 2006, или 3 тур выборов Президента Украины, декабрь 2004 г., который был проведен за рамками действующего законодательства), то нелегитимная власть, редко становится законной («розовая революция» в Грузии 2003 г., события в Киргизии в марте 2005 г., когда при внешней законности организации и проведения электоральных процедур власть не была признана легитимной).

В процессе легитимации¹ сегодня значительная роль стала принадлежать неправительственным организациям.

Особенно эта роль возросла в последнее время, когда в действиях авторитетных международных организаций при принятии решений стали прослеживаться тревожные тенденции, отмечаться сильный крен в политическую плоскость и применение «двойных стандартов», превалирование в их деятельности принципов политической целесообразности, а не объективности, беспристрастности и справедливости.

Это замечают не только правительства и народы государств так называемой «молодой демократии», но и массовые общеевропейские общественные и политические движения, в чем мы смогли убедиться, присутствуя со своими коллегами-правозащитниками из Западной Европы (Италии, Франции, Бельгии, Германии, Сербии) на референдуме в Приднестровской Молдавской Республике 17 сентября 2006 г.

Кстати, в отсутствие официальных миссий наблюдений, представители НПО в Приднестровье зафиксировали организацию и проведение референдума на высоком демократическом уровне.

Специалистами РОИИП была апробирована уникальная методика оценки электоральных процедур, основанная на презумпции легитимности полученного на выборах результата. Наблюдение и выработка заключений осуществлялась открыто и гласно за стеклянными (в буквальном смысле) дверями.

СЛАЙД 1 Методика наблюдения.

Неправительственные организации, присутствующие в Приднестровье, пришли к соглашению, что пора на неправительственном уровне начинать вести международный диалог о демократии, выборах, суверенитете, праве наций на самоопределение.

При этом необходимо учитывать особенности процесса имплементации международных принципов в национальное законодательство каждого конкретного государства, с учетом его исторических, культурных, региональных особенностей.

Ведь сегодня трансформация международных избирательных принципов в национальное законодательство проходит по разному в государствах ОБСЕ. Например, институт международного наблюдения отсутствует у 69% государств-участников ОБСЕ, хотя в соответствии с Документом Копенгагенского совещания Конференции по человеческому

¹ Легитимация выборов (лат. *legitimat*io – узаконение) - признание соответствия избирательных норм и процедур международным избирательным стандартам, общепризнанным принципам и нормам, международным обязательствам государства. В отличие от понятия «легализация» (лат. *legalis* – законный, юридический), требующего определенного процесса придания законного характера какому-либо факту (что уполномочен осуществлять на внутригосударственных выборах только национальный орган), «легитимация» основывается лишь на подтверждении законности какого-либо института, хотя обычно и употребляется при подтверждении права (правосубъектности).

измерению 1990 г. все государства обязались приглашать международных наблюдателей.

СЛАЙД 2 Принцип «Всеобщность» в национальном законодательстве

Если взять, к примеру, только один основополагающий избирательный принцип – всеобщность выборов, закрепленных во всех основных международных документах об избирательных правах граждан, и провести сравнительный анализ его трансформации в национальное законодательство европейских государств, то получается следующая картина.

На гистограмме представлен Индекс «пассивной всеобщности» некоторых европейских государств. Параметр характеризует количество избирательных цензов, установленных Основным законом (конституцией) государства при реализации пассивного избирательного права при выборах в национальный парламент (с учетом возрастного ценза и «ценза гражданства», установленных каждым государством).

Видно, что некоторые государства «старой демократии» и государства Восточной Европы в своих ограничениях избирательных прав по признаку «всеобщности» превосходят государства-участники СНГ.

СЛАЙД 3 Принцип «Гласность» в национальном законодательстве

Другой показатель демократичности избирательных процедур, вытекающий из п.8 Документа Копенгагенского совещания Конференции по человеческому измерению СБСЕ – гласность и открытость выборов², также по разному закреплен в национальном законодательстве европейских государств.

Индекс прозрачности выборов, отраженный на графике, прямо пропорционален количеству допущенных к наблюдению специальных субъектов избирательного процесса.

Из графика видно, что государства СНГ превосходят в гласности и транспарентности избирательных процедур страны Западной и Восточной Европы. В частности, Республика Беларусь допускает максимальное число специальных субъектов избирательного процесса к наблюдению за процессом голосования.

Конечно, по одному или нескольким законодательно закрепленным параметрам нельзя судить об уровне демократии и соблюдения политических прав и свобод в отдельно взятой стране. Но такое же сравнение (через количественные показатели) можно провести и по большинству других стандартов и принципов организации и проведения демократических выборов.

² Этот принцип закреплен в ст.7 Конвенции о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах-участниках СНГ.

Независимые эксперты России, на базе Российского общественного института избирательного права, с целью унификации избирательных стандартов, сегодня предпринимают попытку провести комплексный сравнительный анализ избирательного законодательства государств-участников ОБСЕ. Но уже на первом этапе мы столкнулись с проблемой: нет единой законодательной базы ОБСЕ, где мы могли бы получить законодательные акты государств, регулирующие публичные правоотношения. Из 56 государств-участников мы смогли найти законы на официальных языках ОБСЕ только 45 государств. К сожалению, ни в БДИПЧ, ни в ОБСЕ не существует единой базы нормативных актов государств-участников, хотя организации одной из основных целей провозглашают обмен информацией.

Сегодня нам нужны новые подходы, базирующиеся на более действенной и конкретной процедуре осуществления общественного наблюдения за выборами, возрастающей роли НПО, как акторов международных правоотношений.

Оценка выборов международными миссиями наблюдения БДИПЧ ОБСЕ и Исполкома СНГ

Государство, год	ОБСЕ	СНГ
Беларусь, 2001	-	+
Армения, 2003	...	+
Россия, 2003	-	+
Россия, 2004	...	+
Грузия, 2004	...	+
Казахстан, 2004	-	+
Беларусь, 2004	-	+
Украина, 2004 - 1	-	+
Украина, 2004 - 2	-	+
Украина, 2004 - 3	...	...

Государство, год	ОБСЕ	СНГ
Узбекистан, 2004	-	+
Кыргызстан, 2005	...	+
Таджикистан, 2005	-	+
Молдова, 2005	+	
Кыргызстан, 2005	...	+
Азербайджан, 2005	-	+
Казахстан, 2005	-	+
Беларусь, 2006	-	+
Украина, 2006	+	

Условные обозначения:

-	- не соответствуют международным принципам и международным обязательствам
+	- в целом соответствуют международным принципам и международным обязательствам
...	- четкая оценка отсутствует или дана нейтральная оценка
	- миссия наблюдения не направлялась

**Некоторые аспекты методологии деятельности наблюдательных миссий
БДИПЧ ОБСЕ в Республике Беларусь (19.03.2006) и в Украине (26.03.2006)**



Параметр	Беларусь	Украина
«Плотность»: 1 STO на...	13 000 избирателей, 12 избирательных участков	40 000 избирателей, 37 избирательных участков
Число вопросов	213	153
Некоторые формулировки вопросов в опросных формах	Наблюдалось ли нахождение в кабине более одного человека?	Наблюдалось ли голосование группами?
	Видели ли все процедуру подсчета?	Было ли разрешено всем наблюдать за процедурой подсчета?
	Информировали ли Вас наблюдатели о проблемах?	Вопрос отсутствует
	Присутствовал ли сотрудник милиции в помещении при открытии?	Вопрос отсутствует
	Столкнулись ли Вы во время наблюдения с препятствиями?	Вопрос отсутствует
	Было ли Вам отказано членами УИК в получении информации?	Вопрос отсутствует



Обнародованные данные краткосрочных наблюдателей БДИПЧ ОБСЕ на выборах в Республике Беларусь (19.03.2006) и в Украине (26.03.2006)

Параметр	Беларусь	Украина
Оценка открытия участка «плохо» и «очень плохо»	0% *	7%
Оценка голосования «плохо» и «очень плохо»	4%	8%
Оценка подсчета голосов «плохо» и «очень плохо»	47%	23%
Переполнение участка	0% *	30%
Плохое понимание процедуры подсчета	0% *	24%
Трудности в составлении протокола	16%	27%
Голосование вне кабинок (нарушение тайны)	2%	12%
Неуполномоченные лица	7%	11%
Ящики не опечатаны надежно	7%	14%
Присутствие внутренних наблюдателей	90%	74%
Общая оценка выборов миссией БДИПЧ ОБСЕ	-	+

* - по данным РОИИП (данные БДИПЧ не обнародованы)

Цветом обозначены числовые показатели (в сравнении):

- позитивно характеризующие выборы
- негативно характеризующие выборы