

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

Проблемы и возможные пути их разрешения в наблюдательной деятельности БДИПЧ ОБСЕ

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

Прежде всего, необходимо отдать должное международному институту наблюдения БДИПЧ ОБСЕ, его вкладу в цивилизованное развитие человечества. Только одно создание и последующее развитие этого института, основанного на разработках БДИПЧ ОБСЕ, является действенной мерой и большим прогрессом в деле развития демократий в регионе ОБСЕ. Присутствие международных наблюдателей на выборах и референдумах способствует их гласности и открытости, закладывает основу международной легитимации национальной власти.

Однако жизнь не стоит на месте. С развитием общества развиваются и общественные отношения, не отставая от вызовов времени.

Болезнь легче предупредить или вылечить на начальном этапе, чем загонять ее вовнутрь. Мы благодарны организаторам, что они собрали такой представительный «консилиум» для выработки дальнейших путей поступательного развития БДИПЧ ОБСЕ в решении поставленных перед ней задач.

Если на рубеже веков сам факт присутствия международных наблюдателей в стране придавал поступательный импульс в развитие национальных демократических институтов, то сегодня институт международного наблюдения стал использоваться кандидатами и политическими партиями в качестве одного из инструментов политического единоборства на национальном и наднациональном уровне.

Во многом это обусловлено далекой от совершенства методологией наблюдения и процедурой выработки итоговых заключений об исполнении государством взятых на себе обязательств по линии ОБСЕ.

Члены Общероссийской общественной организации «Российский общественный институт избирательного права» неоднократно участвовали в качестве краткосрочных наблюдателей в составе международных миссий, проводимых БДИПЧ ОБСЕ (2004 г. – выборы Президента Украины, 2005 г. – выборы депутатов Парламента Республики Молдова, Президента Киргизии, депутатов Милли Меджлиса Азербайджана, Президента Казахстана, 2006 г. – выборы Президента Республики Беларусь, депутатов Верховной Рады Украины), и каждый раз ощущали недостаточность правового и

методологического обеспечения работы международных наблюдательных миссий.

СЛАЙД 1 (Сравнение оценок наблюдения миссиями БДИПЧ ОБСЕ и Исполкома СНГ)

Для сравнения методологий работы, которые, по нашему мнению, должны быть установлены международными актами, мы приводим таблицу оценок выборов в странах СНГ наблюдательскими миссиями Исполкома СНГ и БДИПЧ ОБСЕ. Такое впечатление, что это два параллельных мира. При этом необходимо заметить, что концептуально методики работы указанных миссий базируются на одних и тех же действующих международных актах и принципиально друг от друга не отличаются¹.

Из таблицы видно, миссия БДИПЧ ОБСЕ только дважды, начиная с 2001 года, положительно оценила выборы в странах СНГ и то, только тогда, когда на эти выборы не направлялась мониторинговая миссия СНГ (парламентские выборы в Молдове в 2005 г. и в Украине в 2006 г.). Только один раз оценка выборов этих авторитетных миссий совпала – 3 тур президентских выборов в Украине 26.12.2004, но прозвучала достаточно не внятно («приблизили Украину к соблюдению обязательств в сфере выборов»).

Это происходит по двум причинам: 1) из-за отсутствия четких международных критериев организации и проведения подлинных и честных выборов и 2) отсутствия утвержденной методологии оценки электоральных процедур.

СЛАЙД 2 (Сравнение методик деятельности миссии БДИПЧ ОБСЕ в Республике Беларусь и в Украине)

К сожалению, различные подходы к организации миссии наблюдения априори закладывают различные оценки результатов мониторинга международными миссиями.

Сравнительная таблица методики деятельности наблюдательных миссий БДИПЧ ОБСЕ в Республике Беларусь (19.03.2006) и в Украине (26.03.2006) отчетливо показывает различные подходы к методологии наблюдения, обусловленные, на наш взгляд, далеко не научными и не объективными причинами.

«Плотность» краткосрочных наблюдателей миссии БДИПЧ ОБСЕ в Республике Беларусь втрое превышает «плотность» наблюдателей в Украине. Число вопросов в формах наблюдения в Республике Беларусь было

¹ Можно говорить о более прогрессивном характере работы миссий Исполкома СНГ, как имеющим в своем арсенале Конвенцию о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах-участниках Содружества Независимых Государств, вступившую в силу 21 ноября 2003 г., и Рекомендации для международных наблюдателей Содружества Независимых Государств по наблюдению за выборами и референдумами, одобренные Межпарламентской Ассамблеей государств-участников СНГ 4 декабря 2004 г.

почти на 30% больше, чем в Украине. А содержание и смысловая нагрузка вопросов также существенно отличались. Например, в формах для Республики Беларусь вопрос звучал так:

- Наблюдалось ли нахождение в кабине более одного человека?

А для Украины:

- Наблюдалось ли голосование группами?

Для Республики Беларусь:

- Видели ли все процедуру подсчета?

А для Украины:

- Было ли разрешено всем наблюдать за процедурой подсчета?

Ряд вопросов в опросных формах в Украине, по сравнению с Республикой Беларусь, просто отсутствовал.

Несколько слов о методике наблюдения.

Наверно, ни у кого не вызовет принципиальных возражений тезис о том, что деятельность международной мониторинговой миссии должна быть транспарентной (как минимум - для государств-участников) и осуществляться на основе утвержденных внутренних демократических процедур, а заключения миссии должны базироваться на количественных показателях, исходя из принципа презумпции легитимности установленного результата.

Как мы полагаем, основным недостатком в деятельности международных наблюдательных миссий БДИПЧ ОБСЕ является скрытый (латентный) характер их работы, отсутствие элементов демократических процедур внутри самой миссии. И как следствие, неточность и субъективность в их оценках, порождающие «двойные стандарты».

Отталкиваясь от основной цели международного мониторинга – принятие последующих политических решений и конкретных шагов относительно наблюдаемого государства – заказчиком исследования (государствам-участникам ОБСЕ) необходимо получить достоверные факты и выводы, полученные в ходе мониторинга электоральных процедур. А это определяется, прежде всего, тем, каким способом наблюдательная миссия пришла к своим выводам.

К сожалению, мы сегодня не знаем, какой метод исследования используется в ходе международных миссий наблюдения ОБСЕ. С нами поступают как с первоклашками: «не лезьте в высшую математику, об этом вам расскажут в старших классах»! А мы уже 15 лет учимся и строим демократию и пытаемся понять, что (и кто) за этим стоит. Какие законы не пиши, какие поправки не принимай, сколько пальцы не маркируй – все равно «плохо». А пусть процесс на самотек, лиши право голоса четверть населения государства – и уже «хорошо».

Может это происходит потому, что оценки миссий отходят от классических научных канонов, ведущих научных методов исследования? Может мы все забыли и пытаемся по новой изобрести велосипед? А как же методы «включенного наблюдения», параметры «доверительной

вероятности», «дисперсии», «стандартной ошибки средней»? Где и как они используются при подготовке заключений миссий? А происходит следующее.

На бытовом уровне мы легко используем такие понятия как «всегда», «почти никогда», «никогда», «очень часто», что естественно и не вызывает возражений. Однако именно эти понятия приводятся в опросных формах наблюдателей БДИПЧ ОБСЕ для оценки электоральных процедур, лежащей в основе принятия дальнейших политических решений. Что само по себе является не корректным и антинаучным.

Для научного метода познания такого рода неконкретные оценки остаются субъективными и относительными, полностью зависят от того, кто оценивает и какие события подвергаются оценке. Например, частота «один случай за тридцать минут» будет оценено «очень часто», если за этот период проголосовало на избирательном участке всего несколько человек, и «почти никогда» если за тридцать минут проголосует несколько десятков избирателей. Для того чтобы сделать такие оценки более сравнимыми и объективными, сегодня в социологической и политологической науке используются статистические критерии и методы статистического оценивания, позволяющие судить о вероятности реализации определенного события, о сугубо случайном или, наоборот, закономерном характере полученного результата. Однако эти методы полностью игнорируются в ходе работы международных миссий БДИПЧ ОБСЕ. При такой организации работы полученный результат, противоречащий теоретическим предсказаниям, всегда может быть отнесен на счет несовершенства организации и деятельности отдельных подразделений миссии либо ее участников. Аналогичный случай произошел в Украине 26 марта т.г., когда отдельные интегральные данные краткосрочных наблюдателей, негативно характеризующие избирательный процесс, не попали в итоговый отчет миссии БДИПЧ ОБСЕ.

СЛАЙД 3 (Сравнение оценок международных миссий БДИПЧ ОБСЕ в Республике Беларусь и в Украине)

Специалисты РОИИП, присутствуя в качестве аккредитованных международных наблюдателей от Общественной Палаты Российской Федерации на выборах в Республике Беларусь и в Украине, провели исследование методики работы международной миссии БДИПЧ ОБСЕ.

В Республике Беларусь нами было опрошены наблюдатели БДИПЧ ОБСЕ и получены данные (которые направлялись в штаб-квартиру ОБСЕ в Минске) более чем со 100 избирательных участков со всех областей Республики Беларусь, кроме Гомельской (что можно считать достаточно репрезентативной выборкой). И оказалось, что данные, не устраивающие по каким-либо основаниям руководителей миссии и положительно характеризующие выборы, не попали в итоговое заключение БДИПЧ ОБСЕ по результатам работы миссии в Республике Беларусь. И наоборот,

негативные интегральные данные наблюдателей нашли свое отражение в отчете.

В Украине сложилась обратная ситуация. Суммарные данные краткосрочных наблюдателей, негативно характеризующие выборы 26 марта и озвученные на дебрифинге в отчете не были указаны.

Сравнивая обнародованные в заявлениях и на дебрифингах данные краткосрочных наблюдателей БДИПЧ ОБСЕ на выборах в Республике Беларусь (19.03.2006) и в Украине (26.03.2006) непонятно как международная миссия приходит к такой итоговой оценке проведенных выборов: в Республике Беларусь – «проведение выборов не соответствовало обязательствам в рамках ОБСЕ»; в Украине – «в целом соответствовали обязательствам ОБСЕ».

Пользуясь случаем, хочу повторить просьбу общественности России, основывая ее на положениях Парижской хартии для Новой Европы 1990 года (о цели создания БДИПЧ – обмен информацией), и просить у руководства БДИПЧ ОБСЕ обнародовать полные обобщенные интегральные данные краткосрочных миссий наблюдения БДИПЧ ОБСЕ за последние годы.

Как видно из приведенного примера в современных методах работы миссии БДИПЧ ОБСЕ мы наблюдаем только слабые отголоски обще- и частно-научных методов познания и существующих общепризнанных методик.

В Руководстве БДИПЧ ОБСЕ по наблюдению за выборами (пятое издание), которое, по признанию авторов, является «общим обзором методики БДИПЧ по ведению наблюдения», нет ни слова о критериях истинности и обоснованности, не сказано, какие факты следует считать релевантными, а какие – случайными ошибками наблюдения. Не закреплены нормативные стандарты и критерии исследования, что позволяет использовать несоотносимые подходы к формированию и работе наблюдательных миссий, как это наблюдалось на выборах в Республике Беларусь (19 марта 2006 г.) и в Украине (26 марта 2006 г.) и было продемонстрировано на *слайде 2*. Эти недочеты и пробелы в методологии деятельности присущи и долгосрочной миссии наблюдения БДИПЧ ОБСЕ на этапе подготовки к выборам.

Достаточно много вопросов накопилось и к руководству БДИПЧ ОБСЕ, связанных с латентной процедурой формирования миссии и отсутствием критериев отбора кандидатов в ее состав. Ни для кого не секрет, что даже самые идеальные мотивы скрывают за собой рациональный расчет, направленный на увеличение личных «активов», в том числе материальных благ, социального престижа, политического влияния. Объективно многие участники международных миссий, в отсутствии публичного института отбора международных наблюдателей, выстраивают свое рациональное поведение с целью максимизировать доступные индивидууму блага, в ущерб целям и задачам международного наблюдения. Так, работая в составе международной миссии БДИПЧ ОБСЕ в Азербайджане (6 ноября 2005 г.),

мой напарник из Германии настойчиво просил меня отойти от требований инструкций и исполнить распоряжение руководства миссии (руководил миссией БДИПЧ ОБСЕ посол Герт-Гинрих Аренс), так как в противном случае его не возьмут еще раз наблюдателем.

Исходя из опыта деятельности нашей неправительственной организации, мы считаем, что сегодня в рамках реформирования института международного наблюдения необходимо осуществить целый комплекс первоочередных мер, в том числе:

1. Конкретизировать международные стандарты организации и проведения выборов и выработать четкие критерии и методологию оценки электоральных процедур. Первым шагом в этом направлении могло бы стать принятие Конвенции о стандартах выборов, избирательных прав и свобод, подготовленную АОВЦВЕ.
2. Установить понятные принципы выбора государств, в которых проводится наблюдение, критерии определения числа долгосрочных и краткосрочных наблюдателей, и проводить наблюдение не только к востоку от Вены.
3. Упорядочить создание совместных международных миссий наблюдения за выборами: либо приглашать к участию в ней все присутствующие в государстве миссии, включая миссии СНГ и неправительственных организаций, либо ограничиваться только миссией БДИПЧ ОБСЕ, без произвольного включения в состав миссии представителей других организаций.
4. Создать коллегиальный орган для руководства миссией с участием представителей государств, предоставить ему полномочия по утверждению заявления миссии, решению основных кадровых вопросов и т.п.
5. Снизить «автономию» БДИПЧ ОБСЕ от руководящих органов организации. Повысить роль Постоянного совета ОБСЕ в деятельности миссий по наблюдению за выборами (в первую очередь, утверждать главу миссии решением Постоянного совета).
6. Организовать более качественный подход к подготовке международных наблюдателей, осуществлять их подбор по профессиональным принципам. Целесообразно приглашать наблюдателей со знанием языка государства, в котором осуществляется наблюдение, активнее использовать этот язык в деятельности миссии.
7. Определить методiku, процедуру и участников подготовки и обнародования заявления миссии (как предварительного, так и окончательного), порядок участия в нем краткосрочных и долгосрочных наблюдателей, проводить дебрифинги (региональные и общий) до обнародования заявления с таким расчетом, чтобы итоги дебрифингов могли быть отражены в заявлении.

8. Внести существенные изменения в вопросы в формах либо в варианты ответов, унифицировав опросную форму. В первую очередь, следует конкретизировать или исключить вопросы, допускающие неоднозначное толкование, либо конкретизировать варианты ответов на них.
9. Установить, что формы должны подписываться обоими наблюдателями группы (консенсусуально). Не принимать во внимание при подготовке заявления неподписанные (анонимные) формы.
10. Установить принцип презумпции легитимности выборов: основывать отрицательное заключение только на конкретных фактах (конкретные нарушения, регионы, участки и т.п.), не позволяющих выявить свободное волеизъявление избирателей. Установить, что полученные сведения о фактах нарушений должны быть в кратчайшие сроки переданы компетентным органам государства для принятия соответствующих мер.

Мы считаем, что практическим результатом работы нашей рабочей сессии по деятельности институтов ОБСЕ может стать признание факта теоретической и практической недостаточности обеспечения деятельности БДИПЧ ОБСЕ по международному наблюдению, а также четкое формулирование проблемы.

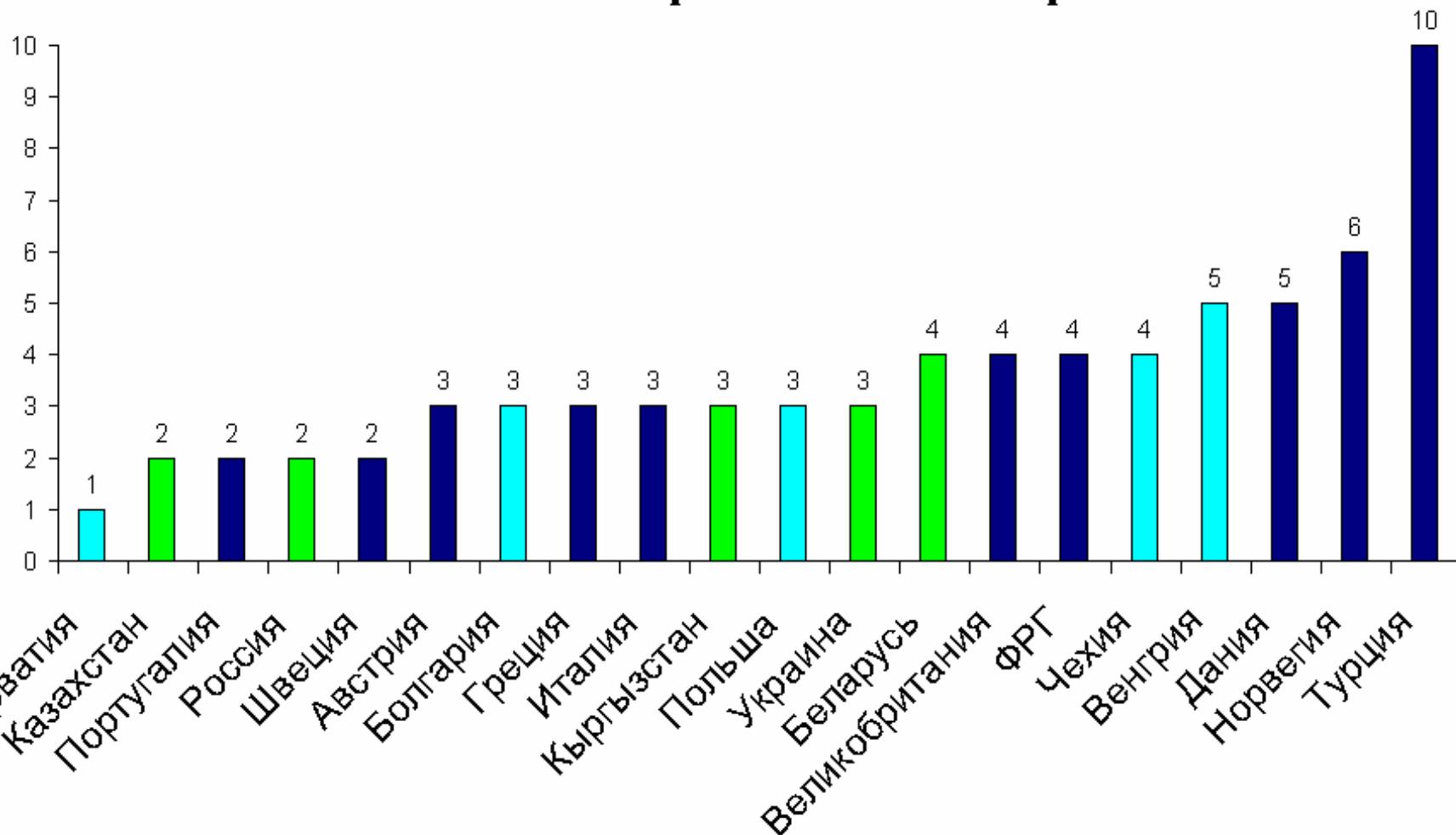
Перефразируя знаменитый афоризм Черчилля можно сказать, что существующая методика международного наблюдения БДИПЧ ОБСЕ – это худший из методов контроля, но ни чего лучшего мировое сообщество еще не придумало.

Если сегодня демократия является единственной цивилизованной формой организации власти, то главным элементом ее страховки должен стать институт международного мониторинга, основанный на четких согласованных международных критериях демократических процедур и принципов.

Методика оценки соответствия электоральных процедур международным демократическим принципам



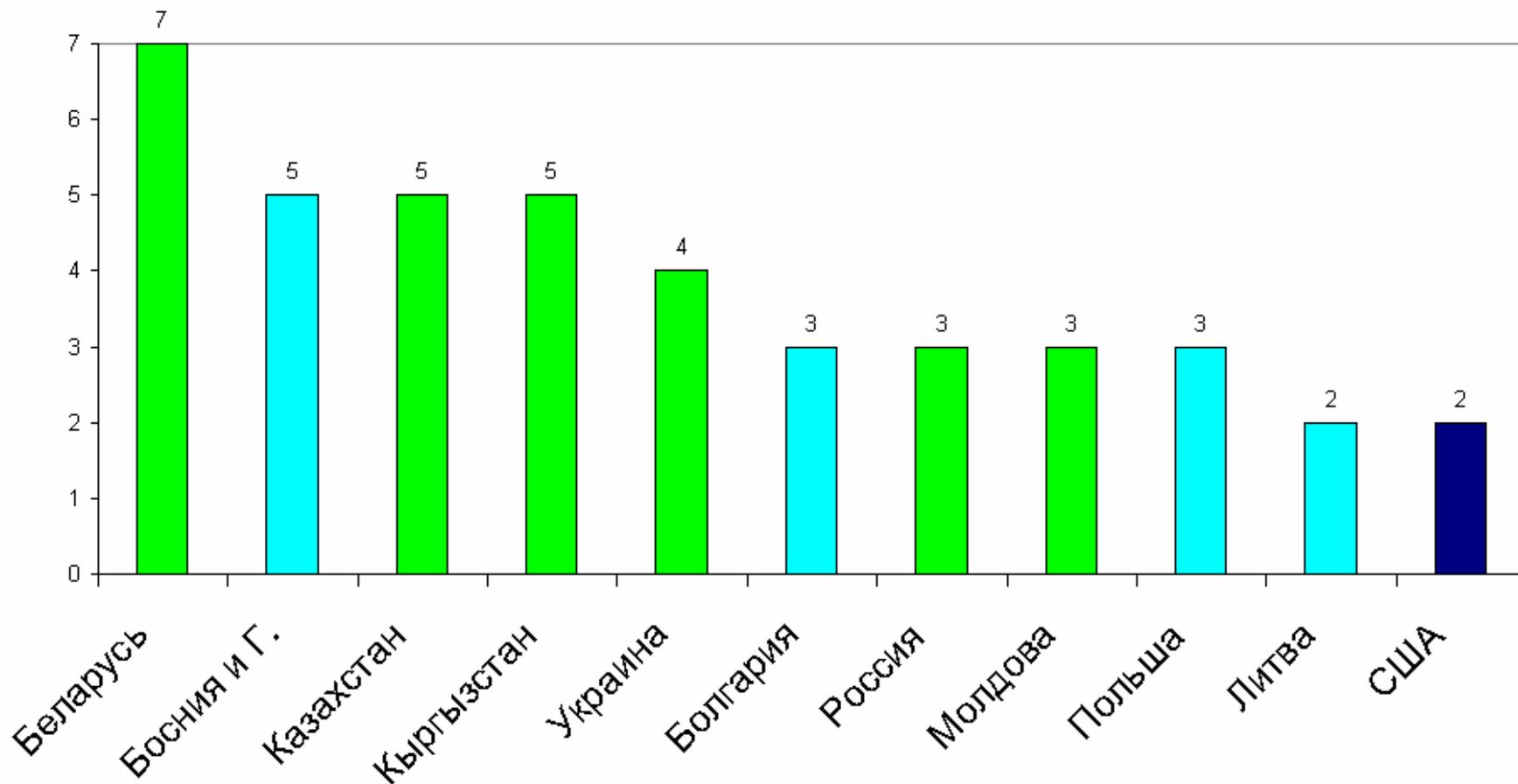
Индекс "ПАССИВНОЙ ВСЕОБЩНОСТИ" парламентских выборов



Условные обозначения:

- Страны старой демократии
- Государства Восточной Европы
- Государства – участники СНГ

Индекс ПРОЗРАЧНОСТИ ВЫБОРОВ (количество субъектов наблюдения)



Условные обозначения:

- Страны старой демократии
- Государства Восточной Европы
- Государства – участники СНГ