

Борисов И.Б.
*член Центральной избирательной комиссии Российской Федерации,
кандидат юридических наук,
Председатель Совета Российского общественного института
избирательного права*

**12-ое Совещание ОБСЕ по рассмотрению выполнения обязательств в
области человеческого измерения
(Варшава, 24 сентября-5 октября 2007 года)**

**Тезисы выступления
на рабочем заседании № 14 «Демократические институты»
3 октября 2007 года**

Уважаемые участники Совещания!

Прежде всего, хочу еще раз заверить, что Россия, в том числе ее избирательные органы, остается последовательным исполнителем своих международных обязательств в области реализации и защиты политических прав и свобод граждан, закрепленных в целом ряде международных актов, и отдает должное той колоссальной целенаправленной работе, которая осуществляется соответствующими органами ОБСЕ в сфере человеческого измерения.

Однако время не стоит на месте и преподносит нам все новые испытания, которые мы не только должны предвидеть, но готовиться к ним и совместно их преодолевать. Мы полностью разделяю позицию действующего председателя ОБСЕ, министра иностранных дел и сотрудничества Испании Мигеля Анхеля Моратиноса о необходимости адаптации ОБСЕ «к новым вызовам и угрозам, которые существуют в двадцать первом веке», внимательно относясь к предложениям Российской Федерации по реформированию организации (интервью «ИНТЕРФАКС» 30 августа 2007 г.).

В своем кратком выступлении я хочу осветить деятельность системы избирательных органов Российской Федерации по выполнению международных обязательств, продолжить обсуждение ряда наболевших проблем в наиболее политически обостренной области человеческого измерения – в электоральной

сфере, а в конце ответить на звучащие вопросы о ходе текущей избирательной кампании по выборам депутатов Государственной Думы, в том числе озвучить нашу позицию на присутствие на выборах в России международных наблюдателей.

Только путем диалога и выработки консенсусных решений ОБСЕ сможет выйти из кризиса, о котором упоминал Генеральный секретарь ОБСЕ М.П. де Бришамбо в интервью газете «Штандарт» (Австрия) 11 апреля 2007 года. Необходимо продолжать начатое более 30 лет назад строительство моста между Западом и Востоком в различных плоскостях человеческого измерения, в том числе между принципами демократии и суверенитета, политическими свободами и правом наций на самоопределение.

1. Обозначенная цель проводимых совещаний – выработка стимулов к выполнению обязательств в области человеческого измерения, в частности, в электоральной сфере.

К сожалению, мы в который раз пытаемся изобрести велосипед. Основопологающие принципы демократического регулирования общественных (в том числе и межгосударственных) отношений были заложены еще во времена Аристотеля (384-322 до н.э.). Это – соблюдение справедливости и законности. И как следствие – неотвратимости наказания за неисполнение справедливых законов.

Сегодня говорить о соблюдении принципа справедливости внутри ОБСЕ можно с большой степенью условности.

Еще год назад в 33 из 55 государств-участников ОБСЕ законодательно не был введен предусмотренный Копенгагенским документом 1990 года институт международного наблюдения, позволяющего легально присутствовать иностранным наблюдателям на выборах у своего соседа.

Какие стимулы мы сможем сегодня выработать, чтобы, например, США на федеральном уровне легитимизировали институт международного наблюдения и, таким образом, выполнили одно из обязательств ОБСЕ.

Как поведет себя ОБСЕ с позиции стимулирования к выполнению обязательств другими государствами после отказа официальных властей Польши от приглашения международных наблюдателей на выборы в Сейм 21 октября? От этого во многом зависит выполнение другими государствами-участниками своих обязательств перед международным сообществом¹.

Одним из выше обозначенных стимулов, как мы полагаем, мог бы стать отказ от скрытого (латентного) характера работы международных наблюдательных миссий БДИПЧ ОБСЕ, обусловленный текущими условиями работы миссий, внесение элементов демократии вовнутрь самой миссии, с четким и прозрачным определением процедур назначения руководителей миссии, ее формирования, методик работы, составления вопросников и итогового заключения². Сама мониторинговая деятельность БДИПЧ должна осуществляться не на основе «мягких» внутренних инструкций Бюро, а быть подотчетной Постоянному совету. Может быть, тогда (когда процедуры будут демократичными и прозрачными) миссия сможет избавиться от обвинений в «политическом заказе» и «двойных стандартах».

¹ В противном случае многие будут действовать по принципу старого бюрократа, когда к нему приезжает инспектор по охране труда и составляет акт о недостатках рабочего стола сотрудника: 1) стол слишком высок, 2) имеет уклон, 3) не крашен, 4) шатается, 5) ящики стола не выдвигаются, 6) плохое освещение стола... Догадливый бюрократ предлагает проверяющему: «Давайте сделаем по-другому: напишем только одно замечание – 1) стол отсутствует!»

² Накануне выборов в Верховную Раду Украины российские неправительственные организации провели сравнение форм международного наблюдателя БДИПЧ ОБСЕ за Парламентскими выборами 26 марта 2006 года в Украине - Парламентскими выборами 18 августа 2007 года в Республике Казахстан - Внеочередными Парламентскими выборами 30 сентября 2007 года в Украине и пришли к выводу: **Исходя из количества вопросов в формах наблюдателей, их формулировок и расставленных акцентов, формы краткосрочных наблюдателей ОБСЕ, используемые на парламентских выборах в Украине в 2007, после их интегральной обработки по результатам наблюдения (независимо от результатов наблюдения) дадут возможность руководителям миссии дать более мягкое итоговое заключение, чем на парламентских выборах в Казахстане в 2007 г., но менее восторженное, чем на парламентских выборах в Украине в 2006 г. То есть, можно предположить, что вопросные формы наблюдателей априори составлены с учетом заранее запланированного (заказанного) вывода миссии – дать положительную, но достаточно критическую оценку выборам в Украине-2007.**

Все прекрасно понимают, какие грандиозные перемены произошли со времени принятия в 1990 году Копенгагенского документа СБСЕ. Так давайте вместе подумаем: какие еще дополнительные стимулы необходимо выработать, чтобы ускорить подготовку документа «Копенгаген-плюс», учитывающего накопленный за этот период опыт в электоральной сфере?

Какие стимулы надо сформировать, чтобы усовершенствовать применяемые БДИПЧ ОБСЕ методологию и практику наблюдения за выборами с выработкой конкретных инструкций для БДИПЧ, утверждаемых государствами-участниками. Сегодня никто публично не возражает против выработки универсальных методик работы всех институтов ОБСЕ, исключая политику двойных стандартов в подходах мониторинга избирательных процедур, однако, который год мы топчемся на месте с принятием Европейской Конвенции о стандартах демократических выборов.

2. Наблюдение за выборами представляет собой лишь часть более широкого спектра связанных с выборами мероприятий.

Действительно, тот спектр проводимых БДИПЧ мероприятий на электоральном треке уже невозможно охарактеризовать понятием «международное наблюдение», он становится «всеобъемлющим» не только по содержанию, но и по времени.

Деятельность мониторинговых миссий вышла далеко за рамки оценки электоральных процедур и охватывает такие аспекты внутригосударственных общественно-политических правоотношений, как партийное строительство, право граждан на объединение и проведение публичных мероприятий, свобода слова и вероисповедания, свобода передвижения и т.д. Сегодня до 80% содержания итоговой оценки наблюдательных миссий ОБСЕ строится на мониторинге именно этих, не менее важных, политических прав и свобод, а не на прямых оценках электоральных действий.

Но ведь мандат мониторинговой миссии, которым наделены наблюдатели БДИПЧ ОБСЕ с согласия государств-участников в 1990 году, предполагает проводить только оценку избирательных действий, а не подвергать комплексной экспертизе всю политическую систему суверенного государства.

Может быть, еще и поэтому нам необходимо скорейшее принятие документа «Копенгаген-плюс» с целью пересмотра модальности той деятельности, которая сейчас называется международным наблюдением.

3. БДИПЧ участвовало в наблюдении и оценке выборов в целом ряде государств.

К сожалению, мы не услышали информации о формате наблюдения в этих странах. Было бы интересно узнать какие по формату миссии и в каких государствах были развернуты?

Это не простое любопытство, поскольку в данной проблеме просматривается еще и другой аспект, связанный, в том числе, со стимулированием выполнения существующих обязательств. Правильно ли, например, что полномасштабные международные миссии по наблюдению за выборами организуются только в странах Центральной и Восточной Европы? Разве в странах т.н. «традиционной демократии» все так уж безоблачно на электоральном небосклоне?

Каждый раз, когда сталкиваешься с делением на страны со «старой» и «молодой» демократией, приходят на память примеры проявления демократии XVI-XVII веков и в российской боярской думе, и, поскольку мы находимся в Варшаве, в польской «Посольской избе» – палате депутатов, помешавшей возникновению в Польше абсолютизма. Одновременно можно привести не один пример проявления антидемократии и авторитаризма более позднего периода, имевший место в государствах Западной Европы. При этом не будем забывать, что главенствующей задачей ОБСЕ являются именно превентивные меры -

предупреждение и предотвращение конфликтов, и уже как вынужденные – управление кризисными ситуациями и посткризисная реабилитация.

4. О сотрудничестве БДИПЧ с парламентскими структурами.

Среди перечисленных структур, с которыми сотрудничает ОБСЕ, мы вновь не услышали Межпарламентскую Ассамблею государств – участников Содружества Независимых Государств. Не думаю, что сотрудничество БДИПЧ с МПА СНГ в рамках миссий международных наблюдателей на выборах было бы менее эффективно, чем подобное сотрудничество с ПА НАТО, особенно в странах, которые не являются членом данного военно-политического союза.

Данное сотрудничество имело бы положительный эффект, не только для МПА СНГ, которое строит свою мониторинговую работу на основе международных принципов ОБСЕ. Не менее полезно это сотрудничество было бы и для БДИПЧ ОБСЕ, как минимум в двух аспектах: норморегулирование (многие международные эксперты соглашались с прогрессивным характером «Конвенции о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах-участниках СНГ») и подготовка профессиональных международных наблюдателей (на базе МПА СНГ в эти дни в Санкт-Петербурге проходит II международный семинар для международных наблюдателей³).

ВЫПОЛНЕНИЕ МЕЖДУНАРОДНЫХ ОБЯЗАТЕЛЬСТВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ ПО ПРОВЕДЕНИЮ ДЕМОКРАТИЧЕСКИХ ВЫБОРОВ

1. Выполнение рекомендаций БДИПЧ по результатам наблюдения предыдущих выборов.

³ Необходимо заметить, что курсы по подготовке международных наблюдателей проводятся и в Москве на базе Дипломатической Академии МИД России, в которой уже задумались о необходимости создания дистанционных курсов подготовки международных наблюдателей с использованием глобальной сети Интернет.

В Центральной избирательной комиссии Российской Федерации проведен анализ выполнения рекомендаций БДИПЧ ОБСЕ, содержащихся в отчетах Миссий по наблюдению за выборами депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации 7 декабря 2003 года и по наблюдению за выборами Президента Российской Федерации 14 марта 2004 года.

В обоих указанных документах содержится практически одинаковый перечень рекомендаций, что объясняется определенной универсальностью процедур подготовки и проведения выборов Президента Российской Федерации и депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации. Из рекомендаций по выборам депутатов Государственной Думы соответствующим образом учтены пять, по выборам Президента Российской Федерации – восемь. Некоторые предложения БДИПЧ ОБСЕ учтены в части, касающейся повышения правовой культуры граждан и организаторов выборов.

Центральная избирательная комиссия России внимательно отнеслась ко всем рекомендациям БДИПЧ ОБСЕ.

Из российского избирательного законодательства «для учета политической воли» всех граждан было исключено понятие «против всех», применяемое ранее в бюллетенях для голосования.

На выборах в высший законодательный (представительный) орган государства - Нижнюю Палату мы перешли на чисто пропорциональную систему, попытавшись исключить либо сгладить недостатки классической пропорциональной системы, ущемляющие политические права граждан. Прежде всего, состав парламента будет менее искажать предпочтения избирателей, т.к. в отличие от мажоритарной системы в пропорциональной будут отсекаются («пропадут») голоса только тех избирателей, которые проголосуют за партии, не преодолевшие заградительный барьер (в одномандатных округах на последних выборах в России побеждали кандидаты, набравшие около 20 % голосов, а 80% голосов избирателей «пропадали»). Партии теперь в обязательном порядке

должны иметь региональные группы, привязанные к конкретным территориям (сохранилось региональное представительство). Еще один изъян пропорциональной системы – баллотируются только партийцы – был преодолен посредством установления законодательной гарантии реализации пассивного избирательного права беспартийными гражданами (партия обязана рассматривать кандидатуру беспартийного самовыдвиженца для включения в федеральный список)⁴. С переходом на пропорциональную систему были устранены и другие недостатки, отмеченные в рекомендациях БДИПЧ ОБСЕ: например, предусмотрено прикрепление голосов граждан, голосующих за рубежом, к конкретной региональной группе по усмотрению партии.

Нами законодательно усилена ответственность для кандидатов и партий, которые в своей агитационной деятельности используют, так сказать «язык ненависти».

В нашей работе, также с учетом рекомендаций, большое место отводилось информированию, разъяснениям и повышению правовой культуры избирателей, начиная от выпуска специальной литературы⁵ и заканчивая участием в различных семинарах, занятиях, круглых столах с участием представителей Общественной Палаты Российской Федерации, политических партий и правозащитных НПО.

С учетом обновленного избирательного законодательства в августе с.г. в здании ЦИК России был развернут и «работал» учебный избирательный участок, бюллетени в котором выдавали члены ЦИК России, а «голосовали» представители партий, общественных объединений, работники избирательных органов. Деятельность и возникающие нюансы предстоящего 2 декабря

⁴ По результатам проходящего выдвижения федеральных списков кандидатов на выборах депутатов Государственной Думы на 1 октября в списки партий включено 34 беспартийных гражданина в 10 партиях (всего обратилось 65).

⁵ Научно-практические комментарии к Федеральным законам "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации" и «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации», «О выборах президента Российской Федерации», различные разъяснительные и пояснительные материалы (общим тиражом более одного миллиона экз.)

общероссийского голосования широко освещалась в средствах массовой информации.

2. Приглашение иностранных международных наблюдателей

Понимая, какое фундаментальное значение для судеб демократии в стране имеет легитимность выборов, доверие к их результатам со стороны российских граждан и мирового сообщества, мы ввели в национальное избирательное законодательство нормы, устанавливающие широкое международное наблюдение на всех уровнях выборов.

При этом мы являемся сторонниками взглядов на повышение роли международных механизмов контроля за исполнением государствами международных обязательств, базирующихся на принципах научности, объективности и справедливости.

Современная Россия отказалась от радикальных путей решения международных вопросов. С одной стороны, мы уже никогда не отгородимся от мирового сообщества «железным занавесом», но и, с другой стороны, не оставим бесконтрольными свои границы, превратив страну в проходной двор. Это касается и международного наблюдения.

Нам, еще окончательно не окрепшему молодому демократическому государству, нужна помощь. Но помощь профессиональная с реальной практической отдачей. Армии студентов, которые у себя на родине порой ни разу не голосовали и которых мы стали часто видеть в составе наблюдательских миссий, нам в качестве «международных арбитров» и «экзаменаторов» не нужно. Мы также с уважением относимся к представителям «партнерских государств» из Азии и Африки, но нужно понимать, что демократических выборов у них было гораздо меньше, чем в современной России.

Поэтому сегодня, в отсутствии четких, ясных, научно обоснованных критериев международного мониторинга, мы стремимся найти пути обеспечения баланса интересов и, сохраняя достигнутое в области человеческого измерения, выполнить свои международные обязательства и обеспечить свободную (без давления извне) реализацию избирательных прав граждан России.

* * *

Выражаю надежду, что результаты нашей конструктивной работы придадут новый импульс и позитивную динамику развития Организации, сохранив при этом ее уникальную роль и значение в качестве важного международного инструментария по обеспечению всеобъемлющей безопасности и сотрудничеству не только в вопросах человеческого измерения.

Благодарю за внимание.