



**Organization for Security and Co-operation in Europe
Secretariat**

PC.DEL/591/09
17 July 2009

Original: RUSSIAN

Conference Services

OSCE Chairmanship Expert Seminar on Electoral Management Bodies
Vienna, 16-17 July 2009
Neuer Saal, Hofburg Conference Centre

**WORKING SESSION III:
Role of Electoral Management Bodies in follow up**

Please find the contribution by the Central Election Commission of the Russian Federation annexed hereto.

An English translation will be circulated later.



**ПОСТОЯННОЕ ПРЕДСТАВИТЕЛЬСТВО
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ ПРИ ОБСЕ**

**PERMANENT MISSION OF THE
RUSSIAN FEDERATION TO THE OSCE**

PC.DEL/591/09

17 July 2009

Original: RUSSIAN

**Материалы к выступлениям представителей
Центральной избирательной комиссии Российской Федерации
на семинаре под эгидой Действующего председательства ОБСЕ на тему:
«Органы, ответственные за организацию и проведение выборов»**

Вена, 16-17 июля 2009 года

**ТРЕТЬЯ РАБОЧАЯ СЕССИЯ
«Роль органов, ответственных за организацию и проведение выборов, в
осуществлении «последующих шагов»**

**О выполнении Российской Федерацией обязательств в рамках ОБСЕ по
предоставлению возможностей международного наблюдения за выборами и
проблемах наблюдения БДИПЧ ОБСЕ**

(оценки российского экспертного сообщества)

За выборами депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации первого созыва 12 декабря 1993 года наблюдало 1100 международных наблюдателей. За выборами депутатов Государственной Думы второго созыва 17 декабря 1995 года – 993 международных наблюдателя от 61 государства. За выборами депутатов Государственной Думы третьего созыва 19 декабря 1999 года – 1185 международных наблюдателей от 58 государств и 105 международных и иностранных организаций. За выборами депутатов Государственной Думы четвертого созыва 7 декабря 2003 года – 1168 международных наблюдателей от 49 государств и 36 международных и иностранных организаций (при этом по линии БДИПЧ было 480 наблюдателей). В каких еще государствах – участниках ОБСЕ побывало такое количество международных наблюдателей, чтобы удостовериться подлинно демократическом характере национальных выборов ?

Эксперты по выборам сожалеют о том, что в 2007-2008 годах БДИПЧ ОБСЕ приняло решение отказаться от наблюдения за выборами депутатов Государственной Думы и Президента Российской Федерации. Однако от решения руководства БДИПЧ ОБСЕ о ненаблюдении в России российская избирательная система как таковая урона не понесла и общественного доверия внутри страны не утратила. Не прекратилось и демократическое развитие государства. Чего нельзя однозначно сказать об имевшейся признанной репутации БДИПЧ ОБСЕ в национальном общественном мнении в России. После ненаблюдения за российскими выборами репутация Бюро в кругу российского экспертного сообщества понизились ещё более, когда руководство Бюро согласилось пойти на ограниченное по формату и не обеспеченное правовыми основаниями наблюдение за президентскими выборами в США.

Тогда у российского экспертного сообщества по выборам вновь возникли вопросы к работе ОБСЕ по выборам в целом:

- как на территории ответственности ОБСЕ идет процесс приведения национальных законодательств государств – участниц (имея в виду США и целый ряд европейских коллег России по ОБСЕ) в соответствие с существующими общими обязательствами по части гарантий доступности национальных и иных выборов для институтов национального и международного наблюдения;

- как в ОБСЕ реализуются инициативы группы стран и международных организаций по разработке нового документа по формуле «Копенгаген-плюс, связанного с выборами и выносившегося на обсуждение в Вене ещё пять лет назад;

- почему так и остался без дальнейшего обсуждения проект документа, предложенного государствами-участниками ОДКБ СНГ для рассмотрения в рамках ОБСЕ, посвященный установлению базовых принципов международного наблюдения за выборами, в том числе и в рамках деятельности БДИПЧ ОБСЕ.

Данные вопросы уже ставились российским МИД-ом перед ОБСЕ в прошлом. Но уже в течение нынешнего 2009 года у российского экспертного сообщества, занимающегося проблемами повышения доверия к национальным выборам и сравнительным анализом международного опыта, возникли новые вопросы:

-почему ПА ОБСЕ в нынешнем году отказалась от продолжения работы с МПА СНГ по совершенствованию практики и принципов международного наблюдения, и наоборот высказалось против совершенствования, но в пользу так называемого всеми «золотого» стандарта (читай методик) БДИПЧ ОБСЕ;

-почему нарастающая «автономизация» в принятии решений от государств-участников ОБСЕ и Постсовета ОБСЕ варшавского офиса ОБСЕ не заслуживает внимания со стороны государств-участников, а также Председательствующих в ОБСЕ ?

В России вспомнили, что к прошлогоднему аналогичному семинару в Вене, проходившему под эгидой финского Председательствующего, те же российские эксперты по выборам подготовили целый пакет предложений на благо реорганизации стихийно сложившейся за пятнадцать лет практической деятельности БДИПЧ ОБСЕ системы международного наблюдения.

Некоторые из аргументов могут быть повторены и сегодня. Они и в 2009 году не утратили своей убедительности.

> В соответствии с Копенгагенским документом 1990 г. все государства-участники ОБСЕ приняли обязательства приглашать наблюдателей из стран-членов этой организации для "наблюдения за ходом национальных выборов в пределах, разрешенных законодательством". Таким образом, сроки и модальность наблюдения должны определяться в соответствии с национальным законодательством государства, проводящего выборы.

Срок направления приглашения на присутствие в стране мониторинга, исходя из процедурных моментов организации выборов, как правило, должен соответствовать окончанию процедуры регистрации участников выборов. Полномочия международного наблюдателя должны начинаться с момента его аккредитации в принимающем государстве и заканчиваться днем официального объявления результатов выборов.

Обязательства государств-участников ОБСЕ по части проведения международного наблюдения за выборами, делегированные в рамках мандата БДИПЧ ОБСЕ, могли бы быть усилены следующими новыми базовыми требованиями :

> **Универсальность.** Все государства-участники Копенгагенского документа и Парижской хартии для новой Европы (1990 г.) обязаны приглашать международных наблюдателей на свои национальные выборы, обеспечивать, чтобы национальное законодательство и практика его применения предусматривали единый правовой статус для международных наблюдателей.

> **Взаимность.** Участвовать в международном наблюдении за выборами могут представители только тех государств, в законодательстве которых закреплен институт международного наблюдения, и в которых сложилась практика приглашения международных наблюдателей на собственные выборы.

> **Прозрачность.** Решения о направлении международных мониторинговых миссий на выборы, включая организационно-структурные критерии их деятельности должны приниматься прозрачно и утверждаться Постоянным Советом ОБСЕ, как коллегиальным органом ОБСЕ.

> **Авторитетность.** Руководители миссии наблюдателей должны быть авторитетными политическими деятелями, обладающими профессиональным знанием избирательных процессов и уполномоченные решениями коллегиальных органов соответствующих международных организаций.

> **Профессионализм.** Международным наблюдателем может быть только лицо, обладающее достаточными знаниями избирательного права и избирательного процесса, необходимым опытом международного наблюдения, прошедшее специальную подготовку. Миссия не должна формироваться из неподготовленных и не прошедших соответствующее обучение лиц (студентов и "политических туристов"). Международный наблюдатель не может быть гражданином государства, проводящего выборы.

> **Суверенитет.** Международное наблюдение за выборами должно проводиться при уважении суверенитета государства, проводящего выборы, при абсолютном соблюдении прав избирателей. Международные наблюдатели должны уважать законы государства, проводящего выборы, а также проявлять уважение к национальным органам власти, включая избирательные органы, и осуществлять свою деятельность таким образом, чтобы она была совместима с уважением и поощрением прав человека и основных свобод. Поэтому ОБСЕ согласовывает с государством, проводящим выборы, формат своих миссий, кандидатуру руководителя миссии, количество участвующих в них международных наблюдателей, сроки наблюдения, другие вопросы, связанные с суверенитетом государства.

> **Беспристрастность.** Международное наблюдение за выборами должно быть беспристрастным по отношению к национальным участникам политической борьбы. В ходе своей работы миссии наблюдателей за выборами не будут вмешиваться в политические и избирательные процессы государства, проводящего выборы. Публичные выступления в СМИ о результатах наблюдения допускаются только после опубликования (обнародования) окончательных результатов голосования и представления доклада Постоянному совету ОБСЕ.

> **Политическая неангажированность.** В ходе своей работы наблюдатели не могут выражать какие бы то ни было предпочтения или оценки по отношению к избирательным органам, органам государственной власти и местного самоуправления, должностным лицам, участникам избирательного процесса. Они призваны воздерживаться от любой деятельности, которая может быть воспринята как оказание предпочтения одному из участников избирательного процесса, а также воздерживаться от ношения или выставления любой агитационной атрибутики, свидетельствующей о приверженности каким-либо участникам избирательного процесса.

> **Нацеленность на действенную помощь.** Наблюдение за выборами ориентировано на сам процесс и не касается каких-то конкретных результатов голосования. Оно касается результатов выборов лишь в той мере, в какой это связано с их честным и точным объявлением в условиях транспарентности и в установленные сроки. Международные наблюдатели должны немедленно информировать организаторов выборов о всех выявленных ими нарушениях избирательного законодательства как до, так и в день голосования и при подведении итогов.

> Для реализации этих требований ключевые решения по организации наблюдения за выборами должен принимать Постоянный Совет, либо другой коллегиальный орган ОБСЕ, но ни как не директор БДИПЧ - "руководитель отдела" организации. Постоянный Совет должен утверждать документ, определяющий статус миссии наблюдателей, а также создаваемых в рамках ОБСЕ технических подразделений обеспечивающих мониторинг выборов.

> Ежегодный бюджет на наблюдение, утверждаемый Постоянным Советом, должен обязательно включать в себя перечень выборов в государствах-участниках, наблюдение за которыми включено в согласованную с Постоянным Советом ОБСЕ годовую программу деятельности БДИПЧ ОБСЕ. В случае принятия Постоянным Советом решения о проведении незапланированного наблюдения за выборами возможно выделение дополнительных финансовых средств из бюджета ОБСЕ. Финансирование миссии наблюдения за выборами, а также содействия выборам не может производиться из иных внебюджетных источников и должно быть подотчетно государствам-участникам.

> Миссии наблюдения за выборами должны формироваться на основе широкого представительства всех государств-участников. Количество граждан от одного государства-участника не должно превышать 10 процентов от общего числа членов миссии. И это правило (соразмерности) должно распространяться на все компоненты миссии.

> Рабочими языками миссии должны стать английский язык и официальный язык (языки) государства, проводящего выборы. Возможно также добавление какого-либо языка в качестве рабочего, при условии его широкого распространения в принимающем государстве. Это позволит обеспечить более тесное взаимодействие с участниками избирательного процесса и, соответственно, сделать более объективными и транспарентными сами процедуры наблюдения.

> Кандидатуры руководителя миссии наблюдения и его заместителя должны назначаться Постоянным Советом ОБСЕ с возможным участием Парламентской Ассамблеи ОБСЕ на основе консультаций с государством, проводящим выборы. При этом ни у одного из членов Постоянного Совета ОБСЕ не должно быть возражений против предложенных кандидатур (принцип консенсуса). "Команда" наблюдателей должна формироваться непосредственно после согласования избранного формата международного наблюдения с государством, проводящим выборы.

> После прибытия в государство, проводящее выборы, руководитель миссии должен сделать официальное заявление о начале работы с указанием согласованных с принимающим государством мест и территорий (округов), состава миссии и сроков проведения наблюдения.

> Руководитель миссии обязан своевременно известить принимающее государство и организаторов выборов о выводах наблюдения за выборами, а также о любых выявленных нарушениях избирательных прав граждан, избирательного законодательства и международных обязательств государства, проводящего выборы.

> Для объективной оценки выборов руководитель миссии наблюдения обязан проводить регулярные консультации с официальными представителями принимающего государства с тем, чтобы учесть их мнение по всем фактам, которые будут отражены в предварительном заявлении ещё до его опубликования (обнародования). Руководитель миссии должен регулярно информировать избирательные органы государства, проводящего выборы, о своих замечаниях, выводах, рекомендациях, полезных для совершенствования избирательного законодательства и избирательного процесса.

> После объявления официальных итогов выборов глава международной мониторинговой миссии должен передать отчет о наблюдении в первую очередь

государству, в котором проводилось наблюдение (цель международного наблюдения - информирование и предупреждение конфликтных ситуаций), а также предоставить его коллективным руководящим органам ОБСЕ. Отчеты должны содержать фактические сведения по выполнению государством связанных с выборами обязательств в рамках ОБСЕ на основе данных всех наблюдателей, включенных в состав миссии. Оценки отдельных членов или группы членов миссий, высказываемые после наблюдения за выборами, могут рассматриваться только как их частное мнение, не носящее официального характера.

> Предварительное заключение по итогам наблюдения не должно содержать политических оценок. По сути, это - статистический отчет о проделанной миссией работе и собранном материале.

> Следовало бы также предусмотреть, чтобы по требованию государства, проводящего выборы, после опубликования предварительного заключения руководитель миссии имел право предоставить возможность представителям принимающего государства изучить материалы наблюдения, на основе которых были сделаны выводы.

> Государству, проводившему выборы, должна быть предоставлена возможность «ответного слова». Как вариант – включение в качестве приложения к окончательному отчету замечаний и комментариев государства, проводящего выборы.

Чтобы обеспечить преемственность, следует вновь напомнить, что данные предложения прозвучали на прошлогодней встрече. Однако как показала практика проведения наблюдения за выборами БДИПЧ ОБСЕ 2009 года, они так и не были «услышаны» сообществом государств-участников ОБСЕ и аппаратом БДИПЧ. Не последовало и их публичного обсуждения. Напрашивается вопрос: кому следует обращать данные предложения? Было бы уместно провести их обсуждение с организаторами выборов государств ОБСЕ. В данном случае БДИПЧ ОБСЕ приобрело бы серьезную опору для своей будущей деятельности в виде компетентной позиции профессионалов по выборам.

Известно, что Российская Федерация выступает последовательным сторонником повышения роли ОБСЕ в избирательном процессе, вносит всё новые и новые предложения в этой области. Очевидно, что авторитетность структур ОБСЕ может повыситься при условии принципиальной модернизации института международного наблюдения за выборами через повышение роли Постоянного совета ОБСЕ в этом процессе, уточнения форматов мандата БДИПЧ ОБСЕ, возможно переориентирования деятельности Бюро с решения задач оценки на задачи содействия по выборам.

На собственной национальной площадке в России международных наблюдателей наделяют равными правами и свободами, а также возможностями для наблюдения. Их деятельность регламентируется национальным избирательным законодательством и международными обязательствами по ОБСЕ.

Нельзя сбросить со счетов, что Россия также является подписантом Конвенции о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах – участниках СНГ, Россия является участником принятой Межпарламентской Ассамблеей СНГ 25 ноября 2008 года. Декларации «О принципах международного наблюдения за выборами и референдумами в государствах – участниках СНГ», в которых в рамках международно-правовых документов закрепляются права и обязанности всех участников международного наблюдения.

В данном контексте в российском экспертном сообществе имеется понимание того, что до тех пор пока в рамках ОБСЕ не будут разработаны аналогичные международно-правовые документы, при выполнении своих обязательств по приглашению международных наблюдателей на национальные выборы будут в первую очередь руководствоваться вышеназванными документами, которые в отношении национальных

выборов являются приоритетными, по крайней мере в сравнении с несогласованными с Российской Федерацией методиками и руководствами по наблюдению БДИПЧ ОБСЕ.