

ДЕЛЕГАЦИЯ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

DELEGATION OF
THE RUSSIAN FEDERATION

ОБЗОРНОЕ СОВЕЩАНИЕ ОБСЕ
ПО РАССМОТРЕНИЮ ВЫПОЛНЕНИЯ ОБЯЗАТЕЛЬСТВ
В ОБЛАСТИ ЧЕЛОВЕЧЕСКОГО ИЗМЕРЕНИЯ
(Варшава, 23 сентября - 4 октября 2013 года)

**Выступление Председателя Центральной избирательной комиссии
В.Е.Чурова «Демократические выборы и наблюдение за ходом выборов
– обмен лучшими практиками»**

(Заседание № 12; 1 октября 2013 года)

2013 год – это год 10-летия вступления в силу Конвенции о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах – участниках Содружества Независимых Государств, инициатором и участницей которой является Российская Федерация, и 5-летия принятия Декларации Межпарламентской Ассамблеи государств – участников Содружества Независимых Государств «О принципах международного наблюдения за выборами и референдумами в государствах – участниках Содружества Независимых Государств».

После распада Советского Союза и образования Содружества Независимых Государств важной задачей нового межгосударственного образования явилось обеспечение прав и основных свобод человека в государствах Содружества в соответствии с общепризнанными принципами и нормами международного права, положениями Устава и иных документов Содружества Независимых Государств. Одним из таких документов и является **Конвенция** о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах – участниках Содружества Независимых Государств, подписанная 7 октября 2002 года в городе Кишиневе главами семи из двенадцати государств – участников Содружества: президентами Армении, Грузии, Киргизии, Молдовы, России, Таджикистана и Украины, вступившая в силу в 2003 году.

Уникальность разработки и принятия Конвенции заключается в том, что впервые в мировой практике была проведена кодификация стандартов демократических выборов в рамках нового межгосударственного образования – Содружества Независимых Государств – и их закрепление в формате международного правового акта – конвенции, носящей обязательный характер.

Еще один документ, который имеет для нас принципиально важное значение – это **Декларация** Межпарламентской Ассамблеи государств – участников Содружества Независимых Государств «О принципах международного наблюдения за выборами и референдумами в государствах – участниках Содружества Независимых Государств» от 25 ноября 2008 года. Она закрепляет первенство СНГ в области регулирования мониторингового процесса. Понимая,

что, институт мониторинга выборов ОБСЕ ушел в сторону от решения задач по реализации избирательных прав граждан и трансформировался в инструмент политического участия во внутригосударственных делах, мы на протяжении ряда лет стремились исправить подобную практику совместно и с ОБСЕ, и с Советом Европы, однако все инициативы со стороны СНГ систематически блокировались нашими западными партнерами по переговорному процессу, стремящимися сохранить за собой возможность контроля над институтом международного наблюдения и продолжить с его помощью оказывать влияние на национально-политические процессы в государствах Содружества, и в Российской Федерации, в первую очередь.

Кроме того, 4 декабря 2004 года на пленарном заседании Межпарламентской Ассамблеи государств – участников Содружества Независимых Государств (Постановление Межпарламентской Ассамблеи государств – участников Содружества Независимых Государств № 24-7) были приняты **Рекомендации** для международных наблюдателей Содружества Независимых Государств по наблюдению за выборами и референдумами. В 2011 году Межпарламентской Ассамблеей государств – участников Содружества Независимых Государств была принята новая редакция данных рекомендаций. И этот документ впервые детализировал порядок формирования и деятельности миссии международных наблюдателей Межпарламентской ассамблеи СНГ. Основной новацией обновленных Рекомендаций является сопряжение положений предыдущего документа с требованиями Декларации о принципах международного наблюдения за выборами и референдумами в государствах – участниках Содружества Независимых Государств.

В Рекомендациях также закреплены и содержательно раскрыты такие принципы организации и проведения международного наблюдения за выборами (референдумом), как принцип законности и принцип безопасности выборов, в том числе обеспечения безопасности избирательного процесса в целом, а также международных наблюдателей Содружества Независимых Государств.

В этом документе деятельность международных наблюдателей СНГ увязана со стандартами демократических выборов и принципами международного наблюдения, выделенными в отдельные разделы Рекомендаций. В Рекомендациях содержатся также положения относительно права гражданина на участие в референдуме, международных стандартов подготовки и проведения референдумов, их взаимосвязи с международными стандартами по проведению демократических выборов.

Все вышеуказанные документы, содержащие нормативные правила проведения международного мониторинга выборов, приняты представительным органом Межпарламентской Ассамблеи, состоящей из парламентариев стран СНГ.

Это что касается Содружества независимых государств. А какую картину мы видим в ОБСЕ?

В ОБСЕ имеется только Документ Копенгагенского совещания конференции по человеческому измерению СБСЕ 1990 года. И ВСЁ.

В 1996 году Бюро самостоятельно, не проводя консультаций с государствами-участниками ОБСЕ, опубликовало первое издание «Руководства», в котором

отмечается, что оно содержит «базовые оценочные стандарты», а разработанная экспертами Бюро методика (не утвержденная государствами-участниками ОБСЕ) «играет ведущую роль в усилиях международного сообщества по наблюдению за выборами».

С 1996 года по настоящее время этот документ претерпел 6 редакций (шестое издание Руководства БДИПЧ ОБСЕ обнародовало в июне 2010 года) и не одна из них не была утверждена коллективными органами ОБСЕ, имеется в виду Исполком либо ПА ОБСЕ. Более того, в шестом издании авторы произвольно начали формулировать новые принципы демократических выборов, в том числе **подотчетность** государств.

Так, в шестом издании Руководства БДИПЧ по наблюдению за выборами действующий директор БДИПЧ ОБСЕ Я. Ленарчич пишет: «В декабре 2006 года Совет министров ОБСЕ поручил БДИПЧ ... уделять максимальное внимание вопросам независимости, беспристрастности и профессионализма **в области наблюдения за выборами**». Однако в решении № 19/06 (Брюссель, 2006 год) Совет министров ОБСЕ рекомендовал БДИПЧ «уделять максимальное внимание вопросам независимости, беспристрастности и профессионализма **сотрудников БДИПЧ**, осуществляющих наблюдение за выборами». То есть речь в решении директивного органа ОБСЕ идет не об области наблюдения, как это интерпретировано в шестом издании Руководства БДИПЧ, а о сотрудниках самого БДИПЧ, чья независимость, беспристрастность и профессионализм в 2006 году вызывали озабоченность Совета министров ОБСЕ.

Может быть, новый принцип проведения национальных выборов, «узаконенный» в шестом издании Руководства, – «**подотчетность**» – возник как оговорка по Фрейду. Ведь в том же Решении № 19/06 (Брюссель, 2006 год) Совет министров ОБСЕ признал «существующую необходимость **обеспечения подотчетности**, объективности и профессионализма **процесса наблюдения за выборами**».

Теперь несколько примеров о работе различных миссий. Не буду долго рассказывать о трудностях работы миссии ОБСЕ на выборах Президента США, достаточно привести показательный пример «реализации» международных обязательств США по приглашению международных наблюдателей – заявление прокурора Техаса Грега Эббота, который пригрозил возможным уголовным преследованием международных наблюдателей миссии БДИПЧ ОБСЕ в случае, если они приблизятся к избирательным участкам ближе, чем на 30 метров. В письме главе миссии прокурор также сообщил: *«Если члены ОБСЕ желают побольше узнать об американском избирательном праве, чтобы улучшить собственные демократические системы, то могут обсудить это с властями Техаса. Однако группы или отдельные лица из-за пределов США не имеют права влиять на наш избирательный процесс или вмешиваться в него»*. Примечательно и его отношение к рекомендациям БДИПЧ ОБСЕ относительно использования удостоверений личности в избирательном процессе: *«Верховный суд признал законы об удостоверениях конституционными. У ОБСЕ может быть свое мнение, но оно не имеет никакого юридического значения на территории США»*, т.е. он не считает необходимым даже рассматривать возможность выполнения рекомендаций БДИПЧ ОБСЕ. Таким образом, прокурор Техаса достаточно четко обозначил отношение к международным обязательствам и к организации, методика

деятельности которой является, по утверждению представителей Государственного департамента США, «золотым стандартом» международного наблюдения за выборами.

Хочу также напомнить об известной истории работы Миссии по оценке потребностей БДИПЧ ОБСЕ на выборах Президента Азербайджана летом этого года. Тогда Миссия, особо не утруждая себя в объективной оценке обстановки в Республике, в очередной раз выносит стандартный по отношению к странам СНГ вердикт – там все очень плохо, поэтому необходимо вновь направить полномасштабную миссию на максимально возможный срок. Как известно, на требования азербайджанских официальных властей дать объяснения причин принятия подобных решений до сих пор от БДИПЧ ответа не поступало. И БДИПЧ, храня гробовое молчание, направляет в Азербайджан миссию в количестве порядка 300 человек.

А как можно было признать избыточными, как отмечается в *Промежуточном отчете мониторинговой миссии БДИПЧ ОБСЕ в Азербайджане от 12 сентября 2013 года*, требования к кандидатам на должность Президента Азербайджана иметь высшее образование, а также 10-летний ценз проживания в этой стране, когда иные страны, поучающие всех, к своему президентству устанавливают требования наличия гражданства от рождения.

А тем временем за выборами в Германии в сентябре этого года наблюдало всего 2 человека. И подобные сравнения неединичны.

Может быть в станах зрелой демократии, где, как говорят, существует неукоснительное доверие к избирательной системе, нарушений практически нет. Так и это нельзя утверждать.

При проведении выборов Президента США 6 ноября 2012 года не нашел своей подлинной реализации принцип всеобщего избирательного права. Почти 50 миллионов (около четверти) граждан США, имеющих право голоса, не были включены в списки избирателей, и эту цифру можно расценивать как потери, но не на фронтах войны, а на фронтах демократии.

Это нарушение или нет?

Почему же по результатам выборов 20 штатов просят о выходе из состава США? После проведения избирательной кампании по выборам Президента США на сайте Белого дома в разделе, который называется «Мы, народ», были размещены петиции от жителей 20 штатов об отделении от Соединенных Штатов Америки: **Техаса, Нью-Йорка, Нью-Джерси, Северной и Южной Каролины, Алабамы, Джорджии, Флориды, Индианы, Мичигана, Теннесси, Луизианы, Кентукки, Арканзаса, Колорадо, Северной Дакоты, Орегона, Миссисипи, Миссури и Монтаны.**

Длина большинства прошений – всего несколько строк. Например, ходатайство жителей штата Теннесси, под которым поставили подписи восемь тысяч человек, таково: **«Просим мирно предоставить штату Теннесси право выйти из состава США и создать собственное новое правительство».**

К 13 ноября 2012 года жители уже **29 американских штатов**, в частности, 350 тысяч человек, подписали петиции о выходе их региона из состава США на официальном сайте Белого дома.

Кроме того, законы, разрешающие доступ международных наблюдателей в ходе выборов приняты только в штатах Миссури, Нью-Мексико и Южная Дакота, а также в Округе Колумбия приняты. В целом международные наблюдатели, приглашенные в США, под угрозой уголовной ответственности вынуждены руководствоваться правовыми актами США даже в случае их противоречия международным обязательствам государства в части их деятельности.

А организация выборов на основании законодательства, измененного всего за несколько месяцев до выборов депутатов Бундестага в Германии – это нарушение лучшей практики проведения выборов и рекомендаций Венецианской комиссии, а субъективный подход к допуску непарламентских партий к участию в выборах?

Однако ОБСЕ направляет ограниченную группу наблюдателей (всего 2 человека) для изучения только отдельных аспектов избирательной кампании.

Такая же картина наблюдается и во многих других западных государствах, куда, несмотря на серьезные нарушения избирательных прав граждан, посылаются весьма и весьма ограниченные миссии, как правило, из представителей западноевропейских государств.

Я предвижу, что сейчас некоторые представители государств в своих выступлениях станут на защиту и БДИПЧ ОБСЕ и ее методологии наблюдения за выборами. Но на самом деле эти страны защищают не методологию, а свои *узкие* интересы, потому что в этих странах никогда миссии ОБСЕ не работали.

Сама методика оценки выборов, чему БДИПЧ в последнее время уделяет гораздо больше внимания, в настоящее время не обнародована. И зачастую (когда государства-участники ОБСЕ пытаются выяснить, как получилась именно такая оценка выборов) представители БДИПЧ подменяют понятия, выдавая «методику наблюдения» за «методику оценки».

В целом, что касается методики наблюдения ... свою беспомощность данная методика продемонстрировала в ходе последних выборов Президента США в ноябре 2012 года, когда проведенный общественными организациями дистанционный мониторинг вскрыл такие нарушения избирательных прав американских граждан и такое игнорирование международных обязательств в области демократических выборов и, в частности, международного наблюдения за ними, что в пору обращаться в Совет Безопасности ООН с требованием принять жесткие санкции, как это делается по отношению к другим, якобы недемократичным государствам.

Таким образом, механизм электорального мониторинга по линии БДИПЧ ОБСЕ путем постепенно складывающейся негласной практики, закреплённой, прежде всего в «Руководстве по наблюдению за выборами», превращен в инструмент одностороннего политического давления на государства СНГ по основаниям, далеким от объективных оценок качества проведения выборов. Неоднократно подтверждалось, что деятельность Бюро в данной области характеризуется наличием двойных стандартов. Оценки по итогам наблюдения за выборами даются, прежде всего, исходя из политической целесообразности, а именно в зависимости от курса, которым идет правящая элита государства, проводящего выборы. Благоприятной средой для этого служит отсутствие коллективно согласованной нормативной базы

деятельности БДИПЧ в сфере наблюдения за выборами. На практике Бюро действует на основе внутренних инструкций собственного изготовления, в первую очередь, используя «Руководство по наблюдению за выборами» в качестве основы своей мониторинговой деятельности в сфере выборов. Пристрастный характер электорального мониторинга по линии БДИПЧ предопределяется также тотальным доминированием в его экспертном составе и персонале граждан западных государств.

И наконец, мы не устанем повторять БДИПЧ ОБСЕ, говоря о демократических выборах, что в прибалтийских государствах сохраняется такая категория населения, родившихся и живущих в стране людей, как «неграждане». И это несмотря на многочисленные деликатные указания миссионеров из ОБСЕ.

В очередной раз мы призываем пересмотреть данную практику и выработать более объективный механизм «вынесения электоральных вердиктов».