

А. В. Игнатов

ШЕСТОЕ ИЗДАНИЕ РУКОВОДСТВА ПО НАБЛЮДЕНИЮ ЗА ВЫБОРАМИ БДИПЧ ОБСЕ: НА ПУТИ К РЕФОРМЕ ИНСТИТУТА МЕЖДУНАРОДНОГО НАБЛЮДЕНИЯ

Аннотация. В 2010 году одна из наиболее авторитетных организаций, осуществляющих наблюдение за выборами и референдумами, – Бюро по демократическим институтам и правам человека Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе выпустила очередное – шестое издание Руководства по наблюдению за выборами. В статье представлен сравнительный анализ предыдущего, пятого, и шестого изданий Руководства, по результатам которого отмечены тенденции развития института международного наблюдения, выявлены вопросы, требующие более детального описания в руководстве, установлены противоречия положений руководства обязательствам государств и некоторые другие проблемы института международного наблюдения за выборами. Автор отмечает, что большинство основных изменений коснулись организационных вопросов деятельности миссии, а не содержательных аспектов наблюдения. В целом, шестое издание оценивается как наметившее некоторые позитивные тенденции в реформе института наблюдения, но не оправдавшее большинства ожиданий экспертов.

Ключевые слова: юриспруденция, выборы, международное, наблюдение, БДИПЧ, ОБСЕ, методика, руководство, обязательства, стандарты.

В 2010 году одна из наиболее авторитетных организаций, осуществляющих наблюдение за выборами и референдумами, – Бюро по демократическим институтам и правам человека Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе (БДИПЧ ОБСЕ) выпустила очередное – шестое издание Руководства по наблюдению за выборами¹, которое пришло на смену пятому изданию, применявшемуся с 2005 года². О масштабах деятельности БДИПЧ ОБСЕ и ее роли в процессе наблюдения за выборами на пространстве ОБСЕ свидетельствует указание в предисловии на то, что при подготовке шестого издания учтен опыт наблюдения и оценки более 230 выборов.

Напомним, первое издание Руководства по наблюдению за выборами было выпущено БДИПЧ в 1996 году на основании Декларации Будапештской встречи на высшем уровне СБСЕ «На пути к подлинному партнерству в новую эпоху» от 6 декабря 1994 г.³, в котором было указано, что «БДИПЧ в целях совершенствования подготовки и процедур наблюдения за процессом выборов составит пособие для наблюдателей за выборами». Решением Совета министров иностранных дел ОБСЕ (далее – СМИД) от 5 декабря 2006 г. №19/06 «Повышение

эффективности ОБСЕ»⁴ БДИПЧ было поручено далее укреплять методику наблюдения и уделять максимальное внимание вопросам независимости, беспристрастности и профессионализма наблюдателей.

Отметим, что сам порядок разработки шестого издания не в полной мере отвечал принципам транспарантности и открытости, которые регулярно декларируются представителями БДИПЧ. Издание разрабатывалось фактически в закрытом режиме, без надлежащего обсуждения в экспертном сообществе и на межгосударственном уровне. Многим специалистам, по крайней мере, российским, стало известно о его разработке только после его опубликования на сайте БДИПЧ. Как и прежде, новое издание Руководства не стало предметом обсуждения Постоянного совета ОБСЕ и не приобрело статуса официально утвержденного руководящими органами Организации, оставаясь, по существу, внутренней инструкцией. При этом нельзя согласиться с тем, что руководство является всего лишь техническим документом, не содержащим обязательств, и не подлежит обсуждению государствами-участниками (а именно такую аргументацию используют представители БДИПЧ, обосновывая сложившуюся практику обнародования руководства). Напомним, речь идет о документе, на основе которого проводится оценка соответствия выборов международным обязательствам, которая важна для любого государства, как в политическом, так и в пра-

¹ Руководство по наблюдению за выборами. Издание 6-е. БДИПЧ ОБСЕ. Варшава, 2010.

² Руководство по наблюдению за выборами. Пятое издание. БДИПЧ ОБСЕ. Варшава, 2005.

³ Обязательства ОБСЕ в области человеческого измерения. Том II. Сборник документов в хронологическом порядке. Третье издание. Варшава: БДИПЧ ОБСЕ, 2011. С.158-173.

⁴ Международное наблюдение за выборами и референдумами: Сборник документов и материалов. Сост. и отв. ред. В.И. Лысенко, под общ. ред. В.Е. Чурова. М., 2011. С.249-252.

вовом аспекте, и должна быть выверена и объективна, должна проводиться по понятным и предварительно согласованным государствами правилам.

В структуру Руководства принципиальных изменений внесено не было. Оно, по-прежнему, состоит из 15 глав. При этом существенное увеличение объема руководства затронуло, в основном, главы об организации работы миссии, в то время объем глав 7-11, в которых описывается сам процесс наблюдения за выборами по стадиям, увеличился в общей сложности лишь на две страницы.

В Руководстве впервые унифицирована терминология, применяемая в деятельности БДИПЧ, посредством введения глоссария – официального словаря из 32 терминов, используемых при наблюдении, и списка сокращений. По сути, появление такого глоссария является официальным, по крайней мере, для документов БДИПЧ, закреплением соответствующих терминов, которое, очевидно, будет способствовать единообразному их пониманию всеми участниками процесса наблюдения и другими экспертами, изучающими документы и материалы БДИПЧ. Известно, что проблема разного понимания одного и того же термина неоднократно создавала сложности в работе миссий по наблюдению за выборами, особенно многочисленных, и в ряде случаев признавалась серьезной проблемой руководством таких миссий.

Толкование обязательств ОБСЕ в сфере демократических выборов и их применения в ходе наблюдения за выборами

Известно, что обязательства ОБСЕ за период между выходом пятого и шестого изданий Руководства не претерпели изменений. Однако, сравнительный анализ соответствующих положений пятого и шестого изданий Руководства позволяет выявить очевидное противоречие в подходах БДИПЧ к толкованию в своем официальном документе обязательств ОБСЕ, закрепляющих международно-правовые основания наблюдения за выборами. Так, если в пятом издании было указано, что на основании пункта 8 Копенгагенского документа ОБСЕ 1990 г.⁵ также ведется наблюдение за региональными и муниципальными выборами, т.е. положение пункта 8 является достаточным правовым основанием для проведения наблюдения, то в шестом издании Руководства указано, что тот же Копенгагенский документ 1990г. предусматривает наблюдение за ходом только общенациональных

выборов, а Хартия европейской безопасности 1999г.⁶ и решение СМИД 2006г. расширили сферу наблюдения, распространив ее на все уровни выборов, при условии наличия приглашения. Таким образом, как следует из шестого издания, возможность наблюдения за выборами другого (не национального) уровня предусмотрена более поздними документами ОБСЕ. Справедливости ради, надо отметить, что в двух указанных документах всего лишь исключено указание уровня выборов в описании намерений приглашать наблюдателей, но не прямо предусмотрено наблюдение за региональными и муниципальными выборами, а пункт 8 Копенгагенского документа содержит следующее положение, затрагивающее региональные выборы: «они (государства-участники – прим. авт.) также будут стремиться содействовать такому же доступу к избирательным процессам, проводимым на более низком, чем общенациональный уровне». Стоит отметить, что «такой же доступ», исходя из системного анализа двух следующих друг за другом предложений пункта 8, предполагает доступ в объеме, допускаемом законом, т.е., по сути, не устанавливает для государств-участников ОБСЕ никаких правил, отличающихся от их внутренних законодательств.

Сомнительным является и новое толкование пункта 8 Копенгагенского документа ОБСЕ как постоянно действующего приглашения для наблюдателей, не требующего, с юридической точки зрения, направления официального приглашения на конкретные выборы. Напомним, пункт 8 содержит положение, согласно которому государства-участники «приглашают наблюдателей от любых других государств-участников ОБСЕ и любых соответствующих частных учреждений и организаций, которые пожелают этого, наблюдать за ходом их национальных выборов в объеме, допускаемом законом».

О весьма вольном отношении к международным стандартам свидетельствует и предпринятая, правда, достаточно осторожная попытка введения нового обязательства – «подотчетность выборов» (оно указано в предисловии, но не встречается в основной части руководства), которое не предусмотрено ни одним документом, принятым официальным органом ОБСЕ. Однако, содержание этого «обязательства» в Руководстве не раскрыто. Вместе с тем, в Руководстве не реализовано положение решения СМИД №19/06 в части необходимости обеспечения подотчетности самого процесса наблюдения за выборами: такая подотчетность не получила

⁵ Документ Копенгагенского совещания Конференции по человеческому измерению ОБСЕ от 29 июня 1990 г. // Международные избирательные стандарты: Сборник документов: Выпуск второй. / Отв. ред. В.И. Лысенко. М., 2009. С.145-149.

⁶ Международные избирательные стандарты: Сборник документов: Выпуск второй. / Отв. ред. В.И. Лысенко. М., 2009. С.161-163.

отражение ни в принципах, ни в описании процесса наблюдения.

Анализ положений шестого издания о международных обязательствах свидетельствует о четко обозначенном приоритете обязательств ОБСЕ в сфере демократических выборов перед другими международными обязательствами. В частности, в Руководстве указано, что БДИПЧ, прежде всего, опирается на обязательства ОБСЕ, но региональные стандарты демократических выборов также принимаются во внимание, получая, по сути, статус «дополнительных обязательств», принятых на себя отдельными государствами.

Положения о международных избирательных стандартах дополнены новым разделом о «примерах хорошей практики в области проведения выборов», охарактеризованных как «документы, в которых описывается передовой опыт в области проведения подлинно демократических выборов». Данное положение не содержит указания, какие именно документы имеются в виду, какой организацией, каким органом или кем они выпущены и т.п., не содержится и ни одного примера подобного документа. Вместе с тем, отмечено, что такие документы не имеют обязательной юридической силы, но могут быть использованы при осуществлении деятельности, связанной с выборами. Представляется, что включение такой расплывчатой формулировки в описание международных избирательных стандартов не способствует регламентации деятельности БДИПЧ и создает условия для обоснования определенных выводов миссий по наблюдению за выборами. Более того, эта формулировка позволяет, по сути, корректировать содержание международных избирательных стандартов произвольно, включая туда те или иные документы той или иной организации. Очевидно, что в условиях, когда нередко возникают признаки политизации наблюдения БДИПЧ, наличие такой формулировки в описании методики не способствует повышению авторитета этой организации.

В шестое издание Руководства включена характеристика Декларации принципов международного наблюдения за выборами, принятой ООН 27 октября 2005г.⁷ Интересно, что Декларация сразу же названа авторами Руководства «еще одним документом, поддерживающим методику БДИПЧ по наблюдению за выборами». Вспоминая, что БДИПЧ одним из первых присоединилось к Декларации 2005г., разработчики шестого издания отмечают, что Бюро тем самым продемонстрировало стремление применять такие методы

наблюдения, которые способствовали бы обеспечению достоверности и точности наблюдения на основе принципов независимости, беспристрастности и профессионализма, провозглашенных на СМИД в 2006г. Иными словами, присоединяясь к Декларации в 2005г., БДИПЧ выполняло решение СМИД 2006г. Подобного рода неточности, к сожалению, являются достаточно обычным для БДИПЧ явлением.

Важным изменением является также пересмотр приоритетов при оценке законодательной базы выборов: в соответствующей части шестого издания Руководства политическая воля властей, фактически, поставлена выше национального законодательства. Это следует из положения о том, что наличие у властей достаточной политической воли может обеспечить проведение демократических выборов даже при несовершенном избирательном законодательстве. Очевидно, такая формулировка способствует субъективной оценке «политической воли» властей при проведении конкретных выборов, которая, в свою очередь, не способствует снижению степени политизации института наблюдения за выборами.

Неоднозначной является и появившаяся в шестом издании положительная оценка так называемой «позитивной дискриминации», предполагающей создание более благоприятных условий для определенной категории избирателей, а также прямая рекомендация государствам предусмотреть специальные механизмы, обеспечивающие более пропорциональное представительство женщин и меньшинств. Такой подход, на наш взгляд, противоречит Копенгагенскому документу ОБСЕ, согласно которому выборы должны проходить в условиях свободной состязательности кандидатов, а государства-участники уважают право граждан добиваться политических и государственных постов без дискриминации. Документ не содержит оговорок о допустимости «позитивной дискриминации» или какой-либо дискриминации, направленной на достижение «благих целей».

В шестом издании Руководства сформулированы критерии плюрализма в средствах массовой информации – широкое разнообразие национальных и региональных СМИ без их концентрации в руках одних и тех же владельцев. Надо отметить, что это является одним из наиболее удачных примеров определения четких и понятных критериев оценки соответствующих обстоятельств наблюдателями БДИПЧ.

Скорректированы подходы к оценке порядка организации публичных мероприятий: требование о предоставлении разрешений на проведение собраний и демонстраций, если они необходимы, свободно и в равной степени всем участникам избирательного процесса, заменено положением, согласно которому единс-

⁷ Международное наблюдение за выборами и референдумами: Сборник документов и материалов. Сост. и отв. ред. В.И. Лысенко, под общ. ред. В.Е. Чурова. М., 2011. С.49-61.

твенным условием проведения указанных мероприятий должно быть уведомление властей. Такая формулировка Руководства, по нашему мнению, создает возможность негативной оценки любых фактов пресечения проведения публичных мероприятий, вне зависимости от причин этого пресечения и их соответствия законодательству соответствующего государства. Кроме того, такая корректировка, на наш взгляд, не носит технический характер и должна осуществляться через решение руководящих органов ОБСЕ.

Анализ изменений, затрагивающих обязательства ОБСЕ, с учетом того, что сами обязательства за период действия пятого издания не были изменены, свидетельствует о том, что толкование этих обязательств в том виде, в котором они в настоящее время закреплены в международных документах, может быть весьма широким и не отличающимся единообразием. Вместе с тем, такое толкование дается не по правилам работы ОБСЕ как международной организации, где используется принцип консенсуса при принятии решений, а организацией, созданной при ОБСЕ, фактически, без учета мнений государств-участников ОБСЕ. Данное обстоятельство подтверждает необходимость принятия утвержденных руководящими органами ОБСЕ методических документов о наблюдении за выборами и наполнении обязательств ОБСЕ конкретным содержанием, которое позволит избежать их произвольного толкования.

Цели, задачи и значение наблюдения за выборами

Более «скромно» во введении к шестому изданию оценена роль ОБСЕ: вместо «организации, занимающейся продвижением демократических избирательных процессов среди государств-участников» она характеризуется как организация, имеющая «достижения в области эффективного наблюдения за выборами, в сфере разработки критериев демократических выборов и оценки избирательных процессов в государствах-участниках». Возможно, что данное изменение является следствием корректировки задач, стоящих перед БДИПЧ ОБСЕ, и отказом от задачи «продвижения демократии», которая в последнее время все чаще ассоциируется с действиями отдельных государств-участников ОБСЕ, не всегда соответствующими, а иногда и прямо противоречащими международному праву. Вместо этой задачи, которая не ставилась государствами-участниками ОБСЕ ни перед Организацией в целом, ни перед ее институтами и не в полной мере соответствует основным целям ОБСЕ, к основным задачам шестым изданием отнесено наблюдение за выборами, разработка критериев демократических выборов и оценка избирательных процессов.

Демократические выборы определены в Руководстве, среди прочего, как один из факторов долгосрочной безопасности и стабильности. Очевидно, что такая трактовка

позволяет вписать наблюдение за выборами, ставшее в последнее время чуть ли не основной функцией ОБСЕ, в задачи Организации, сформулированные при ее создании и развитии в документах, принятых ее руководящими органами.

Цель наблюдения за выборами, как и прежде, состоит, согласно Руководству, в оценке степени соответствия избирательного процесса обязательствам ОБСЕ и другим международным стандартам демократических выборов, оценки того, отражены ли эти обязательства во внутреннем законодательстве, и того, как это законодательство выполняется.

Вместе с тем, перечень целей и задач наблюдения за выборами дополнен такими задачами как определение направлений необходимых улучшений, выработка конкретных и действенных рекомендаций в поддержку мер государств-участников по проведению демократических выборов в соответствии с обязательствами ОБСЕ. Очевидно, это дополнение является реализацией решения СМВД №17/05 от 6 декабря 2005г.⁸

В шестом издании Руководства содержатся формулировки, позволяющие говорить о попытке, по крайней мере, формально реализовать решения СМВД о наблюдении за выборами: введены такие характеристики наблюдения как достоверность, профессионализм и эффективность. В частности, описание условий наблюдения в шестом издании скорректировано таким образом, что приоритетной является возможность получения достоверных результатов наблюдения, которая не должна быть поставлена под сомнение. Данная формулировка позволяет сделать вывод, что именно принцип достоверности разработчики шестого издания Руководства провозглашают в качестве одного из основополагающих в организации и проведении наблюдения за выборами.

Изменения затронули и основную цель наблюдения непосредственно на избирательном участке: вместо проверки соответствия процедур обязательствам ОБСЕ и другим всеобщим принципам, эта цель в шестом издании охарактеризована как оценка соответствия голосования, подсчета голосов и обработки результатов выборов внутренним нормативно-правовым документам, обязательствам ОБСЕ и другим международным стандартам. Принципиальным в данном изменении, на наш взгляд, является замена термина «проверка», предполагающего некий контроль или надзор со стороны наблюдателей, термином «оценка», предполагающим деятельность внешнего характера, без вмешательства и надзора.

⁸ Обязательства ОБСЕ в области человеческого измерения. Том II. Сборник документов в хронологическом порядке. Третье издание. Варшава: БДИПЧ ОБСЕ, 2011. С.352-354.

Некоторое дистанцирование наблюдателей от наблюдаемых процессов прослеживается и во введении категоричных запретов на оказание избирателям или участникам избирательного процесса какой-либо помощи в составлении жалоб, на подписание протоколов, даже в случае, если закон предоставляет международным наблюдателям такую возможность. Той же цели служит и продекларированное в Руководстве направление политики БДИПЧ – разграничение работы и заключений международных и внутренних наблюдателей. Следствием такого разграничения является возложенная в шестом издании на наблюдателей БДИПЧ, указывающих в отчете информацию, полученную от других лиц, обязанность четко указать, в какой степени и на каких основаниях они доверяют этой информации, что позволит основному составу миссии самостоятельно дать оценку степени достоверности этой информации, пересмотрев оценку краткосрочных наблюдателей.

Цель указанных выше изменений может быть, по нашему мнению, охарактеризована как приведение деятельности БДИПЧ в соответствие с некой концепцией внешнего оценочного наблюдения за выборами, исключающей какое-либо официальное вмешательство наблюдателей в наблюдаемый процесс, в т.ч. допускаемое законом соответствующего государства участие в процессе, по крайней мере, в ходе непосредственного наблюдения. С другой стороны, целью таких изменений может быть и большая централизация миссии по наблюдению за выборами, при которой роль низшего звена – краткосрочных наблюдателей сводится исключительно к сбору информации и ее фиксации в предложенных руководством миссии формах. Вместе с тем, такие изменения могут повлечь снижение эффективности реализации одной из основных целей наблюдения – оказание государствам-участникам помощи в проведении выборов в соответствии с международными обязательствами. Полагаем, что выбор концепции поведения наблюдателей БДИПЧ должен быть результатом широкой экспертной дискуссии, утвержденным руководящим органом ОБСЕ.

Вместе с тем, нельзя забывать, что в эту концепцию не в полной мере вписывается закрепленная в шестом издании практика подготовки и обнародования в ходе избирательной кампании промежуточных отчетов миссии по наблюдению за выборами, распространяемых в период активной избирательной кампании и содержащих, как правило, определенные суждения о ходе наблюдаемых процессов.

Предмет наблюдения за выборами

Определенной корректировке в шестом издании Руководства подвергнута и формулировка предмета наблюдения БДИПЧ. В частности, расширен перечень

законов, подлежащих оценке миссией, впервые обращено внимание на важную роль персонала избирательных органов, введена возможность увеличения срока работы миссии, уделено внимание особым формам голосования. Так, в Руководстве рассмотрены особенности голосования по открепительному удостоверению (талону), рекомендация «по возможности» наблюдать за голосованием вне помещения для голосования заменена на рекомендацию некоторым краткосрочным наблюдателям провести такое наблюдение. При этом, методические основы для наблюдения за такими особыми формами голосования практически не выработаны. В целом же, указанные изменения можно охарактеризовать как направленные на повышение эффективности наблюдения за выборами.

В предмет оценки применения законодательства миссией БДИПЧ, в дополнение к ранее оценивавшимся беспристрастности и последовательности применения, включена оценка справедливости применения законодательства. При этом критерии достаточно широкого понятия справедливости применения закона в Руководстве не указаны.

Впервые в шестом издании дана оценка голосованию через Интернет: по мнению БДИПЧ, дополнительные проблемы связаны с обеспечением защиты и тайны голосования, невозможностью наблюдения за процессом. При этом в Руководстве указано, что миссия БДИПЧ может вести наблюдение только за некоторыми аспектами процесса голосования через Интернет, однако не может эффективно наблюдать за процессом голосования в целом, в связи с чем может не иметь возможности прийти к заключению относительно его честности. Данное положение является попыткой ограничить компетенцию миссии посредством исключения из предмета наблюдения процесса голосования через Интернет в целом, с использованием формулировки, позволяющей при необходимости дать соответствующую оценку.

Вместе с тем, в предмет наблюдения включена оценка участия женщин не только в выборах в качестве избирателей и кандидатов и их роли в избирательных комиссиях, что согласуется с обязательствами ОБСЕ, но и их роль на руководящих постах в правительстве и государственных учреждениях. Последнее положение, на наш взгляд, может быть охарактеризовано как выход за пределы функций или так называемого «мандата» БДИПЧ, поскольку не имеет отношения к выборам и избирательному процессу, наблюдать за которыми уполномочено Бюро, и не оказывает на них какого-либо влияния.

Исключение некорректной терминологии

Целая группа изменений, носящих скорее политический характер, связана с исключением из текста

Руководства некорректных терминов и обеспечением принципа равенства государств. В частности, в шестом издании не встречаются упоминания о глобальной тенденции к демократизации, новых и развивающихся демократиях, переходных странах и развитых демократиях и т.п. Таким образом, исключено, по крайней мере, формальное разделение государств-участников ОБСЕ на какие-либо категории и группы. Исключено из Руководства и упоминание «продвижения демократии» в качестве цели деятельности ОБСЕ.

Вместо утверждений о необходимости особой поддержки новых и развивающихся демократий и усиленному наблюдению за выборами в таких странах, продекларировано, что БДИПЧ осуществляет свою деятельность по наблюдению за выборами во всем регионе ОБСЕ. Таким образом, в отличие от ранее существовавшей практики, когда упор делался на наблюдение в восточной части региона ОБСЕ, где находятся так называемые страны с новой и развивающейся демократией или переходящие к демократии, что, фактически, и было закреплено в пятом издании, шестое издание Руководства в качестве цели деятельности БДИПЧ по наблюдению за выборами декларирует помощь всем государствам-участникам ОБСЕ, без разделения на какие-либо категории или группы.

Надо отметить, что в последнее время действительно активизировалась деятельность БДИПЧ в западной части организации (или как иногда говорят, «к Западу от Вены»), что соответствует решению СМИД №19/06. Однако, практика наблюдения за выборами свидетельствует о том, что полномасштабные миссии по наблюдению за выборами, имеющие трехзвенную структуру и включающую наиболее многочисленное звено – краткосрочных наблюдателей, направляются, в основном, в восточные государства. Так, из 112 полномасштабных миссий по наблюдению за выборами, направленными БДИПЧ за период с 1 января 1995 г. по 1 июня 2011 г., 111 были направлены в государства «к Востоку от Вены», причем такие миссии ни разу не направлялись в государства, являющиеся на момент проведения выборов членами Европейского Союза⁹. При этом единственная в западной части региона ОБСЕ формально полномасштабная миссия по наблюдению за выборами направлялась в США в 2004г., состояла из 92 наблюдателей, включая 56 членов Парламентской Ассамблеи ОБСЕ¹⁰. Кроме того, все государства, в которых за указанный период проводилось наблюдение

за более чем 50% выборов, находятся в восточной части региона ОБСЕ¹¹.

Следует отметить, что описанные изменения, имеют и практическое значение: учет опыта предыдущих выборов исключен из перечня обстоятельств, подлежащих учету миссией по оценке потребностей при выборе формата миссии, что позволяет предположить более равномерное распределение миссий по государствам-участникам ОБСЕ в будущем.

Организационные основы деятельности миссий

Существенному изменению подверглось описание организационных основ деятельности миссии по наблюдению за выборами. Во-первых, вместо так называемой стандартной методики наблюдения и возможностей ее адаптации шестым изданием введены четыре равнозначных формата миссии, которые могут быть использованы на основании рекомендаций миссии по оценке потребностей в зависимости от ситуации в стране. Полномасштабная миссия по наблюдению за выборами является лишь одним из этих форматов. При этом предпринята попытка продекларировать в качестве основного принципа выбора формата действий БДИПЧ обеспечение наиболее действенной помощи государствам-участникам ОБСЕ.

Во-вторых, предпринята попытка сформулировать некие критерии определения числа долгосрочных и краткосрочных наблюдателей, привлекаемых к работе миссии, которые, однако, по существу являются лишь обстоятельствами, подлежащими учету при определении этого числа. Четкие же критерии в Руководство не включены; в отношении краткосрочных наблюдателей указано лишь, что их число должно охватить статистически репрезентативную выборку избирательных участков по всей стране (при этом конкретные цифровые ориентиры в Руководстве не приведены).

Кроме того, сформулированы положения о деятельности миссии по оценке потребностей. При этом расширение полномочий миссии по оценке потребностей в шестом издании дополнено положением о том, что ее деятельность должна осуществляться таким образом, чтобы не предопределять результаты наблюдения и выводы, которые должны быть выработаны в ходе непосредственного наблюдения. К полномочиям такой миссии отнесены рекомендации о целесообразности проведения мероприятий, о выборе формата миссии, численности миссии, вопросов, на которые следует обратить внимание миссии по оценке выборов, и др. Предпринята также попытка сформулировать некоторые критерии,

⁹ Борисов И.Б., Игнатов А.В. БДИПЧ ОБСЕ в действии. Наблюдение за наблюдателями. М.: РОИИП, 2011. С. 32.

¹⁰ Там же. С. 34.

¹¹ Там же. С. 22-24.

которыми должна руководствоваться миссия по оценке потребностей при выработке своих рекомендаций, однако анализ этих критериев не позволяет признать их достаточно четкими и содержащими конкретные объективные условия принятия соответствующих рекомендаций.

В шестом издании также структурировано описание форматов миссий; в отношении каждого из них указаны, с той или иной степенью определенности, условия направления, функции, состав и ожидаемый результат деятельности. Однако, в Руководстве сохранена возможность пересмотра формата миссии уже после начала ее работы по весьма расплывчато сформулированным основаниям.

Кадровые основы и структура миссии

Изменились и некоторые кадровые аспекты формирования и деятельности миссии. В частности, впервые в Руководстве четко обозначен порядок назначения главы миссии – он назначается по результатам конкурса директором БДИПЧ. Вместе с тем, условия и порядок проведения такого конкурса, требования к квалификации и т.п. в шестом издании по-прежнему не сформулированы.

Следует обратить внимание на впервые четко предусмотренную обязанность наблюдателей подписывать Кодекс поведения наблюдателей при получении аккредитации, подтверждая тем самым факт ознакомления с его содержанием и обязательство его соблюдения.

Местные помощники в шестом издании именуются как технический персонал из числа граждан принимающей страны. Этот персонал теперь может получить допуск к служебной информации миссии при соблюдении инструкций о конфиденциальности и безопасности данных. Очевидно, что фактический доступ к служебной информации местные помощники имели и ранее: например, переводчик краткосрочных наблюдателей знал содержание анкет и ответы на содержащиеся в них вопросы, маршрут движения наблюдателей и т.п., а водитель – расположение участков и маршрут движения наблюдателей. Вместе с тем, введена обязанность технического персонала соблюдать Кодекс поведения наблюдателей при наличии оговорки, что они не являются наблюдателями. Последнее нововведение представляется странным, поскольку целью указанного Кодекса, как следует из его содержания, является регулирование поведения наблюдателей, т.е. лиц, осуществляющих наблюдение и делающих выводы по его результатам. Было бы целесообразно разработать специальный свод правил для регламентации деятельности местных помощников, поскольку их действия имеют существенное значение для эффективного, достоверного и объективного наблюдения за выборами.

Несколько скорректирована структура основного состава миссии, предусмотрено его разделение на аналитическое и оперативное подразделения, введены новые должности, а также скорректированы функции членов основного состава. Кроме того, впервые прописана персональная ответственность некоторых членов основной группы за выполнение определенных функций, а, следовательно, и их полномочия: так, заместитель главы миссии, согласно шестому изданию, выполняет функции начальника штаба, замещает главу миссии (ранее он лишь выступал от его имени), руководит подготовкой материалов, инструкций, совещаний, в том числе по подведению итогов, с долгосрочными и краткосрочными наблюдателями, координирует составление всех отчетов миссии, на него также возложены полномочия по утверждению окончательной редакции анкет наблюдателей. Полагаем, что персонализация этих важных функций будет также способствовать повышению ответственности при их реализации.

Методика сбора информации

Определенные изменения в Руководстве по наблюдению за выборами затронули и методику работы наблюдателей при осуществлении своих функций, т.е. сборе информации о выборах. Следует отметить, что большинство таких изменений фактически является приведением Руководства в соответствие с практикой работы наблюдателей. К таким изменениям следует отнести, например, дачу общей оценки процедуры открытия избирательного участка по предлагаемой в анкете шкале из четырех значений и предусмотренную возможность получения краткосрочными наблюдателями других заданий. Последнее изменение наметило методические основы применяемой в последнее время практически на каждом выборах практики выделения нескольких групп наблюдателей с дифференцированными функциями (так называемые группы А и В), часть из которых концентрируется на наблюдении за процессом голосования, а часть – за процессом установления итогов голосования высшестоящими избирательными комиссиями.

Краткосрочным наблюдателям предоставлена большая степень свободы в выборе конкретных избирательных участков для наблюдения: если раньше, согласно Руководству, краткосрочным наблюдателям предоставлялся специальный список участков, порядок посещения которых они должны определить сами, то шестым изданием предусмотрено назначение каждой группе из двух наблюдателей района наблюдения, в пределах которого они самостоятельно определяют посещаемые участки и порядок их посещения.

В описании деятельности краткосрочных наблюдателей четко указано, что они представляют совместный отчет о своих выводах и оценках, предполагающий

консенсус. Напомним, краткосрочные наблюдатели работают в парах, состоящих из представителей разных государств, и представление единого совместного отчета должно способствовать повышению степени объективности наблюдения. Надо отметить, что на практике и до разработки шестого издания пары наблюдателей представляли единый согласованный отчет, однако это не было так же четко обозначено в Руководстве.

В шестом издании сформулирована новая задача наблюдателей – они должны скорее стремиться выявить модели поведения, чем зафиксировать отдельные события. Причем эта задача относится не только к членам основного состава миссии и долгосрочным наблюдателям, но и к краткосрочным наблюдателям. Вместе с тем, такая задача наблюдателей представляется, в условиях действующей методики наблюдения за выборами, весьма спорной. Очевидно, что краткосрочные наблюдатели в рамках этой методики лишены возможности существенным образом влиять на заключение миссии: оно вырабатывается и обнародуется, как правило, до проведения общего итогового совещания, методикой не предусмотрено принятие или одобрение заявления посредством голосования или опроса всех наблюдателей и т.п. Кроме того, основным отчетным документом краткосрочных наблюдателей является анкета, заполняемая по результатам наблюдения на каждом избирательном участке в отдельности, и не предполагающая фиксацию каких-либо закономерностей, выявленных на нескольких участках. В таком случае, основной функцией краткосрочных наблюдателей должен стать именно сбор информации, сбор и отражение в отчетных документах конкретных фактов на посещаемых ими избирательных участках.

В Руководство включено описание признаков наиболее сложных, по опыту работы миссий по наблюдению за выборами БДИПЧ, для квалификации нарушений, которые могут быть выявлены краткосрочными наблюдателями; а также предписание уделять особое внимание на совещаниях с краткосрочными наблюдателями разъяснению смысла вопросов, порядка заполнения анкет и важности последовательного подхода к их заполнению.

Подготовка отчетов миссии

Положения Руководства о подготовке отчетов миссии в шестом издании также подверглись некоторой корректировке. Так, закреплена практика подготовки промежуточных отчетов и сформулированы их цели, однако их содержание и количество не определено. Впервые введены требования к объему предварительного заявления, которое должно подкреплять свои выводы фактами, но не должно быть слишком затянутым или

подробным, поскольку адресовано широкой аудитории. Полагаем, что такие требования свидетельствуют о том, что предварительное заявление, обнародование которого, как правило, производится главой миссии на следующий день после выборов, является в большей степени политическим, чем экспертным документом.

Наряду со сформулированным требованием об обязательном проведении долгосрочными наблюдателями перед их возвратом в столицу, закреплена реально сложившаяся практика, при которой совещание всех наблюдателей (дебрифинг) проводится в столице уже после оглашения предварительного заявления, в связи с чем полученная на таком совещании информация может быть использована лишь в итоговом отчете.

Скорректирована характеристика эмпирической базы выводов миссии: если в пятом издании предусматривалось, что выводы делаются на опыте всех наблюдателей (т.е. сумме выводов наблюдателей), то в шестом издании использован новый термин «коллективные наблюдения» (т.е. наблюдение с использованием нескольких пунктов сбора информации – наблюдателей), на основе которых делаются выводы миссии. Замена суммы выводов наблюдателей на наблюдение с использованием нескольких пунктов сбора информации, фактически, усиливает роль миссии в целом, а, следовательно, ее основного состава, по сравнению с ее отдельными членами, при подготовке выводов и заключений.

Впервые в шестом издании четко указано, что анализ, проводимый миссией, опирается в большей степени на качественную, чем на количественную информацию. Вместе с тем, дана оценка роли статистических данных в оценках миссии: их можно использовать для подчеркивания тех или иных моментов в заявлениях миссии, но обычно они используются как средство выявления тенденций, а в итоговом отчете могут использоваться для иллюстрации выводов по конкретным аспектам избирательного процесса. Таким образом, в Руководстве фактически констатировано, что статистическая информация, являясь лишь иллюстрацией выводов, фактически, в минимальной степени влияет на сами выводы. Вместе с тем, как правило, на совещаниях (брифингах) краткосрочным наблюдателям рекомендуется заполнять форму Е, предназначенную для описания нестандартных ситуаций и заполнения в виде текста, а не ответов на вопросы, т.е. именно для сбора качественной информации, лишь в крайних случаях при наблюдении действительно нестандартных ситуаций и существенных нарушений.

Содержание методики наблюдения

Известно, что за период действия пятого издания неоднократно в разных форматах и на разных уровнях обсуждалась необходимость совершенствования мето-

дики наблюдения за выборами БДИПЧ ОБСЕ и других организаций, с целью исключения «двойных стандартов» в наблюдении за выборами и деполитизации самого института международного наблюдения. Активное обсуждение этих вопросов на заседаниях руководящих органов ОБСЕ – Совета министров иностранных дел и Постоянного совета, на различных экспертных площадках ОБСЕ позволяло надеяться то, что в очередном издании результаты этих обсуждений будут в той или иной степени учтены и реализованы.

В предисловии к самому шестому изданию Руководства указано, что оно «излагает методику БДИПЧ» (в отличие от пятого издания, которое, согласно предисловию к нему, представляет собой «общий обзор методики») и «детально разрабатывает процесс, посредством которого выборы в государствах-участниках ОБСЕ оцениваются на соответствие обязательствам ОБСЕ и другим международным стандартам демократических выборов и национальному законодательству». В том же предисловии указано, что Руководство, среди прочего, подробно освещает порядок оценки выборов в государствах-участниках ОБСЕ, с точки зрения их соответствия обязательствам ОБСЕ, другим международным стандартам в области демократических выборов, а также положениям национального законодательства. Во введении к шестому изданию указано, что оно является напоминанием о достижениях ОБСЕ в сфере эффективного наблюдения за выборами, разработки критериев демократических выборов и оценки избирательных процессов. Указанные формулировки приводят к предположению, что БДИПЧ ОБСЕ наконец-таки сформулировало четкие критерии оценки степени соответствия выборов международным избирательным стандартам, и изложило эти критерии в Руководстве по наблюдению за выборами.

Необходимо отметить, что Декларация принципов международного наблюдения за выборами, названная разработчиками Руководства «документом, поддерживающим методику БДИПЧ по наблюдению за выборами», предполагает такое расширение этой методики. Согласно пункту 4 указанной Декларации, международное наблюдение за выборами подразумевает: систематический, всеобъемлющий и тщательный сбор информации о законах, процессах и институтах, имеющих отношение к проведению выборов, и о других факторах, касающихся общей обстановки проведения выборов; объективный и квалифицированный анализ такой информации; высказывание выводов относительно характера процесса выборов на основе самых высоких стандартов в отношении точности информации и объективности анализа; предложение, где это возможно, рекомендаций по повышению авторитетности и эффективности выборов. Исходя из

этого положения, участники Декларации, каковым является и БДИПЧ, признают объективный и квалифицированный анализ информации одним из элементов процесса наблюдения за выборами, наряду со сбором информации, высказыванием выводов и предложением рекомендаций. Следовательно, методика наблюдения за выборами должна включать в себя методику анализа собранной в ходе наблюдения информации, а если по результатам наблюдения даются заключения о степени соответствия выборов международным избирательным стандартам – то и методику оценки степени такого соответствия. Ссылка на Декларацию в шестом издании Руководства позволяла сделать вывод об изложении в рассматриваемом Руководстве методики БДИПЧ в полном объеме и без изъятий, т.е. включая описанные выше части. Увеличение объема русского варианта издания в 1,5 раза, при таких формулировках, являлось своего рода подтверждением продекларированных изменений.

Однако, к сожалению, детальный анализ шестого издания Руководства свидетельствует о том, что содержательные изменения такого рода в Руководство внесены не были. Главным разочарованием от анализа шестого издания является то, что в нем не решена основная, на наш взгляд, проблема методики наблюдения за выборами БДИПЧ ОБСЕ – ее неполнота. Она, по-прежнему, является лишь методикой сбора информации, пусть более детализированной и упорядоченной; однако она не дополнена методикой анализа полученной информации и оценки соответствия выборов международным избирательным стандартам, включая сформулированные критерии такой оценки.

Заключение

Таким образом, практически все главы Руководства и, соответственно, практически все стадии и аспекты наблюдения подверглись в той или иной степени корректировке. При этом сам процесс наблюдения за выборами претерпел наименьшее количество изменений. Большинство основных изменений коснулись организационных вопросов деятельности миссии.

Характеризуя все изменения, их можно подразделить на две неравные по количеству и значению группы: изменения, направленные на приведение методических документов в соответствие с практикой деятельности БДИПЧ, и изменения, направленные на введение новых или корректировку существующих положений о деятельности БДИПЧ. При этом среди изменений второй группы можно встретить некоторые попытки более четкой регламентации и стандартизации деятельности БДИПЧ, некоторые движения в сторону выработки критериев определения формата миссии и численности наблюдателей, в отдельных случаях – некоторые кри-

терии оценки определенных аспектов избирательного процесса. Безусловно, значимой является корректировка целей наблюдения и подходов к нему, направленная на переход от контроля за процессом к его оценке.

Вместе с тем, имеющиеся позитивные изменения методики наблюдения, к сожалению, в большинстве своем могут быть охарактеризованы лишь как первые шаги, а в ряде случаев – попытки сделать первые шаги, к давно назревшей реформе института международного наблюдения за выборами. В частности, необходима дальнейшая конкретизация целого ряда положений о формировании миссии, ее численности, порядке работы и т.п. Особое внимание следует уделить выработке

отсутствующей в Руководстве по наблюдению за выборами методики анализа информации, собранной в результате наблюдения, и оценки степени соответствия выборов международным избирательным стандартам и национальному законодательству. Очевидно, что содержащаяся в предисловии декларация о том, что такая методика изложена в Руководстве, не может быть признана достаточной.

В целом, шестое издание Руководства по наблюдению за выборами БДИПЧ ОБСЕ может быть оценено как наметившее некоторые позитивные тенденции в реформе института наблюдения, но не оправдавшее большинства ожиданий экспертов.

Библиография

1. Борисов И.Б., Игнатов А.В. БДИПЧ ОБСЕ в действии. Наблюдение за наблюдателями. М.: РОИИП, 2011.
2. Международное наблюдение за выборами и референдумами: Сборник документов и материалов. Сост. и отв. ред. В.И. Лысенко, под общ. ред. В.Е. Чурова. М., 2011.
3. Международные избирательные стандарты: Сборник документов: Выпуск второй. / Отв. ред. В.И. Лысенко. М., 2009.
4. Обязательства ОБСЕ в области человеческого измерения. Том II. Сборник документов в хронологическом порядке. Третье издание. Варшава: БДИПЧ ОБСЕ, 2011.
5. Руководство по наблюдению за выборами. Издание 6-е. БДИПЧ ОБСЕ. Варшава, 2010.
6. Руководство по наблюдению за выборами. Пятое издание. БДИПЧ ОБСЕ. Варшава, 2005.

References (transliteration)

1. Borisov I.B., Ignatov A.V. BDIPCh OBSE v deystvii. Nablyudenie za nablyudatelyami. M.: ROIP, 2011.
2. Mezhdunarodnoe nablyudenie za vyborami i referendumami: Sbornik dokumentov i materialov. Sost. i otv. red. V.I. Lysenko, pod obshch. red. V.E. Churova. M., 2011.
3. Mezhdunarodnye izbiratel'nye standarty: Sbornik dokumentov: Vypusk vtoroy. / Otv. red. V.I. Lysenko. M., 2009.
4. Obyazatel'stva OBSE v oblasti chelovecheskogo izmereniya. Tom II. Sbornik dokumentov v khronologicheskom porjadke. Tret'e izdanie. Varshava: BDIPCh OBSE, 2011.
5. Rukovodstvo po nablyudeniyu za vyborami. Izdanie 6-e. BDIPCh OBSE. Varshava, 2010.
6. Rukovodstvo po nablyudeniyu za vyborami. Pyatoe izdanie. BDIPCh OBSE. Varshava, 2005.