

## **Выступление**

### **исполнительного директора Российского общественного института избирательного права А.В. Игнатова на Совещании по рассмотрению выполнения обязательств в области человеческого измерения**

*3 октября 2012 года, г. Варшава*

#### **Проблемы института международного наблюдения за выборами**

Уважаемые участники совещания!

Деятельность БДИПЧ ОБСЕ по наблюдению за выборами продолжает оставаться в сфере внимания как государств-участников ОБСЕ, так и их структур гражданского общества. Проведенные в этой сфере исследования свидетельствуют о достаточно широком круге проблем, требующих решения на уровне организации. К сожалению, в ходе наблюдения за выборами продолжается использование так называемых двойных стандартов, а в основе выводов наблюдателей нередко лежит скорее политическая целесообразность, чем обоснованные и объективные экспертные заключения.

Остановимся лишь на нескольких проблемах института наблюдения и деятельности БДИПЧ ОБСЕ.

За период с 1995 по 2011 год 84% всех миссий по наблюдению за выборами БДИПЧ было направлено в государства «к Востоку от Вены» и лишь 16% - в государства «к Западу от Вены». При этом ни одна из 116 полномасштабных миссий по наблюдению за общенациональными выборами не была направлена в государства Европейского Союза, а единственная из этих из 116 миссий за всю историю БДИПЧ на западе – в США в 2002 году была одной из самых малочисленных и состояла всего из 92 наблюдателей, том числе 56 членов Парламентской Ассамблеи ОБСЕ. Эти цифры свидетельствуют о явном географическом перекосе в наблюдении в регионе ОБСЕ.

В последние годы, особенно после назначения господина Ленарчича директором БДИПЧ, наметилась тенденция к постепенному выравниванию географии наблюдения, медленно, но сокращается количество государств-участников, где наблюдение не проводилось ни разу. Так, в 2011 году миссии БДИПЧ работали, в частности, в Швейцарии, Финляндии, Словении. Последняя, кстати, вышла из числа государств, в которых БДИПЧ не проводило наблюдение ни разу. Это, безусловно, положительная тенденция.

Однако, по-прежнему, на запад в основном направляются миссии по оценке выборов в составе 10-12 экспертов, а иногда и меньше, на восток – полномасштабные миссии с сотнями наблюдателей. Подтверждением тому, к сожалению, служат и данные за 2011 год: из 18 миссий всех форматов 6 полномасштабных работали дважды в Казахстане, по разу в Албании, Македонии, Киргизии и России; 4 ограниченных – в Молдове, Латвии, Болгарии и Хорватии. География очевидна. Та же картина в 2011 году характерна и для анализа законодательных актов государств-участников.

За период с 1995 до середины 2011 г. к деятельности в качестве главы миссии БДИПЧ ОБСЕ привлекалось 57 человек, представляющих лишь 20 государств-участников из 56. Граждане 36 государств ни разу не назначались главами миссий. Более половины миссий (53,9%) за указанный период возглавлялись представителями 3 из 56 государств (США, Великобритания, Болгария). 58% полномасштабных миссий по наблюдению за выборами возглавлялись гражданами государств, в которые такие миссии не направлялись ни разу за всю историю БДИПЧ. Можно ли в таких условиях говорить о подлинном содействии контактам и обмену информацией о выборах, для чего, собственно, и создавалось БДИПЧ еще в качестве Бюро по свободным выборам в 1990 году?

Если нам говорят, что абсолютном большинстве государств-участников ОБСЕ нет высококвалифицированных специалистов, способных выполнить такую ответственную функцию, то при желании БДИПЧ могло бы организовать их профессиональную подготовку.

Сам процесс назначения глав миссий остается закрытым, кандидатуры не проходят публичного обсуждения, не утверждаются Постоянным советом или иным коллегиальным органом ОБСЕ. Положения Руководства по наблюдению за выборами о конкурсе на эту должность, к сожалению, не решают проблему.

Одной из основных задач деятельности БДИПЧ является оценка степени соблюдения государствами-участниками обязательств в рамках ОБСЕ и других обязательств в сфере демократических выборов. Нередко такая оценка имеет существенное значение и для внутривыборных процессов (вспомним события 2004 года в Украине).

Однако, исследование деятельности БДИПЧ показало, что, в зависимости от своего формата, миссии оценивают выборы на предмет соответствия разным понятиям, используют разные «эталоны». Так, если полномасштабные и ограниченные миссии по наблюдению за выборами оценивают их на предмет соответствия обязательствам ОБСЕ, другим международным стандартам и законодательству государства, то миссии по оценке выборов – давними традициями проведения демократических выборов этого государства. Напомню, такие миссии направляются в основном в западные государства. В итоге получается своеобразное сравнение километров с килограммами, то есть несравнимых показателей.

Очевидно, что все 56 государств-участников имеют свои традиции проведения выборов: кто-то чуть более давние и устоявшиеся, кто-то чуть менее. Безусловно, эти традиции отличаются друг от друга. Однако, у нас есть единые обязательства, принятые в рамках ОБСЕ, для всех государств, вне зависимости от давности их традиций. Может БДИПЧ пора, используя имеющийся опыт и авторитет, проводить мониторинг их исполнения во всех государствах ОБСЕ, вне зависимости от давности традиций? Тогда мы могли бы реально говорить о равноправном взаимном контроле исполнения государствами-участниками взятых друг перед другом обязательств в рамках ОБСЕ с помощью БДИПЧ. Тем более, что, как показывает практика, именно

так называемые страны молодой демократии более добросовестно исполняют свои обязательства в рамках ОБСЕ. Да и у любителей говорить о «золотом стандарте наблюдения» будет возможность посмотреть на его действие у себя дома.

Для подтверждения такой необходимости сошлюсь на отчет недавней миссии по оценке потребностей в США, в котором указано, что около 10 млн граждан, достигших совершеннолетия, не имеют по тем или иным основаниям права голосовать на выборах в Конгресс, т.е. на парламентских выборах. Речь идет не о технической проблеме, а, фактически, о лишении избирательного права целых категорий избирателей в зависимости от их места жительства, факта осуждения и т.п. Это вопрос предоставления гражданам всеобщего избирательного права – одного из ключевых обязательств в рамках ОБСЕ. Кроме того, абсолютное большинство рекомендаций предыдущих миссий БДИПЧ не выполнены Соединенными Штатами.

Одной из проблем международного наблюдения за выборами является отсутствие какой-либо корреляции между результатами оценки соответствия выборов обязательствам и количеством рекомендаций.

СМИД ОБСЕ еще в 2002 году призвал государства-участники более действенно реагировать на рекомендации БДИПЧ по итогам наблюдения за выборами. В свою очередь, на БДИПЧ была возложена задача формулировать конкретные и действенные рекомендации по улучшению избирательного законодательства и избирательного процесса с целью обеспечения более полного его соответствия обязательствам ОБСЕ.

Элементарная логика подсказывает, что с повышением степени соответствия выборов обязательствам должно сокращаться количество рекомендаций и наоборот.

В качестве примера приведу следующие данные: в отчете миссии в Азербайджане по выборам 2010 года, признанным несоответствующими обязательствам ОБСЕ, сформулировано 17 рекомендаций, а в Армении по

выборам 2007 года, признанным соответствующими обязательствам с некоторыми оговорками, – 44 рекомендации.

Это может свидетельствовать либо о недостаточно качественной экспертной работе по подготовке рекомендаций, либо, что более вероятно, о политизированном характере общей оценки выборов, когда мнение экспертов не оказывает на нее решающего влияния.

Оставляет желать лучшего и транспарентность самого процесса наблюдения БДИПЧ. Так, после выборов в России 2011 и 2012 годов представители российской общественности, а позже и государства запросили у БДИПЧ информацию, содержащуюся в анкетах наблюдателей, для того, чтобы российская общественность могла контролировать принятие государством мер по устранению нарушений или привлечению виновных лиц к ответственности. Однако, до настоящего времени (прошел уже почти год), никто не получил доступа к этой информации. Возникает вопрос, зачем же вообще проводить наблюдение, если не только общественность, но и государство-участник не может получить информацию о выявленных в ходе него нарушениях и его результатах. Речь идет не об общих выводах, а о первичной информации, на которой они основаны.

Абсолютное большинство обозначенных проблем основаны на отсутствии международно-правового юридически обязательного документа в рамках ОБСЕ, регулирующего деятельность БДИПЧ и наблюдение по линии ОБСЕ в целом. Такой документ мог бы определить, в частности, порядок направления миссии, определения ее формата, назначения главы миссии, подбора кадров, формулировки рекомендаций и выработки общих оценок и заключений. Методика наблюдения должна также быть предметом регулирования на межгосударственном уровне. Думаю, что в случае принятия и исполнения такого документа, нам придется уделять меньше времени проблемам международного наблюдения за выборами.

Благодарю за внимание.