

Стенограмма парламентских слушаний на тему
«Универсальные стандарты при организации выборов
и последующей оценке их итогов: международные тенденции и практика»

30 октября 2015 года

К.И. КОСАЧЁВ

Уважаемые коллеги! Я предлагаю начать наши парламентские слушания. И сразу с удовольствием констатирую, что число участников этих слушаний и, безусловно, их уровень, профессиональный состав подтверждают, что мы нашли очень важную и актуальную тему для нашей совместной работы. Речь идет об универсальных стандартах при организации выборов и последующей оценке их итогов. И на сегодняшних слушаниях нам бы хотелось в первую очередь уделить внимание международным тенденциям и практике соответствующей работы.

С основным докладом согласился выступить уважаемый Председатель Центральной избирательной комиссии Российской Федерации Владимир Евгеньевич Чуров, который вместе с коллегами эту тему разрабатывает давно, системно, последовательно и, я хотел бы подчеркнуть, очень результативно.

В папках, которые розданы участникам парламентских слушаний, имеются соответствующие материалы. И сразу скажу, что основной объем этих материалов опять же получен из Центральной избирательной комиссии, за что отдельное спасибо. И среди этих материалов – проект европейской конвенции о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод, который был разработан по инициативе и при непосредственном участии Центризбиркома России в 2002 году, а также новая редакция Рекомендаций для международных наблюдателей от Содружества Независимых Государств по наблюдению за выборами и референдумами, которая была принята Межпарламентской Ассамблеей государств – участников СНГ в мае 2011 года.

Кроме этого, в раздаточных материалах имеются документы из Исполкома СНГ, а также подготовленные Правовым и Аналитическим управлениями Аппарата Совета Федерации.

Сразу признаюсь, что объем этих материалов оказался очень большим, и мы не все материалы в полном объеме смогли вместить в раздаточные папки. Бóльшая

часть – это пояснительные документы. И при желании, если кому-то нужно будет познакомиться более глубоко с теми или иными материалами, их можно запросить в Комитете по международным делам. Ну и часть из них находится у меня здесь, в нашем зале.

Если потребуется, мы будем готовы направить проект конвенции, о которой я только что говорил, и, соответственно, новую редакцию Рекомендаций всем желающим по электронной почте.

Хотел бы отметить, что международное наблюдение за выборами можно рассматривать не только как востребованный элемент в выборных процедурах многих стран, но и как основной компонент развития демократии, включающий в себя уважение прав человека и верховенство закона.

В обобщенном виде основные принципы и нормы международного наблюдения отражены в документах Организации Объединенных Наций, в частности, в Декларации принципов международного наблюдения за выборами и в Своде правил поведения международных наблюдателей по наблюдению за выборами, которые были приняты ООН в 2005 году. Ряд документов аналогичного характера принят в рамках Содружества Независимых Государств.

Однако сегодня в международной практике складывается ситуация, когда международное наблюдение за выборами стало, что называется, выходить, собственно, за рамки наблюдения. Соответствующие институты становятся все чаще инструментом политического давления на отдельные страны со стороны международных организаций, или, точнее, со стороны групп государств, которые доминируют где-то в политическом, где-то в экономическом отношении в соответствующих организациях. И любые попытки (а Российская Федерация этим занимается, еще раз повторю, давно и системно) добиться от этих организаций действительно подлинных универсальных критериев и стандартов выборных процедур, включая оценку этих выборов, жестко блокируются.

Вот эта проблема, эта ситуация и должна, на мой взгляд, стать основной темой для обсуждения на сегодняшних слушаниях. Мы хотели бы обсудить как весь массив уже наработанных идей и предложений на этот счет, так и конкретные идеи по тому, как эти предложения продвигать на международных площадках в

дальнейшем, с тем чтобы добиваться их одобрения международным сообществом и последующей реализации.

Комитетом подготовлен проект рекомендаций парламентских слушаний, и мы уже получили ряд очень хороших, содержательных дополнений, в том числе от Центральной избирательной комиссии. Хочу сразу сказать, что нам они представляются конструктивными и совершенно точно будут учтены в дальнейшей работе. Я просил бы всех, кто сегодня участвует в парламентских слушаниях, к этой работе также подключиться.

Я хотел бы предложить перейти к обсуждению заявленной темы парламентских слушаний и предоставить слово Председателю Центральной избирательной комиссии России Владимиру Евгеньевичу Чурову.

Прошу Вас.

В.Е. ЧУРОВ

Спасибо, Константин Иосифович.

Мне кажется, что Совет Федерации очень своевременно организовал сегодняшние слушания, потому что только что при большом количестве международных наблюдателей прошли парламентские выборы в Киргизии с применением целого ряда технических новинок, включая биометрическую регистрацию избирателей и массовое применение сканирующих устройств типа КОИБ на избирательных участках. Прошли президентские выборы в Беларуси, также при большом стечении международных наблюдателей. Без международного наблюдения, как обычно, обошлась Польша на своих парламентских выборах, хотя я думаю, что там было несколько вопросов, которые требовали международного наблюдения.

Через несколько дней состоятся при ограниченной миссии наблюдения от Бюро по демократическим институтам и правам человека ОБСЕ внеочередные парламентские выборы в Турции. Хотя, еще раз подчеркну, сам характер этих внеочередных, чрезвычайных выборов, которые организуются буквально через месяц после состоявшихся уже в связи с тем, что неудачей окончились консультации по формированию правительства, требовал, на мой взгляд, серьезного присутствия международных наблюдателей, учитывая как внутривнутриполитическую обстановку в этом государстве, так и ситуацию на его границах.

Сегодня вновь я вылетаю в Азербайджан для наблюдения за парламентскими выборами в Азербайджане. В этот раз в Азербайджане не будет нескольких международных миссий – миссии Бюро по демократическим институтам и правам человека ОБСЕ и миссии Парламентской ассамблеи ОБСЕ, которые в нарушение документов своей собственной организации отказались направлять туда миссии. Парадоксальная вещь, но ни в Польше, ни в Азербайджане этих миссий не будет.

Уже стало тривиальной вещью понимание того, что так называемые международные стандарты выборов – это всего лишь некая идеалистичная модель. Даже формула, которая, кажется, известна даже абитуриентам, поступающим на юридический факультет Московского государственного университета, о том, что выборы должны быть демократическими, всеобщими, равными, периодическими и при условии тайного голосования, так вот эта формула ни в одном государстве мира в полном объеме не соблюдается. Потому что ни в одном государстве мира нет всеобщих выборов: младенцы не голосуют. Это самый простой пример.

Во-вторых, ни в одной стране мира нет равных выборов. Самый простейший показатель этого: избиратель, живущий близко к избирательному участку, немножко "равнее", чем избиратель, живущий от него далеко. Это уж я привел простейший пример. Есть и более сложные примеры – неравенство, скажем, избирателей Соединенных Штатов Америки, находящихся за рубежом и внутри страны. Можно приводить массу примеров.

Периодические выборы. Я только что привел пример внеочередных выборов в Турции. И большинство стран практикуют по разным причинам, прежде всего внутривыборным, внеочередные выборы. Греция... Можно приводить десятки примеров. То есть периодичность соблюдается далеко не всегда.

А насчет тайны голосования... этот институт размывается по одной простой причине: сам избиратель в демократическом государстве имеет право раскрыть тайну своего голосования. То есть при ответе на вопрос на выходе у него есть три варианта: сказать правду, соврать или отказаться говорить. Это демократическая норма. Поэтому говорить о полном соблюдении тайны голосования, особенно с применением, скажем, интернет-голосования, голосования по почте (в Великобритании), просто не приходится.

С другой стороны, в принципе можно и нужно говорить о создании свода строгих правил наблюдения, прежде всего международного наблюдения, на выборах, иначе размывается тонкая грань между соблюдением демократических норм и вмешательством во внутренние дела суверенного государства, что, собственно говоря, мы и наблюдаем.

Кстати, институт наблюдения за выборами имеет очень давнюю историю. Я не буду говорить об англо-французских войнах, связанных с избранием того или иного суверена на островах или на материке. Но вот наша с вами история... Я вывожу институт международного наблюдения с начала XVII века, когда Польша прислала к нам большой отряд международных наблюдателей, для того чтобы следить за выборами нового царя. Спустя 100 лет на взаимной основе уже Россия направила значительный контингент международных наблюдателей, для того что наблюдать за соблюдением демократических процедур при выборах нового польского короля. То есть тут всё на взаимной основе, как и должно быть.

Сейчас институт международного наблюдения серьезно развивается. Примером тому является желание практически всех международных структур, начиная с Организации Объединенных Наций и кончая региональными международными объединениями, такими как организация сотрудничества в Азии и Африке, ОАГ и так далее, создать свой институт международного наблюдения, свою организацию по международному наблюдению за выборами, по выработке стандартов демократических выборов.

При этом, к сожалению, мы с вами наблюдаем, что из двух составляющих института международного наблюдения (политической составляющей и профессиональной составляющей) политическая составляющая – это где-то 90 процентов задач, которые ставятся перед институтом международного наблюдения всеми сторонами. Тут не будем лукавить: все миссии международного наблюдения: 90 процентов – это политика, 10 процентов – это профессиональный обмен опытом. И вот эти 10 процентов приходятся в основном на двусторонние миссии наблюдения, которые мы развиваем, то есть приезд квалифицированных сотрудников центральных избирательных органов одних стран в другую страну и обмен профессиональным опытом. То есть, скажем, внедрение машины для сканирования бюллетеней в Киргизии – это заимствование опыта применения

подобных аппаратов в России. Они, кстати, весьма похожи на наши, хотя и поставки из Южной Кореи. В данном случае не будем пенять на это. Мы горды тем, что методика голосования полностью заимствована у нас.

И здесь иногда можно провести такую аналогию, такая аналогия напрашивается. Американский полицейский (коп), расист, нападает на бедного представителя меньшинства, скажем, чернокожего, с дубинкой. А умный и образованный чернокожий представитель меньшинства заранее к этому подготовился и приглашает правозащитную организацию, чтобы все это снимать на видеокамеру. Вот этот процесс называется приглашением международных наблюдателей, скажем, от Бюро по демократическим институтам и правам человека "с дубинкой" и, с другой стороны, приглашением миссии международного наблюдения СНГ, которая является по сути правозащитной организацией.

Мне кажется, что во всем этом институте нужно очень четко разделять две части – политику и профессиональный опыт, профессиональные достижения. Я хочу привести вам примеры, как между собой входят в противоречие эти две стороны процесса. Читаю: "В день голосования не открылось 235 участков. Зафиксировано 342 нарушения, в том числе 36 фактов подкупа избирателей. Произошло столкновение между наблюдателем и членами избирательной комиссии. При работе с бюллетенями обнаружили ошибки в 14 тысячах бюллетеней. Открыто 10 уголовных производств по фактам нарушений избирательного процесса. Не работает раздел информационно-аналитической системы, где отображены данные о кандидатах на выборах. Ведомство проверит причастность главы ЦИК к нарушениям". Что бы вы думали, какой вывод делает миссия Бюро по демократическим институтам и правам человека на основе собранной фактуры? "Кампания в целом продемонстрировала преданность демократическим процессам".

(Оживление в зале.)

ИЗ ЗАЛА

Это какая страна?

В.Е. ЧУРОВ

Коллеги, я не называю всю страну, чтобы не обидеть наших братьев по крови (я имею в виду, по избирательной крови). Среди нас, профессионалов, не принято критиковать действия наших коллег по центральным избирательным

органам других государств, тем более что большинство этих недостатков вскрыто ими, а не международными наблюдателями.

Я могу привести пример еще и, естественно, заявления не БДИПЧ, а действующего с ним в унисон Государственного департамента США по этим выборам: "Важный шаг к сложным реформам... Демократия проявила свою мощь..." Да... Это один пример.

Могу привести еще один характерный пример. Мы много лет говорим о полном неприятии того, что ряд стран относится к числу стран недоразвитых, а другие страны относятся к числу развитых (я бы даже сказал, переразвитых). Вот 2010 год. Миссии ОБСЕ (это и парламентские, и Бюро по демократическим институтам и правам человека): Киргизия – 286 наблюдателей, Азербайджан – 443 наблюдателя, Беларусь – 394 наблюдателя, США (промежуточные выборы) – 12 наблюдателей, Австрия – 11 наблюдателей, Бельгия – 10 наблюдателей (потому Бельгия и разваливается, наблюдателей мало посылает туда ОБСЕ), Великобритания – 10 наблюдателей. Все годы точно так же.

2015 год: Таджикистан – 180, Финляндия – 0, Казахстан – 450, Польша – 0, Киргизия – более 350 наблюдателей от ОБСЕ, Турция – 30, Беларусь – 340, Польша (парламентские выборы, потом президентские) – наблюдения не будет, то есть Польша вообще выключена из института международного наблюдения по линии ОБСЕ, собственно, и по всем остальным, они никого не приглашают вовсе.

Вот вы правильно говорите: ну, БДИПЧ, у них штаб-квартира – в Варшаве, так они там постоянно наблюдают. Между прочим, вы знаете, это крайне интересная вещь, это продолжение той истории с русскими и польскими наблюдателями в XVII–XVIII веках, потому что Бюро по демократическим институтам и правам человека занимает ровно тот дворец, в котором располагался военный представитель России генерал Игельстром после Суворова. Вот ровно ту резиденцию заняло БДИПЧ ОБСЕ, вероятно, и ту же роль хотело бы играть, но гордые поляки вряд ли им позволят это сделать.

С МЕСТА

Это часть их МИДа.

В.Е. ЧУРОВ

Особняк.

Поэтому, уважаемые коллеги, мне кажется, что основной задачей является деполитизация института международного наблюдения, перевод его на исключительно профессиональные рельсы. Притом, как это ни парадоксально, мы должны признать, что единственной профессиональной организацией, занимающейся процедурами международного наблюдения за выборами, является Бюро по демократическим институтам и правам человека. При всем том, что мы его критикуем за излишнюю политизацию и за многие другие вещи, но это единственная профессиональная организация, все остальные миссии работают иначе. Почему? А бюджет. Бюро по демократическим институтам и правам человека имеет регулярное финансирование, в этом году это 16 млн. евро. Здесь присутствуют представители, организующие миссии СНГ. Какой у вас годовой бюджет?

ИЗ ЗАЛА

Раз в 100 меньше.

В.Е. ЧУРОВ

Понятно, да? И у других то же самое – что у ОАГ, что у других, у ОАГ немножко побольше. Поэтому мы особый интерес проявляем к деятельности Бюро по демократическим институтам и правам человека. Именно поэтому мы считаем очень опасным возобновление при новом директоре господине Линке практики, которую мы осудили и благодаря которой господин Штрохал перестал быть директором Бюро по демократическим институтам и правам человека, – практики самовольного отказа от наблюдения в стране, пригласившей миссию ОБСЕ. Это противоречит документам ОБСЕ. Это противоречит, между прочим, и еще одному вопросу, о котором я скажу в самом конце, потому что это будет, на мой взгляд, кульминацией моего сегодняшнего выступления.

Так вот, по БДИПЧ, кроме вопросов методических... Еще раз хочу сказать: любой документ БДИПЧ надо рассматривать с двух сторон – политической и профессиональной.

Приведу пример по миссии у нас. Я стал смотреть предварительный отчет и спрашиваю: "А почему вы пишете вывод о том, что в печатных СМИ преобладает правительственная точка зрения?" – "А вот мы наняли контору, она нам проанализировала пять печатных изданий". Я спрашиваю: "А почему эти пять печатных изданий – "Комсомольская правда", "Российская газета", "Известия",

"Красная звезда" и "Коммерсант"? Какой критерий был отбора вот именно пяти печатных СМИ?" – "По тиражам". Я говорю: "Неправда. По тиражам "Московский комсомолец" опережает некоторые издания здесь, а он не включен в перечень. "Новая газета" опережает. А где "Независимая газета"? – "Ой-ой-ой..." Ну, здесь надо отдать должное (была прекрасная женщина, опытный политик, руководитель миссии): они тут же расторгли контракт с этой компанией и наняли компанию, которая объективно посчитала публикации и сделала вывод о том, что в печатных средствах массовой информации в Российской Федерации представлены все точки зрения – всех кандидатов и всех политических сил.

Вот пример того, как профессионализм вступает в противоречие с политической задачей. Поэтому, первое, нужно стремиться к тому, чтобы в методике БДИПЧ было как можно меньше политики, очистить ее от политики.

Второй момент – это кадровый состав самого Бюро по демократическим институтам и правам человека. Там непропорционально представлены различные группы стран: опять же недоразвитые страны (по их терминологии) представлены в минимальном количестве, а зачастую представлены людьми, зарекомендовавшими себя как антигосударственные в своем гражданстве; страны переразвитые представлены в подавляющем большинстве. Процедура отбора кадров непрозрачна.

И еще одна важная вещь. Коллеги, у них есть план, под этот план выделено 16 млн. евро. Возникает вопрос: насколько эффективно тратятся эти деньги? Все прекрасно понимают, что от 300 наблюдателей собрать полноценные отчеты за шесть часов после подведения итогов невозможно, а они публикуют отчет. Поэтому большинство наблюдателей "для галочки" приезжают по этой миссии, и не только по этой миссии на самом деле. Понятно, что над отчетом любой миссии работает считанное количество людей.

Дальше. Возьмем Беларусь. Всем миссиям было предоставлено право в информационном центре совершенно бесплатно провести свою пресс-конференцию, все журналисты аккредитованы и все прочее. Все миссии провели пресс-конференции, а миссия ОБСЕ проводила пресс-конференцию отдельно, в отдельном помещении, в отдельном отеле, заплатив за это деньги. Зачем? Эти деньги могли пригодиться для работы ОБСЕ?

Совершенно непонятно, какие ставки по обеспечению безопасности. Для наблюдения за выборами в Киргизии в город Ош я поехал с одним сотрудником. Миссия БДИПЧ ОБСЕ (это после известных событий, очередной революции там), включив в строку "Обеспечение безопасности" немалую сумму, вообще отказалась ехать в Ош.

Поэтому я предлагаю внести в проект, предложенный Константином Иосифовичем, предложение провести независимый, открытый финансовый аудит Бюро по демократическим институтам и правам человека с участием специалистов счетных палат государств – членов ОБСЕ. Провести его до конца этого года или в первой половине следующего года. Потому что простой вопрос...

Мы сейчас делаем отчеты, в том числе дистанционные отчеты, за совершенно небольшие деньги. Игорь Борисович Борисов знает, ему дают грант 1 млн. рублей. Или сколько?

ИЗ ЗАЛА

И то не всегда.

В.Е. ЧУРОВ

И то не всегда.

Вот дистанционный мониторинг выборов в Бундестаг ФРГ. Вот дистанционный мониторинг промежуточных выборов в США 4 ноября. Его стоимость гораздо меньше, чем отправка туда 20 человек от ОБСЕ. Вот дистанционный мониторинг всеобщих парламентских выборов 2015 года в Великобритании. Вот история демократии выборов в США. Дистанционный мониторинг финансово гораздо более эффективен, особенно в странах с развитой информационной инфраструктурой. Почему-то Бюро по демократическим институтам и правам человека как черт от ладана бежит от методики... Мы им рассказываем, как это все делается: как формируется рубрикатор, как формируется первичный сбор информации, как формируется первый уровень экспертной оценки, как формируется второй уровень экспертной оценки, как получается сводный отчет. Все расписано, стоит копейки, дает полную картину реально.

Вот представьте себе, сколько бы понадобилось наблюдателей послать в Соединенные Штаты Америки реально. Реально нужно посылать как минимум 20–30 человек в каждый штат. Минимум. А посылают два десятка. Но бесполезно их

посылать, не нужно на самом деле, потому что развитие информационных технологий, если, правда, в них не вмешиваются специальные службы США, позволяет представить полную картину происходящего.

Например, наблюдая дистанционно и за президентскими выборами, и за промежуточными выборами, мы сделали очень важный для себя вывод, поняли одну простую вещь: президентская избирательная система в США никакая, ее просто нет, и она отличается от систем всех цивилизованных стран мира. А вот промежуточные выборы в Конгресс (в парламент) и местные выборы в США очень близки к европейской модели, к азиатской модели и гораздо ближе по проблематике, по своим формам, методам к российским выборам. То есть на самом деле у американской избирательной системы есть нормальные выборы – это промежуточные выборы, когда выбирают местные власти и выбирают часть Конгресса – Сенат. Вот эти выборы гораздо ближе к так называемым стандартам демократических выборов, чем выборы президента Соединенных Штатов Америки, которые, собственно говоря, являются, скорее, "музейным экспонатом", чем настоящими выборами. То есть выборы президента Соединенных Штатов Америки – это всё нужно... Вот мы сделали книжку, Игорь Борисович сделал книжку – всё, на этом можно завершать нынешнюю систему выборов президента Соединенных Штатов Америки. Лучше, чем здесь написано, ее не опишешь. Всё, сдали в музей и забыли этот ужас. Понятно, да?

Нужно выбирать президента так, как это делается в цивилизованных странах, скажем, и в Европе, и в Азии, и в Южной Америке. Пример тому – только что состоявшиеся выборы в Аргентине. Вот образец для Соединенных Штатов Америки: четко, демократично, будет второй тур. Они гораздо ближе к модели прямых, всеобщих, равных при тайном голосовании выборов, чем выборы президента Соединенных Штатов Америки. Тем более что были наблюдатели от Организации американских государств (и мы с ними очень тесно сотрудничаем). И был наш представитель в этой миссии, так что приедет и расскажет максимально подробно. Он должен сегодня вернуться оттуда, он на второй тур не останется. Второй тур выборов в Аргентине мы будем дистанционно наблюдать.

Так что у меня одно предложение, Константин Иосифович, я его сформулировал, – это провести независимый, открытый международный

финансовый аудит Бюро по демократическим институтам и правам человека с привлечением специалистов счетных палат государств – участников ОБСЕ. Спасибо.

К.И. КОСАЧЁВ

Спасибо большое, Владимир Евгеньевич, за очень содержательное и, как всегда, творческое выступление. Ваше предложение зафиксировано. Я не буду торопиться со своими оценками, я попрошу всех коллег, которые участвуют в парламентских слушаниях, так или иначе на эту идею отреагировать.

Продолжаем нашу работу. Константин Константинович Долгов, посол по особым поручениям Министерства иностранных дел Российской Федерации и (что в данном случае, наверное, еще более важно) Уполномоченный МИД России по вопросам прав человека, демократии и верховенства права.

Подготовиться Баранову Андрею Витальевичу.

К.К. ДОЛГОВ

Большое спасибо, Константин Иосифович, за приглашение на эти, безусловно, очень актуальные и своевременные парламентские слушания.

Владимир Евгеньевич обозначил в своем выступлении, мне кажется, фундаментальные послы, обозначил те проблемы, которые существуют сегодня в сфере международного наблюдения за выборами, сделал очень интересное предложение для проекта решения. И я постараюсь коснуться вопроса, связанного с БДИПЧ. Действительно, там накопился большой пласт проблем.

Я хотел бы напомнить, о чем говорилось в итоговом Документе Копенгагенского совещания Конференции по человеческому измерению СБСЕ (тогда, в 1990 году), который заложил принципы организации и проведения избирательных процессов.

Так вот, ключевым элементом этих принципов стало обязательство всех государств – участников ОБСЕ (тогда СБСЕ) приглашать для наблюдения за общенациональными выборами, цитирую, "в объеме, допускаемом законом" (конец цитаты) международных наблюдателей, в том числе БДИПЧ. И данное обязательство было потом зафиксировано, подтверждено в последующих документах ОБСЕ, их список очень длинный. Основная задача института международного наблюдения за выборами формулировалась как, цитирую, "повысить авторитетность избирательного процесса", при том понимании,

разумеется, что международные наблюдатели берут на себя обязательство не вмешиваться в избирательный процесс.

Владимир Евгеньевич говорил о соотношении между политикой и техникой, политикой и профессионализмом в деятельности наблюдательных миссий. И практика показывает, что главный фокус внимания БДИПЧ ОБСЕ в западных странах, когда они наблюдают за выборами в западных странах, – это чисто электоральные процедуры. Внутриполитический контекст остается за скобками, его наблюдатели просто сторонятся, чего, конечно же, нельзя сказать про последовательное устремление БДИПЧ в отношении стран – членов СНГ и вообще постсоветского пространства в широком смысле этого термина.

С 2001 по 2014 год включительно БДИПЧ осуществило 146 миссий по наблюдению различных форматов в 56 государствах – участниках ОБСЕ. При этом по результатам своей работы Бюро обнародовало только 73 предварительных заключения. Только 73. Большинство из них за редким исключением были посвящены выборам в странах СНГ и в Балканских государствах.

При проведении парламентских выборов в странах – членах Европейского союза предварительные заявления БДИПЧ не составлялись и не опубликовывались. Это статистика, но весьма красноречивая.

В странах СНГ и некоторых Балканских государствах осуществляется полноформатный мониторинг, там и основная команда, долгосрочный, краткосрочный мониторы.

Владимир Евгеньевич говорил про наблюдателей на президентских выборах в США. Но там вообще нет никаких долгосрочных наблюдателей, туда направлялось очень небольшое количество краткосрочных наблюдателей, и даже это число американские власти максимально урезали. А вспомним про инцидент в Техасе, где чуть ли не губернатор лично встал грудью на пути наблюдателей ОБСЕ и сказал...

С МЕСТА

Нет, прокурор штата.

К.К. ДОЛГОВ

Да, генеральный прокурор, извините. Генеральный прокурор, тоже лицо весьма ответственное и официальное, сославшись на то, что, в общем, ни о каких

обязательствах США он не знает в этой области международного наблюдения за выборами, а вот законы штата Техас знает хорошо.

В страны, находящиеся к западу от Вены, направляются ограниченные команды и миссии по оценке. И, напротив, к востоку от Вены едут команды, как правило, очень большие. Владимир Евгеньевич назвал цифры. Действительно, здесь очень длинный ряд этих цифр контрастных. Хочу сказать, что, например, в 2012 году на президентских выборах в США было 58 наблюдателей, а в России в том же году на выборах Президента – 215.

В.Е. ЧУРОВ

Позвольте, я приведу еще одну цифру, я забыл сказать. В 1996 году в Российской Федерации на выборах Президента Российской Федерации было 1307 наблюдателей, в том числе от ОБСЕ – 517. В 2003 году на парламентских выборах было 1168 наблюдателей, в том числе от БДИПЧ – 571. Это, вообще, рекордные цифры. И слава богу, что в 2007–2008 годах БДИПЧ вовсе не участвовало, а после этого, в 2011 году, прислало все-таки почти вдвое меньше – 325 наблюдателей, и тех не знали куда девать, потому что в труднодоступные, удаленные места они не сильно рвались, а в основном в воинские части пытались проникнуть без разрешения, некоторые по крайней мере. Мы их не высылали, мы им объясняли, что они могут приехать на следующий день, но предупредив. Подоброму к ним относимся. И я думаю, что и впредь будем предлагать им в основном посетить разные места Российской Федерации, в том числе Якутию, Магадан, Чукотку, Калининградскую область, буровые, Кавказские горы, – все это к их услугам, пожалуйста, мы совершенно открыты.

К.К. ДОЛГОВ

Владимир Евгеньевич, спасибо большое за это дополнение. Я хотел бы сказать, что применительно к предстоящим 1 ноября выборам в Национальное Собрание Азербайджана БДИПЧ в ответ на требование властей страны о сокращении числа международных наблюдателей (там явно завышенные, конечно, цифры были предложены) приняло откровенно политизированное решение – вообще не направлять наблюдателей. Совершенно согласен с той оценкой, которую Владимир Евгеньевич дал этому решению. Эту статистику можно продолжать.

В целом из 47 государств – членов Совета Европы только 21 страна, а также Республика Беларусь как кандидат в члены организации имеют в своем национальном законодательстве положения о международных иностранных наблюдателях. Это обязательство в течение 25 лет на законодательном уровне не реализовано более чем половиной государств – участников ОБСЕ.

Есть ли в этой ситуации справедливые основания для того, чтобы некоторые западные страны занимались назидательством, менторством, в том числе не в последнюю очередь в отношении нашей страны, в части электоральных свобод и демократических институтов? Конечно, нет. Никаких оснований нет.

Комплексный анализ избирательных процессов в странах ЕС и США показывает, что в этих государствах существуют самые серьезные, системные проблемы и изъяны в избирательном законодательстве и правоприменительной практике в электоральной сфере. Об этом, кстати, свидетельствуют в том числе и данные БДИПЧ (к вопросу о профессиональной стороне работы БДИПЧ), а также экспертизы правозащитников и научного сообщества.

Я хотел бы сослаться на внебюджетный проект (и дать ему очень высокую оценку) по сравнительному анализу избирательного законодательства и практики государств – участников ОБСЕ, который в 2013 году был по инициативе России и Беларуси реализован с активным и инициативным участием Владимира Евгеньевича Чурова. По результатам были зафиксированы серьезные проблемы в электоральной сфере во многих странах ОБСЕ, включая США, Канаду и государства – члены ЕС.

Разумеется, если бы в западных странах наблюдение за выборами проводилось БДИПЧ в полноформатном режиме, в том режиме, в котором они действуют или пытаются действовать к востоку от Вены, то картина, конечно, выглядела бы по-иному: там масса дополнительных изъянов была бы скрыта.

Еще один очень важный пример: критически неблагоприятная ситуация с обеспечением избирательных прав наблюдается в Латвии и Эстонии. Она не меняется в лучшую сторону, несмотря на неоднократные рекомендации со стороны профильных международных организаций. Список этих организаций очень большой, включая Европейскую комиссию по борьбе с расизмом и нетерпимостью, СПЧ, БДИПЧ и так далее.

Неграждане Латвии – порядка 260 тысяч человек (12 процентов населения, это в основном русскоязычные, естественно, жители этой страны) – полностью отстранены от процесса принятия политических решений в стране. В соответствии с нормами латвийского законодательства, в том числе статьей 101 Конституции Латвии, неграждане лишены права избирать и быть избранными в государственные и муниципальные органы власти, а также в Европарламент. При этом они продолжают исправно платить налоги в бюджет страны. Им не разрешается основывать политические партии и участвовать в общегосударственных референдумах. При этом постоянно проживающие в Латвийской Республике граждане Евросоюза с сентября 2004 года допущены к участию в выборах в органы местного самоуправления без необходимости соблюдения ценза оседлости. Это к вопросу о двойных стандартах.

Электоральное законодательство в Эстонии носит также ограничительный и дискриминационный характер. В отличие от граждан, неграждане – около 84 тысяч человек (6 с лишним процентов населения) – не имеют права голосовать на выборах в парламент Эстонии, быть избранными в него, голосовать и быть избранными на выборах в Европарламент. При этом...

В.Е. ЧУРОВ

Константин Константинович, Вы не обижайтесь на меня, я приведу совсем свеженький пример.

К.К. ДОЛГОВ

Конечно.

В.Е. ЧУРОВ

Например, в Литве, а также и в Эстонии, кажется, введен запрет на символику ряда европейских политических партий. Я подчеркиваю, формально это законодательство посвящено запрету так называемой советской, коммунистической символики. Но при том, что в Европейском союзе действует конвенция о допуске к выборам на местном уровне неграждан, то есть граждан Европейского союза, проживающих... Таким образом, в Литве и в Эстонии ограничены права ряда европейских политических партий, использующих в качестве своей партийной символики серп и молот и красное знамя, например. Такие партии легально существуют в Испании, во Франции, и они ограничены в своих правах на выборах в

органы местного самоуправления в этих странах. Классический пример двойных стандартов.

К.К. ДОЛГОВ

Абсолютно. Я не буду подробно говорить про ситуацию с выборами в США, Владимир Евгеньевич ее в значительной мере покрыл. Понятно, что ни о каком там всеобщем характере выборов речь не идет.

Этот анализ демонстрирует неоднозначность ситуации с обеспечением электоральных прав и свобод граждан в целом ряде ведущих стран мира, в частности западных стран. Практика наблюдения за выборами по нарастающей используется как инструмент политического давления на суверенные государства. И, к сожалению, БДИПЧ в этом участвует, участвует в этих усилиях, активно и инициативно участвует. И подобное произвольное расширение полномочий БДИПЧ, конечно, с нашей точки зрения, недопустимо, тем более что каких-либо решений на этот счет государства – участники ОБСЕ не принимали.

Я полностью поддерживаю те оценки по выборам на Украине, которые озвучивал Владимир Евгеньевич. Действительно, здесь даже предварительные заключения БДИПЧ и Конгресса местных и региональных властей Совета Европы по итогам наблюдения показывают и вскрывают достаточно большое количество изъянов в организации выборов 25 октября этого года. Приведены такие серьезные недостатки, как несовершенство украинского закона о выборах, принятого наспех в нарушение обязательств в рамках ОБСЕ, отсутствие равных условий для политических партий, независимых кандидатов, лишение почти 1,5 миллиона ВПЛ (внутренне перемещенных лиц) права голоса и так далее. Конечно, с такими показателями демократичности выборов, избирательной системы Украины Киев считает обоснованным требовать от Донбасса того, что не выполняет сам.

Конечно, мы считаем, что сегодня Украина, страны – члены Европейского союза, общеевропейские организации нуждаются не в пустых комплиментах, которые фактически вводят в заблуждение, а в ясном призыве ко всем ветвям власти на Украине как можно скорее выполнить зафиксированные в Минских договоренностях обязательства применительно к...

В.Е. ЧУРОВ

Прошу прощения, Константин Константинович, еще раз... Я ни в коем случае не давал никаких оценок выборам на Украине.

К.К. ДОЛГОВ

Назовем это не оценками, а положениями Вашего доклада.

В.Е. ЧУРОВ

Я показал, какие недостатки рекомендуют БДИПЧ и Госдепартамент США внедрить во всех остальных государствах.

К.И. КОСАЧЁВ

Принимается.

К.К. ДОЛГОВ

Владимир Евгеньевич, принято. Я тоже сослался не на наши, российские оценки, в свою очередь, а на мнение, предварительное заключение БДИПЧ ОБСЕ.

Считаем, что работа миссий БДИПЧ должна ограничиваться выявлением соответствия избирательных процессов положениям Документа Копенгагенского совещания. Необходимо ставить вопрос о направлении равных по категории и численности миссий БДИПЧ во все без исключения государства – участники ОБСЕ, с тем чтобы прекратить неоправданную практику массированных мониторинговых десантов в страны СНГ в первую очередь. Первоочередная задача, конечно, – это разработка и согласование в ОБСЕ единых стандартов, принципов и правил наблюдения за выборами, изменение методологии и практики БДИПЧ в электоральных делах.

Я, Константин Иосифович, абсолютно согласен и полностью поддерживаю то, что в проекте решения этой теме – выработке универсальных стандартов – уделено приоритетное внимание. Это полностью совпадает с мнением МИД России по этому вопросу, с той практической работой, которую мы ведем при активной поддержке Федерального Собрания Российской Федерации (Совета Федерации и Государственной Думы). И эту работу, конечно, необходимо продолжать, очень правильно.

И в заключение сказал бы, что давно назрела необходимость налаживания взаимодействия БДИПЧ с Исполкомом и Межпарламентской Ассамблеей государств – участников СНГ по электоральной проблематике. Пока представители Бюро под разными предлогами уходят от такого сотрудничества, но вопрос более

чем назрел. И, конечно, это помогло бы формированию более справедливой, эффективной, профессиональной, непредвзятой системы мониторинга за выборами на общеевропейском пространстве, на пространстве ОБСЕ.

Самое последнее, Константин Иосифович. Мы в МИДе совместно с Андреем Алексеевичем Нестеренко, другими коллегами перед этими слушаниями проинвентаризовали, систематизировали большой массив фактологической информации, в первую очередь относительно того, как обстоит ситуация с соблюдением мониторинговых стандартов на пространстве ОБСЕ. Есть интересная статистика, и в том числе в полном тексте выступления, который я передал вашим коллегам. Эта информация будет размещена на сайте МИД России. И мы готовы здесь к самому тесному взаимодействию и с Советом Федерации, и, разумеется, с Центральной избирательной комиссией.

Я хотел бы сказать отдельно огромное спасибо Владимиру Евгеньевичу и его коллегам за ту многоплановую работу, которую они ведут, и ту поддержку, которую мы в МИДе получаем от них по этой тематике. Спасибо большое.

К.И. КОСАЧЁВ

Спасибо большое, Константин Константинович.

Третий наш содокладчик (потом я буду более жестко следить за регламентом) – Андрей Витальевич Баранов, заместитель руководителя Секретариата Совета МПА СНГ и (что опять же, может быть, сейчас более важно) директор Международного института мониторинга развития демократии, парламентаризма и соблюдения избирательных прав граждан государств – участников МПА СНГ.

Подготовиться Камышанову Виктору Ивановичу. Спасибо.

А.В. БАРАНОВ

Уважаемый Константин Иосифович, уважаемые участники парламентских слушаний! Как было сказано, я имею честь представлять на наших слушаниях Межпарламентскую Ассамблею, которая с 1994 года принимает участие в наблюдениях за выборами в государствах – участниках Содружества Независимых Государств и провела уже более 100 мониторинговых кампаний на сегодняшний день.

Понимая необходимость профессионализации международного наблюдения, в 2006 году в Секретариате Совета Межпарламентской Ассамблеи была создана

специализированная структура – Международный институт мониторинга развития демократии, – которая на протяжении последних почти уже 10 лет занимается методическим, информационным и организационным сопровождением организации наблюдения за выборами. К сожалению, конечно, мы не имеем такого масштаба финансовых средств, как БДИПЧ, но считаем, что по крайней мере на пространстве государств, входящих в Межпарламентскую Ассамблею, мы вполне эффективно противостоям деструктивной деятельности этой организации.

Опыт участия в международном наблюдении показывает, что оно может приносить не только вред, но и пользу. Поэтому очень многие резервы, которые предоставляет международное наблюдение, и очень многие возможности на самом деле нами еще не осознаны и, к сожалению, не используются.

Есть два главных резерва, которые, на мой взгляд, надо использовать более активно. Первый – когда наблюдают у нас в стране. Это наблюдение надо использовать как повод для повышения доверия к существующей власти. И огромная работа, которую проводит Центральная избирательная комиссия по совершенствованию избирательного процесса, и процессы допуска более широких политических сил к участию в выборах позволяют предполагать, что еще один-два избирательных цикла – и наблюдение, проводимое у нас в стране, может перестать быть головной болью как политического руководства, так и избирательной администрации. В конце концов, я думаю, мы добьемся того, что будем получать положительные оценки, и это окажет стабилизирующее влияние на внутривнутриполитическую ситуацию. И когда наблюдение проводим мы, мы должны не забывать о том, что международное наблюдение является очень мощным инструментом влияния на наших соседей, и в том числе на наших соседей-друзей. Это достаточно влиятельный фактор стабилизации внешнеполитической ситуации, по крайней мере на наших ближайших рубежах.

Я разделяю те, скажем так, упреки, которые прозвучали в адрес Бюро по демократическим институтам и правам человека, но уверен, что мы не должны фокусироваться исключительно на полемике с БДИПЧ. Используя то обстоятельство, что в настоящее время имеет место очевидный правовой вакуум в сфере международного регулирования процесса мониторинга выборов, мы должны

постараться этот вакуум заполнить, то есть фактически навязать нашим конкурентам-партнерам свои правила игры на их территории.

Полностью поддерживаю предложение, высказанное Владимиром Евгеньевичем, сформулированное в раздаточном материале, о необходимости выработки единого общеевропейского нормативного акта в области организации и проведения выборов. Также считаю, что необходимо для этого использовать широкие возможности, имеющиеся у Межпарламентской Ассамблеи. В свое время, в 2008 году, на базе Межпарламентской Ассамблеи была проведена активная дискуссия с представителями Парламентской ассамблеи ОБСЕ, и, может быть, не все знают, мы были в нескольких шагах от подписания такого документа. Многие из участников этого исторического события в настоящее время присутствуют здесь.

Я считаю, что мы не должны останавливаться в этой работе и должны стремиться к созданию такого документа. Если в настоящее время, скажем так, Россия вследствие осложнения отношений с рядом своих партнеров не может выступать инициатором, то инициатором принятия такого документа может выступать международная организация, такая как Межпарламентская Ассамблея.

В свое время нами была разработана "дорожная карта" по принятию такого документа, предполагающая ряд этапов. Это в первую очередь создание благоприятного представления о необходимости такого документа у наших ближайших партнеров по СНГ, последующее теоретическое обоснование, консультации на базе Межпарламентской Ассамблеи с парламентскими организациями ОБСЕ и Совета Европы и в случае их встречных шагов создание совместной рабочей группы, разработка проекта такого документа и его последующее принятие в формате конвенции, имеющей юридическое обязательное значение.

На полях избирательных кампаний мы постоянно встречаемся с нашими партнерами. Я имею в виду другие наблюдательские организации – это и БДИПЧ ОБСЕ, и наблюдатели от Парламентской ассамблеи ОБСЕ, и наблюдатели от ПАСЕ. Ни одна избирательная кампания не проходит без встреч с этими тремя организациями.

Мы видим принципиальные различия в подходах к наблюдению у этих трех групп. Наиболее лояльна, наиболее близка нам позиция, занимаемая

парламентариями Совета Европы. Очень часто их оценки избирательных кампаний совпадают с нашими на 100 процентов. Более холодно относятся наблюдатели от Парламентской ассамблеи ОБСЕ. И определенная пикировка, как всегда, имеет место с наблюдателями от БДИПЧ. Но в то же время, поскольку все они составляют единую европейскую миссию, у нас часто возникает ощущение, что парламентарии, представляющие в составе этих объединенных групп несколько десятков человек, фактически превращаются в заложников тех нескольких сотен человек, о которых говорил Владимир Евгеньевич. То есть это люди, не знающие ни языка, ни традиций, носящие с собой какие-то гигантские, полутонные блокноты, в которых они делают малопонятные и для себя, и для окружающих пометки. И трудно предположить, что это можно полноценно обработать, даже не понимая, скажем так, того, о чем говорят им собеседники, потому что качество перевода (как мы могли убеждаться неоднократно, наблюдая на избирательных участках, сталкиваясь с работой БДИПЧ) оставляет желать лучшего. То есть большая часть этих наблюдателей вообще не понимают, что они видят, что, собственно говоря, за крестики они ставят и к чему это потом приводит.

Мы считаем, что надо выводить наших коллег – парламентариев ОБСЕ и ПАСЕ из сферы влияния БДИПЧ путем постоянных контактов с ними. И эту работу мы будем продолжать. Надеюсь, в воскресенье мы продолжим ее с руководителем миссии Парламентской ассамблеи Совета Европы в городе Баку.

Учитывая, что парламентарии гораздо более независимы, гораздо менее подвержены какому-либо политическому влиянию (а политическое влияние слишком очевидно в итоговых документах миссий европейских наблюдателей), мы считаем необходимым подчеркивать как во всех мероприятиях, которые мы проводим, так и в итоговых документах необходимость примата именно парламентариев в составе мониторинговых групп, исходя из того, что только тот, кто сам прошел горнило выборов, обладает мандатом народного доверия, именно те люди и должны давать итоговую оценку выборам, остальные люди, скажем так, имеют недостаточное моральное право, точнее, не имеют морального права оценивать выборы в другой стране.

В настоящее время перспективы принятия такого единого документа, единых общеевропейских стандартов, к сожалению, представляются достаточно, скажем так,

отдаленными. Но эту работу ни в коем случае нельзя останавливать, и необходимо проводить ее на всех парламентских площадках. Спасибо.

К.И. КОСАЧЁВ

Спасибо большое.

Виктор Иванович Камышанов, президент Федерации мира и согласия. Другие должности не называю в целях экономии времени.

Подготовиться Борису Игорю Борисовичу.

В.И. КАМЫШАНОВ

Спасибо большое за приглашение на обсуждение очень важного вопроса. Наша организация занимается вопросами подготовки и проведения международного наблюдения на выборах достаточно давно, еще с начала 90-х годов. На площадке Федерации мира и согласия в свое время формировался общественный информационный центр, который, в общем-то, и положил начало этой нашей практической деятельности.

Я хотел бы здесь все-таки обратить внимание на то, что, наверное, вопрос оценки проходящих выборных процессов – это прерогатива не только тех, кого избирают, но и тех, кто избирает. А избирают те граждане, которые входят в том числе и в составы различных неправительственных организаций. Поэтому здесь, с моей точки зрения, должен соблюдаться определенный баланс, тем более в условиях, когда идет достаточно политизированная дискуссия относительно роли и места БДИПЧ в деструктивном процессе оценки выборов. А мы участвовали в ряде миссий ОБСЕ и сталкивались именно с тем, как мы все знаем, что отчет написан еще в Варшаве, а потом они приезжают и просто делают вид, что отрабатывают в поле. И моему коллеге, который работал в Беларуси на одних из выборов, а руководителем группы был американец, постоянно приходилось с ним полемизировать, потому что он требовал от него только негативных оценок. А он, как человек, который знал Беларусь еще с комсомольских времен как руководитель строительных отрядов, хорошо знал там людей, говорил: "Ну, ты-то не понимаешь, что происходит с Беларусью, а я понимаю, поэтому мои оценки точнее, чем твои". Но это, скажем так, отступление.

Учитывая, что времени у нас не очень много, я хотел бы обратить внимание на один аспект. Для того чтобы внести изменения в эту сложную ситуацию,

необходимо обсуждать вопросы в том числе и на уровне неправительственных организаций. Нам необходима определенная площадка для обсуждения этих проблем на экспертно-неправительственном уровне. Для этого, мне представляется, возможности есть: существует Общественный научно-методический консультативный совет при ЦИК Российской Федерации, и там есть международная секция, которая занимается этими вопросами. Мы знаем, что, например, в Сенате Франции есть структура, которая регулярно обсуждает вопросы развития избирательных процедур и участия в наблюдении за этими выборами. Такие же структуры существуют, видимо, и в других странах. То есть если это внимательно изучить и обсудить, то нужно сформировать такую практику обсуждения с этими людьми. И если в ту же самую ОБСЕ инициатива будет вноситься не с нашей стороны, которая всегда встречается в штыки, а со стороны группы парламентариев от европейских стран, с которыми это можно проработать, то эффективность, наверное, таких действий была бы намного выше. А работу здесь, я думаю, можно вести с привлечением различных неправительственных структур. Есть организации, которые занимаются электоральной дипломатией. И если сформировать определенный проект, определенную концепцию этого мероприятия, то, опираясь на Фонд поддержки публичной дипломатии имени А.М. Горчакова, вполне возможно начать эту работу, а затем ее перевести уже на более практический уровень. На этом я бы завершил. Спасибо.

К.И. КОСАЧЁВ

Спасибо, Виктор Иванович, и за идеи, и за соблюдение регламента. Благодарю.

Игорь Борисович Борисов, председатель Совета Общероссийской общественной организации "Российский общественный институт избирательного права".

Подготовиться Большакову Сергею Владимировичу.

И.Б. БОРИСОВ

Константин Иосифович, спасибо. Я подготовил презентацию, ее сейчас поставят.

Но первое, с чего я хотел начать, – это подтвердить слова Владимира Евгеньевича Чурова, что контроль над БДИПЧ ОБСЕ нужен, в том числе и

финансовый. Другое дело, что, к сожалению, эта организация и безотчетна, и неподсудна, причем как в переносном, так и в буквальном смысле. Например, наша организация – Российский общественный институт избирательного права – уже на протяжении более трех лет пытается в рамках опять же действующего международного права получить от этой организации информацию, касающуюся выборов в Российской Федерации, за 2011–2012 годы. Получаем отписки и ничего более. Мы говорим: "У нас есть официальный отчет, дайте нам первичные документы, на основании чего вы его сделали". В ответ слышим: "До свидания. Вы никто, вы ничто, мы с вами не разговариваем". Мы подключали и МИД, но получали примерно тот же самый ответ: наши внутренние документы.

Что касается деятельности Центральной избирательной комиссии, мы считаем, что она ведет постоянную и плодотворную работу. Вот если бы уровень наших законодателей и исполнительной власти подтянуть до уровня Центризбиркома или хотя бы до ряда наших неправительственных организаций в этом направлении, в работе международного наблюдения, я думаю, мы уже были бы совершенно на другом этапе.

Итак, я опять же коротко (более подробную информацию и печатные материалы вы сможете найти и на нашем сайте, и в изданиях Центральной избирательной комиссии) хотел бы поговорить об институте международного наблюдения, о текущем состоянии, то есть о позитивных изменениях и консервативных скрепах, которые практически не дают ему развиваться.

Обратите внимание на цели наблюдения за выборами, которые сегодня провозглашены и формально присутствуют во всех директивных документах международных объединений, организаций, мониторинговых миссий. Это поддержка прав и основных свобод человека, содействие развитию демократии, укрепление верховенства права и универсальных международных принципов организации и проведения демократических выборов. Но дальше каждый начинает работать сам по себе. У каждого стоят свои задачи, в том числе и задачи БДИПЧ ОБСЕ, которые у них прописаны в своем руководстве. Такие же задачи у других миссий, включая Парламентскую ассамблею ОБСЕ, Евросоюз, Совет Европы. Мы считаем, что это выверено временем, проверено уже миссиями на протяжении более 20 лет, что как раз основная задача – это оказание содействия организаторам

выборов в реализации избирательных прав и свобод. И вторая задача института международного наблюдения – это оказание содействия международным организациям в выработке универсальных демократических стандартов. Вот эти две основные задачи, а никакая не оценка выборов и место в рейтинге...

Функции, о которых сегодня уже сегодня говорили, – это, естественно, усиление доверия к выборам как к одному из демократических институтов. Мы сегодня видим, что БДИПЧ ОБСЕ прямо противоположные функции осуществляет. После их приездов все громче и громче звучат заявления: "Слушайте, хватит заниматься демократией, давайте установим монархию. И хватит этим безобразием заниматься". То есть никакого укрепления.

Давайте рассмотрим институт международного наблюдения. Начинают развитие (тут уже говорилось) с 1990 года ОБСЕ и целый перечень организаций, причем хочу подчеркнуть, что здесь перечислены межгосударственные и межправительственные организации. С 1990 года – начало, это Документ Копенгагенского совещания. Организация американских государств тоже в 1990 году приняла... Евросоюз в 1993 году свои документы по международным... Хочу обратить внимание, Межпарламентский союз ненамного отстал, в 1994 году уже имел соответствующий документ – Декларацию о критериях свободных и справедливых выборов. И так далее, включая... Последняя организация – Всемирная ассоциация избирательных комиссий, которая в 2014 году также учредила свой документ и уже имеет в своем составе более 100 организаций, которые подключились к ее работе, включая Центральную избирательную комиссию Российской Федерации.

Субъекты международного наблюдения. Опять же хочу просто показать, в чем яблоко раздора. У нас сегодня можно говорить об определенной регионализации международного наблюдения, которую мы ощущаем ввиду отсутствия какой-либо глобальной структуры, которая бы этим занималась. Обратите внимание, в этой табличке как раз в рамках межгосударственной организации – пробел. То есть Организация Объединенных Наций сегодня не занимается этим вопросом с точки зрения международного наблюдения на выборах, подчеркиваю. И у нас куча организаций, особенно на евразийском пространстве, которые начинают уже спорить на выборах, дискутировать, ломать копыта между

собой. И, действительно, избирателям непонятно, что это за институт, для чего он приезжает, когда там нешуточные войны, причем на межправительственном уровне, происходят в рамках этих организаций.

Ряд межправительственных организаций я уже называл – ВАИК, Ассоциация организаторов выборов стран Центральной и Восточной Европы, Ассоциация азиатских избирательных органов и плюс к ним огромное, бессчетное количество неправительственных организаций, включая и ряд учрежденных в том числе государственными органами, которые также занимаются международным наблюдением на выборах. И все занимаются (здесь соглашусь опять же с Владимиром Евгеньевичем) на 90 процентов отработкой того заказа, который стоит перед этой конкретной организацией, опять же, подчеркну, в отсутствие универсальных стандартов международного наблюдения.

Источники стандартов и методик международного наблюдения. Вот мы критикуем БДИПЧ ОБСЕ, а мало кто говорит, что они сегодня работают в отсутствие какого-либо утвержденного документа. Речь идет об утвержденных государствами-участниками документах, по которым они работают. Есть самостоятельное, даже не подписанное директором БДИПЧ Руководство по наблюдению за выборами. Допустим, Организация американских государств либо Африканский союз... там хотя бы подпись стоит секретариата. Здесь просто Руководство выпущено в Варшаве без какой-либо подписи, никто за него не отвечает. Но они говорят, что это является золотым стандартом.

Порядок закрепления принципов и норм наблюдения за выборами в межгосударственных объединениях и организациях. Опять же надо понимать, что по-разному мы идем. Мы как раз Организацию Объединенных Наций и Межпарламентский союз относим по критериям мягкого права, где они больше ориентируются на правовой обычай, который сложился, либо на аналогию, либо на какие-то рекомендации организаций. Кстати, я не соглашусь полностью с вашим предложенным документом по результатам парламентских слушаний. Речь идет о рекомендации 2005 года как рекомендации ООН. Это соответствующий департамент заказал AYPIS и NDI разработать этот документ. Никакая Организация Объединенных Наций... То есть это документ, который является по инициативе

аппарата Организации Объединенных Наций... Данный документ издан, там есть ряд накладок, я сейчас кратко на них остановлюсь.

Документы ОБСЕ по процедурным вопросам наблюдения за выборами. Я сейчас опять возвращаюсь к нашей организации, чем она руководствуется. Оказывается, что, кроме Руководства, БДИПЧ ОБСЕ (и ОБСЕ в целом) присоединилось опять же к этой Декларации принципов международного наблюдения за выборами, о которой я уже упоминал, а также к Декларации глобальных принципов непартийного наблюдения и мониторинга выборов общественными организациями 2012 года, причем присоединилась официально, тут уже стоит подпись. Так вот, посмотрите, мы провели сравнение, какие обязательства в рамках Декларации 2005 года взяло на себя БДИПЧ ОБСЕ, которые не указаны в Руководстве, и оно фактически их не выполняет, хотя подпись под ними стоит. Значит, либо вы выполняйте эти обязательства, под которыми подписалось должностное лицо, либо откажитесь от этой подписи, отзовите свою подпись.

Например, в рамках документа – Декларации 2005 года – говорится, что нужно выявлять заслуживающие доверие НКО (сам политический подход к просеиванию НКО, с кем сотрудничать и не сотрудничать).

Обеспечить открытость информации. Я повторяю, что эта функция БДИПЧ ОБСЕ не выполняется, деятельность полностью закрыта, полностью латентна, никому оно не предоставляет...

Согласование методов наблюдения. Ни с кем БДИПЧ ОБСЕ свои методы не согласовывает.

Одинаковый формат миссий. Как они пишут, все миссии должны быть большими, позволяющими осуществлять мониторинг. Здесь миссии от двух человек, как мы видели, до 500 и 600 человек.

Определение значения института наблюдения. Опять значение его не определено. В какой-то степени они дают оценку, в каком-то государстве они вообще уходят от оценки, если это государство прозападное, а нарушений там больше, чем где бы то ни было.

И в каждом выступлении должно быть публично заявлено об этих принципах. Естественно, ничего из этого не выполняется.

В рамках нашей деятельности (как я понимаю, графика не видно)... Мы провели анализ деятельности БДИПЧ ОБСЕ, оценок и видим, что (к сожалению, график почему-то не отражается, просто на словах поясню) ситуация, даже по оценкам БДИПЧ ОБСЕ, начиная с 1995 года в странах Содружества улучшается (вот график появился) и переходит даже уже в позитивную плоскость, но это к 2011 году. А в странах, лежащих к западу от Вены (даже по оценкам БДИПЧ ОБСЕ, как бы они того ни хотели, какие бы они туда маленькие миссии ни направляли), наблюдается общая тенденция, что ситуация с выполнением демократических обязательств ухудшается. Поэтому мы и видим все эти попытки переходить на двойные стандарты.

Более того, мы прекрасно понимаем, что как раз эта политика двойных стандартов обусловлена отсутствием единых правил поведения, правил мониторинга. Мы провели свое исследование выборов, проводимых в Беларуси и Украине. Какие мы выявили отклонения в рамках подхода двойных стандартов? Здесь они приведены.

Первое – это плотность наблюдателей. Естественно, там, где больше наблюдателей... кстати, прямая зависимость: чем больше наблюдателей БДИПЧ ОБСЕ посылает, тем больше оно нарушений находит для своего финального отчета. Это реальная ситуация.

Число вопросов в анкетной форме тоже никем не утверждено: в Беларуси (в таблице показано) – 213 вопросов, в Украине оно ставит 153 вопроса. Это в процентах на четверть отличается. Понятно, чем больше вопросов, тем больше замечаний.

Какие формулировки вопросов? Просто приведу один пример: "Наблюдалось ли нахождение в кабинке более одного человека?" – ставит оно вопрос в Беларуси, и "Наблюдалось ли голосование группами?" – ставит оно вопрос в Украине. Юристы понимают, что это совершенно разные вещи: группой – значит, группа должна что-то обсуждать. А дедушка, бабушка зашли – они ставят плюс. Группы не голосовали. А в Беларуси они ставят минус. И так по остальным вопросам, которые приведены здесь, в таблице.

Более того, мы провели социологический срез анкет наблюдателей по Беларуси и Украине и опять же увидели, что БДИПЧ ОБСЕ в своих финальных

отчетах и заключениях скрывает ту информацию, которая ему невыгодна. Обратите внимание, позитивные моменты, которые были отмечены в Беларуси, практически не вошли в отчет. Вот звездочками помечено – это по данным, где мы опрашивали непосредственно краткосрочных мониторов, русскоязычных, которые входили в состав краткосрочной миссии БДИПЧ ОБСЕ. Например, оценки открытия участка "плохо" и "очень плохо" составили 0 процентов в Республике Беларусь, в Украине это 7 процентов, но в Беларуси эта цифра не вошла в итоговый отчет, это по нашим данным.

Переполнение участков: в Украине – 30 процентов переполненных участков, в Беларуси, по оценкам наших наблюдателей (а у нас репрезентативная выборка была), – 0 процентов.

Плохое понимание процедуры подсчета: в Беларуси – 0 процентов (в итоговом отчете цифра не указана), в Украине – 24 процента. И итог, как уже говорил Владимир Евгеньевич, – все совершенно наоборот в отчете: в Беларуси – негативная оценка проведения выборов, в Украине – позитивная, как большой шаг к демократии.

Проблема методологии БДИПЧ ОБСЕ. Все, что может исключить двойные стандарты, исключено из методики: исключен порядок проверки подлинности форм; отсутствуют гласность и открытость работы миссий; отсутствуют порядок, контроль, обобщение форм; отсутствует механизм предварительного согласования заявления с наблюдателями от БДИПЧ ОБСЕ, которые работают; отсутствует механизм обсуждения и одобрения выводов с наблюдателями, получения отзывов от национальных комиссий или органов; отсутствует механизм учета особых мнений наблюдателей, которые постоянно возникают на каждых выборах при мониторинге БДИПЧ ОБСЕ и заканчиваются скандалами, и так далее, и тому подобное.

Мы провели анализ, как государство регламентирует процесс международного наблюдения у себя (вышло издание (мы делаем такую серию подборок) "Выборы в мире: международное наблюдение", книжки я тоже передам в комитет), и по каждому статусу.

Так вот, что мы интересного обнаружили? Международных наблюдателей к осуществлению международного наблюдения за национальными выборами допускают две трети государств (65 процентов) в соответствии со своим

национальным законодательством. Ряд государств условно допускает к участию международных наблюдателей, то есть нет прямого запрета. И есть государства, которые не допускают. Причем все эти государства (как называют в соответствии с документами) являются цивилизованными государствами, все они входят в Организацию Объединенных Наций, причем разброс достаточно разный. И усмотрение законодателей – действительно это не нарушает никаких международных правил и принципов, за исключением, может быть, тех инструкций, которые пишет БДИПЧ ОБСЕ само для себя.

Дальше. Уровень правового регулирования статуса. Здесь опять же в большинстве государств это регулируется национальным законодательством, и достаточно подробно. Уровень подробности регулирования пребывания международных миссий зависит... но тем не менее в большинстве государств (83 процента) это право принадлежит национальному законодателю, что, мы считаем, и нужно сделать у нас и более точно подойти. Потому что у нас каждые выборы... Центральная избирательная комиссия пишет разъяснения для международных наблюдателей, собирая из разных актов, прежде всего, естественно, законов, сводит воедино, в одну инструкцию, что им можно, что запрещено, какой статус. Здесь, я думаю, должен подключиться национальный законодатель и более четко на уровне закона определить статус и гарантии, кстати, международных наблюдателей.

Порядок и условия приобретения статуса международного наблюдателя. 90 процентов государств в мире используют модель пригласительной аккредитации, то есть делается приглашение: либо оно персональное, либо никакое (имеется в виду с точки зрения приглашения). И модель свободного доступа, которую используют только 2 процента государств, либо модель заявительной аккредитации (опять же заявление, которое рассматривается, тем не менее порядка одной десятой части государств используют такую модель).

Поэтому с этой точки зрения мы считаем, что действительно необходим международный акт, а также в последующем, может быть, на его базе уже разработка и российского закона о гарантиях деятельности международных наблюдателей на выборах. Более того, это основывается и на Всеобщей декларации прав человека, где четко указывается, на каких принципах осуществляются выборы

и что, исходя уже из этого, должны делать в национальном независимом государстве наблюдатели.

Тем не менее мы видим (я продолжу тематику опять же очень кратко) процесс регионализации международного института наблюдения. Цифры коллеги уже приводили, я буду краток. Но обратите внимание, как идет оценка выборов в национальных государствах в отсутствие единого универсального акта (причем это общенациональные выборы) различными региональными институтами – БДИПЧ ОБСЕ и СНГ. Картинка, видите, практически противоположная, а вроде принципы как бы одни, все исходим из одних документов. А когда доходит до реализации, мы получаем совершенно другую картинку. Институт ОБСЕ, институт СНГ. Это у нас 2006 год. И следующая картинка – 2012–2015 годы. Картинка не меняется. То есть мы остаемся на прежнем уровне. Только когда появилась – в 2001 году – миссия наблюдения СНГ, она диаметрально противоположна, в редких случаях у нас только совпадает. Но вопрос-то, наверное, не к миссиям (работают люди, причем одни и те же люди бывают в тех же миссиях), вопрос к нормативному регулированию. Как корабль назовешь, так он и поплывет. Так оно и происходит.

Число наблюдателей БДИПЧ ОБСЕ тут называлось, повторяться не буду. Хочу акцентировать внимание все-таки на нормотворчестве. Я также считаю и полностью поддерживаю уже прозвучавшие здесь цифры, что предварительные заявления БДИПЧ ОБСЕ (здесь показано, где они делаются и где не делаются в 46 государствах, в основном это к востоку от Вены, – как раз это основной политический инструмент давления на государства. Если мы в рамках... опять же подчеркну, возможно с правовой точки зрения и законом государства установить запрет до окончания избирательной кампании на озвучивание своих заявлений либо принять это универсальное правило, кстати, оно действует в Организации американских государств, где запрещается давать предварительно заявления до полного окончания кампании, до подведения итогов.

Вот это надо исключать. Пусть приезжают хоть 100 человек, хоть 300, готовят, собирают. Первое – открытость, второе – запрет на участие в национальных процедурах.

Я считаю, что ключевой запрос международного института наблюдения, который сегодня скатывается в политическую плоскость, – это выработка

глобальных, унифицированных стандартов международного наблюдения. Попытки унификации стандартов уже проводились, причем опять же (обращаясь с призывом...) под эгидой Организации Объединенных Наций. Это и предыдущий Генеральный секретарь Кофи Аннан, и Пан Ги Мун (в 2012 году при его участии создавалось второе Руководство). Считаю, что две организации – Межпарламентский союз и Всемирная ассоциация избирательных комиссий (сегодня они назывались), на которые стоит обратить внимание, могут стать нашими союзниками в выработке унифицированных стандартов.

Спасибо. Извините, что перебрал время.

К.И. КОСАЧЁВ

Спасибо, Игорь Борисович, за столь наглядную и конкретную презентацию. Мы будем продолжать с Вами тесно сотрудничать в продвижении наших последующих инициатив.

Сергей Владимирович Большаков, исполнительный директор автономной некоммерческой организации "Институт общественной электоральной дипломатии", председатель Совета Российского фонда свободных выборов.

Подготовиться Бедрицкому Александру Владимировичу.

С.В. БОЛЬШАКОВ

Председатель – Волков. Его нет, поэтому только исполнительный директор.

К.И. КОСАЧЁВ

Извините, у меня тут так написано. Надеюсь, я Вас не обидел.

С.В. БОЛЬШАКОВ

Уважаемые участники парламентских слушаний! В последние годы представители российских общественных неправительственных организаций все чаще принимают участие в наблюдении за выборами в государствах – участниках Содружества Независимых Государств.

Еще в 2012 году на совещании в Центральной избирательной комиссии Российской Федерации рассматривались целесообразность и возможность участия в международном наблюдении за выборами в государствах СНГ представителей общественных организаций. При этом участники совещания констатировали необходимость формирования резерва наблюдателей от российских неправительственных организаций для делегирования в состав миссий СНГ.

С учетом очевидности запроса российской общественности на участие в международном наблюдении на выборах в государствах – участниках Содружества в августе 2012 года была учреждена автономная некоммерческая организация "Институт общественной электоральной дипломатии". В 2012, 2013, 2014 годах работа проводилась без какого бы то ни было финансирования, на общественных началах. Тем не менее институтом прилагались определенные усилия по организации процесса повышения знаний потенциальных международных наблюдателей-общественников в области международного и национального избирательного права и процесса, а также в сфере международных отношений и общественной дипломатии, осуществлялось организационное, информационное, консультационное обеспечение участия международных наблюдателей от общественных организаций Российской Федерации в международном наблюдении на выборах в странах СНГ. Но удалось, в частности, побывать только в Беларуси в 2012 году.

Но в 2012, 2013, 2014 годах представители института принимали участие в проводимых Межпарламентской Ассамблеей СНГ международных совещаниях и конференциях в Санкт-Петербурге, в Баку, в Минске соответственно, где выступали с сообщениями об участии неправительственных общественных организаций в мониторинге выборов, о необходимости, с нашей точки зрения, всемирного расширения такого участия. В 2015 году Институт общественной электоральной дипломатии стал одним из победителей конкурса, проводимого региональной общественной организацией "Институт проблем гражданского общества" в соответствии с распоряжением Президента Российской Федерации № 11-рп.

Появилась возможность реализации социально значимого проекта под названием "Общественное международное наблюдение на выборах за рубежом – актуальное направление расширения присутствия России в международном гуманитарном пространстве в 2015 году". В рамках реализации этого проекта, содействуя участию представителей гражданского общества России в общественной дипломатии, Институт общественной электоральной дипломатии организовал теоретическую подготовку потенциальных международных наблюдателей-общественников по специальной программе. Участники программы дистанционного обучения имели возможность получать материалы по основам российского

законодательства о выборах, изучили законодательство о выборах ряда стран СНГ (именно тех, в которых в этом году выборы проводились), международные избирательные стандарты. По итогам обучения каждый из участников программы получил соответствующий сертификат.

В рамках этого проекта также было организовано участие представителей ряда неправительственных общественных организаций России в международном наблюдении за проведением выборов, в частности, в мониторинге голосования избирателей на выборах депутатов Маджлиси Намояндагон Маджлиси Оли (палаты представителей, или нижней палаты парламента Республики Таджикистан) 1 марта 2015 года и на выборах Президента Республики Казахстан, которые состоялись 26 апреля 2015 года.

Участники парламентских слушаний имеют возможность получить исчерпывающую информацию об участии представителей российских общественных неправительственных организаций в наблюдении на этих выборах. Брошюра с таким названием распространена сегодня среди участников обсуждения.

В ходе работы в Республике Таджикистан и в Республике Казахстан международные наблюдатели и общественники встречались с членами избирательных комиссий, представителями государственных органов, общественных организаций, избирателями, делились своими впечатлениями о ходе голосования избирателей с представителями прессы. Сюжеты об этих выборах с участием международных наблюдателей от общественных организаций России были показаны в новостных программах телевидения Республики Таджикистан, Республики Казахстан, а также на телеканалах "Мир", РБК, транслировались таджикскими, казахскими, российскими информационными агентствами.

Мы уверены, что включение представителей гражданского общества в состав миссии международных наблюдателей от СНГ повышает уровень доверия международных организаций, политических сил и граждан, участвующих в выборах, к выводам и заключениям миссии, в конечном счете к результатам выборов, к избирательной системе страны пребывания, способствует легитимации итогов выборов, избранных в результате выборов органов власти.

С другой стороны, широкое участие представителей гражданского общества России в международном наблюдении на выборах способствует, по нашему

глубокому убеждению, укреплению взаимопонимания и сотрудничества между государственными структурами и общественностью наших стран, активно способствует становлению в каждом из государств – участников СНГ гражданского общества, становится в форме общественной электоральной дипломатии одним из действенных направлений публичной и общественной дипломатии.

И, если можно, сформулирую три предложения.

К.И. КОСАЧЁВ

Пожалуйста.

С.В. БОЛЬШАКОВ

Первое. Нам представляется, что можно было бы предложить в рамках миссии СНГ формировать два эшелона наблюдателей: первый – из числа наблюдателей от государственных органов, второй – из представителей неправительственных организаций.

Второе. Нам хотелось бы, чтобы в мероприятиях электоральной дипломатии в перспективе стало возможным совместное участие представителей общественности из различных независимых государств СНГ, с тем чтобы представители общественности дружественных стран вместе могли внести более весомый вклад в развитие дружбы, взаимопонимания, сотрудничества между нашими народами.

И, наконец, представляется актуальным рассмотрение на соответствующем уровне проблемы создания более стабильных условий для работы в сфере международного наблюдения на выборах для социально ориентированных некоммерческих неправительственных организаций. Гражданские активисты понимают, о чем я говорю. Спасибо за внимание.

К.И. КОСАЧЁВ

Спасибо.

Александр Владимирович Бедрицкий, директор Таврического информационно-аналитического центра Российского института стратегических исследований (Симферополь). Прошу Вас.

Подготовиться Шульге Сергею Витальевичу.

А.В. БЕДРИЦКИЙ

Спасибо за возможность высказаться. Очень многое из того, что хотелось сказать, уже прозвучало. Это где-то облегчает, а где-то усложняет сейчас мою задачу. Но, самое главное, это говорит о том, что здесь собрались действительно эксперты, которые видят проблематику одинаково и дают одинаковые, в общем-то, диагнозы той ситуации, которая сложилась вокруг международного наблюдения за выборами.

И здесь, конечно, хотелось бы отметить роль Центральной избирательной комиссии, Владимира Евгеньевича Чурова, который действительно хорошо организовал эту работу и благодаря которому 10 лет активного участия российского сегмента в миссиях наблюдения БДИПЧ ОБСЕ привели к тому, что, во-первых, очень хорошо выписаны сейчас динамика изменений избирательных процедур и динамика изменений политической ситуации в странах СНГ, и, во-вторых, исследована такая организация, как БДИПЧ ОБСЕ. Вот эти моменты представляются очень важными. И очень важной представляется та связка, которую ЦИК сумел наладить между исполнительными органами власти и экспертным сообществом, организовав общественный научно-методический консультативный совет, членом которого я также являюсь, с помощью которого можно гораздо более грамотно, четко прописывать те или иные моменты, которые представляют для нас интерес. Уже сказано, что в рамках ЦИК подготовлены не один и не два, и даже не один и не два десятка документов, которые описывают то положение дел, которое складывается вокруг системы международного наблюдения за выборами.

И очень интересный предмет в данном случае представляет для нас БДИПЧ ОБСЕ, которое фактически является организацией, которая пользуется статусом ОБСЕ как неким зонтиком, хотя имеет свое штатное расписание, свой бюджет, в том числе бюджет, поступающий не из Вены, а из каких-то других источников, включая и американские фонды, которое само регламентирует, кого и как оно направляет в основные составы миссий.

И возможности влияния России на этот процесс крайне ограничены, потому что мы уже неоднократно сталкивались с тем, что те эксперты, которые рекомендуются российской стороной, в том числе по линии ОБСЕ, отвергаются БДИПЧ как не имеющие достаточной квалификации, хотя это действительно профессионалы, в чем нет совершенно никаких сомнений. И здесь всплывает

политический, непосредственно политический, аспект деятельности вот этих миссий наблюдения. И мы видим, что если влиять изнутри... Но если мы не можем порекомендовать из Вены, кого из экспертов включить в основной состав миссии, то, значит, наши возможности оказания влияния на БДИПЧ изнутри достаточно ограничены. Нельзя сказать, что их нет, но есть определенные ограничения.

Но тем не менее мы видим, что политический эффект от предварительных заключений, прежде всего от предварительных заключений миссий БДИПЧ ОБСЕ, оказывается достаточно высоким. Мы можем вспомнить выборы президента на Украине в 2004 году, когда озвученное предварительное заключение привело к массовым выступлениям, к акциям протеста и, в конце концов, к проведению совершенно неконституционного (просто-напросто эта процедура не прописана в Конституции Украины) так называемого третьего тура президентских выборов. Мы это можем наблюдать и... например, то, что было озвучено Владимиром Евгеньевичем, хотя он от этого так отрекся, – по поводу нынешних выборов в местные органы власти на Украине, когда первые два предложения дают нам позитивную картину, а весь остальной текст предварительного заключения – по сути дела, это жесточайшая критика того, что происходило в этой стране.

И здесь, как мне представляется... Я сейчас перехожу уже непосредственно и к предложению, и к тому, каким образом мы можем купировать существующие политические угрозы, исходящие от такой предвзятой оценки.

Во-первых, не надо забывать, что в Документе Копенгагенского совещания 1990 года прописано не только обязательство стран ОБСЕ принимать миссии наблюдения, но и также обязательство миссии наблюдения не вмешиваться в избирательный процесс. С этими положениями вполне коррелируется законодательство Российской Федерации о выборах и референдумах, где в качестве принципа проведения зафиксировано правило, согласно которому иностранные граждане за известным исключением, также лица без гражданства, иностранные организации, международные организации, международные общественные движения не вправе осуществлять деятельность, способствующую либо препятствующую достижению определенного результата на выборах.

Но, как мы все хорошо понимаем, выборы – это не один день голосования, это процесс, который длится с момента обнародования решения о проведении

выборов и заканчивается официальным обнародованием (строго говоря, даже это этап) органами, проводящими выборы, результатов выборов, а на самом деле даже, если брать российское законодательство, отчета о расходовании средств соответствующего бюджета, выделенных на подготовку и проведение выборов. То есть дата еще сдвигается в будущее. Так вот, если какая-то из международных (не внутренних, а международных) организаций, проводящих мониторинг выборов, дает предварительное заключение, тем более если она это делает до того, как результаты выборов озвучиваются Центральной избирательной комиссией либо каким-то другим (в других странах СНГ) органом, ответственным за их проведение, то это может и должно считаться непосредственным вмешательством в ход избирательного процесса и оказанием влияния на внутривнутриполитическую ситуацию в стране. Хотя бы потому, что такая мониторинговая миссия становится основным ньюсмейкером и таким образом узурпирует право органа, ответственного за проведение выборов, представить объективную и непредвзятую ситуацию, озвучить результаты выборов.

То есть мы видим, что положение Документа Копенгагенского совещания о том, что наблюдатели обязуются не вмешиваться в избирательный процесс, не соблюдается. Тем не менее в настоящих условиях в Конвенции о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах — участниках СНГ в подпункте "ж" пункта 8 статьи 15 содержится положение о том, что международные наблюдатели имеют право на публичное изложение своего мнения о подготовке и проведении выборов после окончания голосования, непосредственно после окончания голосования.

И, как представляется, здесь необходимо внести поправку в этот международный акт, а, собственно говоря, Россия, являясь не только его инициатором, но и подписантом, обязуется соблюдать его положения. Если мы внесем поправку, что международные наблюдатели имеют право на публичное изложение своего мнения только после подведения окончательных итогов или только после завершения избирательной кампании, мы выйдем таким образом у наших оппонентов важнейший политический козырь. И, соответственно, такие же поправки необходимо внести во внутреннее федеральное законодательство о проведении выборов. Спасибо.

К.И. КОСАЧЁВ

Спасибо за очень разумные и конкретные предложения.

Сергей Витальевич Шульга, старший научный сотрудник отдела конституционного права Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации.

Подготовиться Григорьеву Максиму Сергеевичу. И у меня список записавшихся на этом исчерпан, поэтому, если кто-то хочет поучаствовать в дискуссии, пожалуйста, записывайтесь.

Сергей Витальевич, пожалуйста.

С.В. ШУЛЬГА

Уважаемый Константин Иосифович, уважаемые дамы и господа! Я очень признателен за возможность участвовать в этой сессии и в обсуждении очень актуальных проблем. Хотел бы воспользоваться случаем и поприветствовать всех от имени нашего института, которому на днях, как вам известно, исполнилось 90 лет.

Мы очень активно работаем и с органами государственной власти субъектов Российской Федерации, и с федеральными, и с органами местного самоуправления. И с этой точки зрения хотел бы внести в эту дискуссию элемент научности. Дело в том, что наш институт работает в двух направлениях. Он называется институтом законодательства и сравнительного правоведения и таким образом определяет из названия два направления своей деятельности.

Мы анализируем и подвергаем аналитическому исследованию действующее законодательство Российской Федерации, пишем периодически аналитические записки, в том числе и в Совет Федерации, по различным направлениям развития нашего законодательства, и в том числе по линии участия России в международных отношениях, правового обеспечения должного участия России в этих отношениях.

Вторым направлением является как раз сравнительное правоведение. То есть мы достаточно активно занимаемся компаративистикой, нас достаточно часто отправляют в различные страны изучать законодательство и делать выводы о том, что можно было бы положительного или ценного трансформировать, экстраполировать на российское правовое поле.

Но вот уже несколько лет нас подключали и продолжают подключать к этим миссиям по наблюдению за выборами. И в связи с этим я, как человек, знающий

несколько иностранных языков, достаточно активно в этом участвую и имею некоторый опыт за последние несколько лет участия российских представителей в этих миссиях.

Я, честно говоря, с самого начала почувствовал некий обвинительный уклон в отношении БДИПЧ и ОБСЕ в целом. Мне кажется, что немножко тональность эту отрицательную надо бы смягчить, потому что мне достаточно часто приходится ездить в эти миссии. И, конечно, если поначалу участие россиян оценивалось немножко так подозрительно или даже настороженно, то за последние несколько лет ситуация изменилась.

В частности, я хотел бы акцентировать внимание на том, что в последних двух миссиях (в Таджикистане по выборам депутатов в нижнюю палату парламента в марте 2015 года и на последних, октябрьских выборах президента Республики Беларусь) состав российской делегации был весьма внушительным. В частности, в Таджикистане, если не ошибаюсь, было около 26 представителей Российской Федерации вместе со мной. Это была самая большая делегация в этой миссии. Что касается Республики Беларусь, то здесь, по-моему, было около 63 представителей, также вместе со мной. И, таким образом, российская делегация имела доступ ко всем рычагам влияния на те решения, которые были приняты, в том числе и на итоговый документ.

Как вы знаете, наблюдатели организуются в пары, и очень интересная тенденция соблюдения гендерного принципа: женщина обязательно должна быть в паре с мужчиной, и они должны быть из разных стран. В частности, в Таджикистане у меня была партнерша из Испании, а на последних выборах – из Соединенных Штатов Америки, причем преподаватель политологии из университета штата Нью-Джерси. И надо сказать, что никаких дискриминационных шагов, каких-то попыток дискриминировать участие российского сегмента в этих миссиях я лично не наблюдал.

Более того, я участвовал во всех дебрифингах. Господин Чуров правильно сказал, что последний дебрифинг 12 октября в Минске ОБСЕ проводила в другом месте. Действительно, мы были в гостинице "Пекин", это немножко другое место, где собирались все остальные брифинги и дебрифинги тоже. И там звучали призывы различных представителей (в частности, из Ирландии, я помню, было очень мощное

выступление, из Венгрии, из Нидерландов, из Франции, моя коллежанка, выражаясь по-польски, выступала тоже очень активно) как раз с требованием соблюдать необходимость участия и влияния краткосрочных наблюдателей на выработку и составление итоговых документов до самого конца, то есть вплоть до продления командировки в этой миссии. И я был живым свидетелем того, что это было. Это были выступления с мест, это были записки, это было требование всех, большинства, во всяком случае, тех лиц, с которыми я общался, – обеспечить непосредственный доступ как краткосрочных (short-term observers), так и долгосрочных наблюдателей (long-term observers) к этим итоговым документам, вплоть до их составления и наблюдения.

Еще я хотел бы сказать, что очень слабо была налажена и в Таджикистане, и в Беларуси (видимо, и в других местах) связь с научной общественностью, потому что, к сожалению, ученые, особенно юристы, весьма вяло участвуют в разработке таких документов. И не приводились доктринальные положения, не учитывалось мнение ведущих юристов как принимающей страны, так и гостевых наблюдателей в том, как можно было бы изменить международные нормативные правовые акты и внутри государственного законодательства с точки зрения прозрачности, обеспечения доступа всех к итоговым документам.

Кроме этого, я должен сказать, что ОБСЕ и БДИПЧ, в общем, будем так говорить, конечно, тенденциозные организации, которые до сих пор еще имеют весьма настороженное отношение к Российской Федерации, но надо еще учитывать и те факты, которые они используют на местах. В частности, когда мы были на подсчете голосов на избирательных участках и в Беларуси, и в Таджикистане, сам подсчет голосов и наблюдение визуальное, вот действительно непосредственное наблюдение за подсчетом голосов были достаточно затруднены. То есть, например, на последнем наблюдении в Беларуси нас отгородили примерно вот таким по ширине столом от того места, где были члены участковой избирательной комиссии, и мы наблюдали за распределением этих самых бюллетеней буквально между телами этих людей. И примерно то же самое было в Таджикистане. То есть это, конечно, все учитывается, это все используется. Плюс к этому в этом году БДИПЧ имплементировало так называемые цифровые, электронные ручки, когда, нажимая на определенную часть бланка, посылается электронный сигнал, и вот этот самый

лист нашего наблюдения идет через электронику, а не так, как раньше, по факсу и так далее. Это очень интересная ситуация, они применили это впервые, и всем это очень понравилось. Поэтому, конечно, все отметили такие препятствия.

Далее. Когда мы повезли эти бюллетени уже поздно ночью в территориальную избирательную комиссию, то, например, в Таджикистане вообще нас встретил председатель этой комиссии с вопросами: кто вы такие и что вы тут делаете?

Поэтому мне бы очень хотелось внести такие предложения. Первое – увеличить сегмент присутствия людей от науки в этих процессах, чтобы практическая плоскость нашей деятельности была немножко подкреплена теоретически. Второе – видимо, надо внести и в кодекс поведения, и, может быть, даже в иные международно-правовые документы требование или норму, во всяком случае, положение о том, чтобы подсчет голосов производился при непосредственном визуальном участии наблюдателей, которые должны были бы также пощупать, подержать в руках эти самые бюллетени. И третье – безусловно (я абсолютно согласен с Владимиром Евгеньевичем), необходимо проводить финансовые мониторинги. Я, не раскрывая финансовую тайну, естественно, должен сказать, что финансировалась наша деятельность и в Таджикистане, и в Беларуси в этом году и в предыдущие годы весьма успешно, то есть никаких финансовых затруднений мы абсолютно не испытали.

И могу вам сказать, что отчетность (форма отчетности) краткосрочных и долгосрочных наблюдателей перед финансовыми структурами ОБСЕ и БДИПЧ, в частности, была таковой, что контроль за расходованием средств конкретными людьми, в том числе и мною, практически отсутствовал. То есть, конечно, определенная часть денег, которые мы получаем от наших налогоплательщиков, уходит в никуда. Поэтому, наверное, такие финансовые мониторинги надо проводить, тем более участие России в Совете Европы является таким же, как и у всех остальных. То есть *par in parem non habet imperium*, мы все равны и имеем паритетные доступы ко всем институтам. Большое спасибо.

К.И. КОСАЧЁВ

Спасибо большое.

Коллеги, у меня появилось еще четыре выступающих. Поэтому у меня просьба: во-первых, две – максимум три минуты, и, во-вторых, концентрироваться на конкретных предложениях, связанных с темой нашей дискуссии и подготовкой рекомендаций.

Григорьев Максим Сергеевич, Фонд исследования проблем демократии.

Подготовиться Богданову Игорю Васильевичу.

М.С. ГРИГОРЬЕВ

Прежде всего, я от своего фонда и от Общественной палаты хотел бы поблагодарить Совет Федерации и лично Константина Иосифовича Косачёва за организацию этих слушаний.

Здесь присутствует, наверное, большинство (если не все) государственных и, что не менее важно, негосударственных организаций в сфере международного наблюдения за выборами. И Общественная палата, и наш фонд действительно много занимаются этими вопросами. Это миссия наблюдения за выборами президента США, которая, кстати, состоялась благодаря поддержке МИД Российской Федерации и лично Константина Константиновича Долгова. Это наблюдение за референдумом в 2012 году о статусе русского языка в Латвии. Там были я и мой коллега по Общественной палате Сергей Александрович Орджоникидзе, известный авторитет в международной области. Кстати, я здесь отмечу, что, когда мы уже находились в стране, собственно говоря, ЦИК Латвии отказалась нас аккредитовывать, и этот инцидент был упомянут в статье Президента Российской Федерации "Россия и меняющийся мир" (многие помнят). Это целый ряд других стран, которыми мы занимались и занимаемся. Многие коллеги участвовали в том, что происходило в Южной Осетии и Абхазии. И буквально сегодня мы вылетаем на выборы в Азербайджан.

Хотелось бы, во-первых, поддержать этот проект рекомендаций. Мне кажется, он очень актуален. И, конечно, мы присоединяемся к той критике, которая была по поводу БДИПЧ. Мне тоже приходилось участвовать в мероприятиях в рамках российского сегмента общей делегации наблюдения. И там, конечно, есть две категории наблюдателей. Первая, большинство, – я бы сказал, это случайные люди: какие-то мелкие предприниматели, пенсионеры или политики ряда стран, даже не уровня областей, так сказать, стран мира, а каких-то непонятных районов. И,

наоборот, люди не случайные, среди которых есть кадровые военные, люди специальной подготовки в сфере специальных служб, которые этого даже не скрывают. И, безусловно, то, что там происходит... конечно, эти выводы не соответствуют выводам миссии ОБСЕ (и мы лично это видели, мы ведем мониторинг), как правило, они не соответствуют выводам и заявлениям самих наблюдателей, которые никак не представляются общественности.

Вот Игорь Борисович Борисов как раз и говорил о том, что информация скрывается. Она скрывается намеренно. Я лично участвовал в одной из таких миссий. Я помню, когда был зал порядка 400 человек, и руководители миссии наблюдения говорили о том, что имелись многочисленные случаи так называемого подвоза избирателей, которые были зафиксированы наблюдателями. После просьбы рассказать об этих случаях из 400 человек ни один из присутствующих в зале не встал. Один человек встал и сказал: "Вы знаете, нам сказали представители одной из партий, что где-то в другой области этой страны имел место такой случай, они прочитали об этом". То есть я хочу сказать, что не просто не учитываются мнения самих наблюдателей, а мнение миссии ОБСЕ, заключение в целом ряде случаев противоречит тому, что говорят наблюдатели.

И, Сергей Витальевич, Вы как раз говорили о том, что миссии наблюдения стали лучше. Давайте не будем себя обманывать: как бы вот эти, как правило, неподготовленные люди (массовка, к сожалению, такая наблюдательная массовка) ни улыбались нам, как бы они сами ни говорили, что их мнение надо учесть, это два непересекающихся пространства. Одно дело – замечательные или незамечательные люди, мнение которых вовсе никак не учитывается, а другое дело – официальное заключение ОБСЕ, которое, по всем нашим представлениям, уже подготовлено, и ничего здесь не может этому помешать. Поэтому я бы здесь сказал, что, может быть, нам нужно как раз и продолжать вот этот достаточно критический подход, с одной стороны, продолжать, естественно, взаимодействовать, а с другой стороны – прямо указывать на кардинальные недостатки.

Кроме того, есть важный момент. Кроме наблюдения по линии БДИПЧ ОБСЕ, есть ведь еще проекты по наблюдению за выборами ряда стран, например, собственные миссии наблюдения, проекты по наблюдению Соединенных Штатов. Мы их тоже отслеживаем, нередко видим, как это происходит.

Например, есть конкретный случай. В свое время у меня выходила книга о режиме Саакашвили. Целая глава посвящена отдельному проекту (я не побоюсь этого слова) по приккрытию фальсификации на выборах режима Саакашвили, которое осуществлял Международный республиканский институт господина Маккейна. У нас представлены документы в этой книге. Я уж не говорю о фальсифицированных социологических опросах. Знаете, есть понятие "социологическая погрешность". У господина Маккейна в институте социологическая погрешность по поводу Саакашвили была в 30 процентов. Любой представитель науки понимает, что это невозможно. И целые проекты осуществлялись по приккрытию, прямо по приккрытию фальсификации.

То же самое происходило на выборах в Молдове, где были очень серьезные нарушения. Тем не менее было признано миссией наблюдения Соединенных Штатов, проектами по наблюдению... был целый ряд заявлений о том, что выборы прошли на высоком уровне, что абсолютно не соответствовало истине. И, кстати, те массовые демонстрации, которые проходят сейчас в Молдове, — во многом следствие этих нарушений.

В ходе выборов, которые недавно прошли на Украине, мы все, наверное, читали, было огромное количество нарушений, просто беспрецедентное количество нарушений. И точно так же мы видим заявления со стороны официальных лиц и организаций, связанных с NDI... о самих выборах. Мне кажется, что России нужно также развивать и свои национальные проекты по наблюдению за выборами.

И еще, последний момент. На мой взгляд, за последние 10 лет в России действительно оформился небольшой, но профессиональный корпус организаций по наблюдению за выборами, в том числе неправительственных. Большинство из них, кстати, присутствует, собственно говоря, в этой комнате. Мне кажется, здесь могла бы быть большая роль у Совета Федерации. Напомню еще раз, что, например, в Соединенных Штатах Сенат и Палата представителей нередко иницируют и поддерживают такие миссии наблюдения и проекты именно по линии неправительственных организаций. Я думаю, мы могли бы здесь просить Совет Федерации поддержать аналогичные проекты и в России. Думаю, мои коллеги к этому присоединятся. Спасибо за внимание.

К.И. КОСАЧЁВ

Спасибо.

Игорь Васильевич Богданов, исполнительный директор Российского фонда свободных выборов.

Подготовиться Кобринскому Александру Львовичу.

И.В. БОГДАНОВ

Огромное спасибо за предоставленную возможность.

Коллеги, очевидно, что Владимир Евгеньевич Чуров в начале своего выступления совершенно четко определил тренд сегодняшней полемики: 90 на 10 – политизированность и профессионализм в работе международных наблюдателей. Опыт и анализ этого опыта, и практика непосредственного участия в международном наблюдении показывают, что наличие отработанной профессиональной технологии международного наблюдения, например, как у БДИПЧ ОБСЕ, позволяет свободно манипулировать выводами и оценками или политической составляющей. Это сейчас очевидно.

Еще примеры. Вот БДИПЧ ОБСЕ... Например, некоторые деструктивные организации внутри страны, такие как "Голос", обладая определенной технологией наблюдения, под технологию заказывают определенные выводы и задачи, которые достигаются технологией. Можно признать наличие технологии дистанционного обучения в РОИИП – нашей организации уважаемой, которая тоже успешно решает свои задачи. Если мы ставим перед собой цели противодействия такой политизации международного наблюдения, то мы должны иметь свою технологию профессионального наблюдения. А это не 1 млн. рублей, как РОИИП, и то не всегда, или МПА СНГ, о которой говорилось, и те средства, которые им выделяют.

А если мы за "электоральный туризм", то существующая практика нашего участия в международном наблюдении, за исключением дистанционного наблюдения РОИИП, отдельных элементов в работе Института общественной электоральной дипломатии и Российского фонда свободных выборов по Южной Осетии и Абхазии... ситуация с электоральным туризмом вполне нас удовлетворяет. Отчасти, собственно, ситуация с недофинансированием профессиональной составляющей международного наблюдения и подтверждает, что нас удовлетворяет "электоральный туризм", нежели реальная технология международного наблюдения.

Какие конкретные предложения? Деполитизация международного наблюдения, повышение его профессиональной составляющей. МПА СНГ может и должна стать генератором создания универсальной профессиональной технологии международного наблюдения. Наличие технологии будет позволять при незначительных усилиях, определенном обучении вовлекать в нее широкие массы людей – НКО, НПО, просто граждан, что является фактором, усиливающим оценки и выводы, а не как говорили здесь некоторые, что те, кто не знает языка, участвуют в миссиях БДИПЧ ОБСЕ, поэтому там выводы неточные и неправильные. Я тоже имел опыт участия. Коллега выступал до меня – Шульга, по-моему. Нельзя отрицать научный подход в работе БДИПЧ ОБСЕ и силу этой технологии, нужно противопоставлять свою технологию.

Следующий момент. В сложившейся практике международного наблюдения можно выделить два подхода: первый – это юридический подход, второй – это социальный подход.

При общем сходстве технических оценок, которые делают наблюдатели проведенным выборам (наличие данных избирателей в списках на избирательном участке, исправление неточностей, направление приглашений национальным, международным наблюдателям, присутствие наблюдателей и так далее, и так далее), итоговые оценки результатов выборов у разных групп наблюдателей могут быть диаметрально противоположными. Подобное расхождение обусловлено тем, что демократичность выборов можно оценивать на основании двух основных подходов: первого – юридического, второго – социального.

При юридическом подходе демократичность оценивается по четким формальным критериям и правилам, прописанным в существующих стандартах, законодательных нормах, обязательствах, подписанных государством, проводящим выборы.

Социальная оценка выборов опирается на общественные нормы, общественную мораль и связана с теми параметрами, которые не прописаны в законодательстве. Социальная оценка дается при рассмотрении вопросов, например, давления на избирателей, на избирательные комиссии, незаконности воздействия на кандидатов, обеспечения непредвзятого наблюдения, ограниченности использования СМИ и так далее.

Над юридическим подходом очень много работают. Есть различные критерии, демократические индексы, разработанные Катрайтом, Нейбауэром, Ванханеном, Болленом, есть единые демократические стандарты. И, как правило, все те структуры, которые выезжают от нашей страны на участие в международном наблюдении, используют эти международные принципы и стандарты, действуют стандартно, понятно, и они ничего не могут в своих оценках противопоставить технологии, которая разработана на Западе и противодействует этому юридическому подходу.

Социальный подход, социальная оценка демократичности проведения выборов основана на соблюдении существующих общественных норм и правил, моральных принципов, на отсутствии манипулирования общественным мнением. Данный подход субъективен, да, никак не регламентируется законодательно, но он имеет право быть и ближе связан с задачами оценки реальной демократии в странах, где проходят выборы. При социальной оценке проведения выборов наблюдение строится не просто как мера пресечения нарушений и фальсификации на выборах, а прежде всего как отработка процедуры проведения честных и справедливых выборов. При социальном подходе есть свои критерии, есть свои индикаторы, что оценивается. Идет наблюдение по основным направлениям за деятельностью средств массовой информации, за методом воздействия политической рекламы на избирателей, за публикуемыми результатами социологических опросов, за действиями должностных лиц, за использованием непроверенных или обобщенных данных и так далее. Можно сколько угодно об этом говорить.

К.И. КОСАЧЁВ

Игорь Васильевич, регламент.

И.В. БОГДАНОВ

В завершение я хочу сказать: очевидно, что предложение исполнительного директора Института общественной электоральной дипломатии Сергея Владимировича Большакова о двух эшелонах международных наблюдателей (государственные структуры – юридический подход, НКО и НПО – социальный подход) сегодня весьма актуально. Тем более, насколько я представляю, коллеги из МПА СНГ при разработке своей технологии в международном наблюдении придерживаются больше юридического подхода, нежели вот этого социального. А

миссия БДИПЧ ОБСЕ тяготеет к социальному подходу, а, как вы понимаете, в широких слоях социальный подход более признается и считается, может быть, более верным. Вот мои предложения. Спасибо, коллеги.

К.И. КОСАЧЁВ

Спасибо большое.

Александр Львович Кобринский, профессор МГУ.

Подготовиться Лебедеву Александру Васильевичу, последнему нашему выступающему.

А.Л. КОБРИНСКИЙ

Добрый день, уважаемые коллеги! На сегодняшний день я имею значительный опыт долгосрочного наблюдения в рамках миссии БДИПЧ ОБСЕ. Так получилось, что сегодня как-то у нас парламентские слушания пошли вокруг этой организации, поэтому, как говорится, несколько слов.

Коллеги сказали очень много верного, очень много справедливого, но в то же время я хотел бы обратить внимание, что отрицать на сегодняшний день, наверное, действительно лучшую методику, которую использует БДИПЧ с точки зрения технологии наблюдения, тоже будет не совсем верно. И я соглашусь с Богдановым Игорем Васильевичем относительно того, что мы должны ее использовать в своих целях, а не бороться с ними, потому что это можно делать.

Я немножко проиллюстрирую доклад Игоря Борисовича по Атырау. Я был единственным долгосрочным наблюдателем от России в Казахстане, что тоже бред, так не может быть. Дело в том, что Александр Владимирович Бедрицкий говорил о необходимости участия в основной группе наших представителей, это более чем актуальная тема. Но и равномерное распределение долгосрочных наблюдателей, на плечи которых ложится, собственно говоря, основная проблема наблюдения и информации, – этой темой, мне кажется, тоже надо озадачиться. Потому что по Казахстану, я еще раз подчеркну, я был единственным долгосрочным наблюдателем от России. Насколько это правильно – не уверен.

Далее. В Атырау на следующий день после выборов, 27 апреля, в 8 часов областная комиссия не подвела итоги. 8 часов – не подведены итоги еще, еще процесс продолжается. В 15 часов мы получаем предварительный доклад БДИПЧ ОБСЕ более чем на 20 страницах, переведенный на три языка – соответственно

английский, казахский и русский. Кто хоть раз в своей жизни писал 20 страниц текста, понимает, что это просто даже технически невозможно сделать. Тут ничего даже доказывать никому не надо: есть почта, есть полученные эти доклады.

Теперь о том, как взаимодействовать. У нас грядут избирательные кампании в России. Огромное количество (особенно сейчас по Беларуси, где я тоже имел, так сказать, счастье находиться практически два месяца) тех недостатков, которые удалось выявить миссии, было связано просто с банальным неумением избирательных комиссий общаться с этими миссиями.

Поэтому мне кажется, что очень серьезная тема – это обучение наших избирательных комиссий (участковых и территориальных) общаться с наблюдателями всех мастей. Это серьезная проблема, потому что люди иногда в порыве – кто-то от страха, кто-то, так сказать, в порыве энтузиазма – начинают плести такую ахинею...

Но опять же любимый Атырау. Мы спрашиваем председателя городской комиссии (серьезный же человек): "Ну и как у вас тут, в комиссии, происходит голосование: большинством или как?" Вопрос кажется примитивным. На что он честно, ничтоже сумняшеся отвечает: "Как я скажу, так и будет". Мы спрашиваем: "Простите, голосование проводится?" Он говорит: "А зачем? Я как скажу, так и будет".

Когда приезжает посол – глава миссии в этот же город, он повторяет тот же самый текст, несмотря на все наши многократные попытки как-то вразумить его: может, вы все-таки голосуете, ребята, в комиссии-то? И таких примеров и по Беларуси я могу приводить бесконечное количество.

Я не очень соглашусь с теми, кто говорил здесь относительно того, что наблюдатели должны визуально наблюдать за бюллетенями. Это члены комиссии. Эта тема спорная. Тогда что будут делать члены комиссии, если мы, наблюдатели, будем заглядывать в каждую галочку? Тут очень дискуссионная тема, и надо здесь очень внимательно подумать.

Далее. Здесь уже это отмечалось, я хочу акцентировать внимание: предварительный доклад миссии не проводится, не делается до границы с Беларусью. Все, что восточнее, – делается предварительно, все, что западнее, – никаких предварительных докладов не существует, все очень просто.

Предварительный доклад может быть, и, наверное, это хорошо, но вопрос – когда? И, мне кажется, здесь надо (по-моему, Александр Владимирович Бедрицкий об этом говорил) отрегулировать – по окончании избирательной кампании. Когда кампания заканчивается? Не после подведения итогов, а после сдачи финансовых отчетов. Вот финансовые отчеты сдали кандидаты, кампания закрылась через месяц – милости просим с вашим докладом.

Применительно к этому докладу. А насколько целесообразно вообще разрешать (это то, над чем надо подумать) миссии устраивать пресс-конференции (блестящий пример приводился с Украиной), выходить на гражданское общество с этим предварительным докладом? Ребята, вы написали доклад, давайте к специалистам, к Владимиру Евгеньевичу Чурову, сюда, в комитет, в Правительство, шлите свои письма с докладами. Зачем дяде Васе-то ваша точка зрения, который не понимает, ни как устроена миссия, ни как она работает, ни вообще что к чему. Понимаете? У них же, собственно говоря, весь предварительный доклад (мы с коллегами уже многократно это обсуждали) сводится к двум фразам: либо вы можете соблюсти все 99 процентов, 1 процент не соблюдаете, и вам напишут, если нужно, "все еще не соблюдаются" (далее доклад можно не читать), либо, как на Украине, "сделан серьезный шаг в направлении попытки соблюдения..." Даже не "попытка", а "в направлении".

И еще на что я хочу обратить внимание (это тоже по предложениям). Вы знаете, работая в этих миссиях, мы встречаемся с огромным количеством людей – от водителей до руководителей регионов и областей. У нас складывается свое мнение, впечатление об этих людях. Это сотни людей. Может быть, нам стоит подумать, эту работу систематизировать и все-таки создавать какие-то базы данных, и по людям тоже, и использовать эти миссии в своих целях? Это огромный объем информации, который сегодня вообще никем нигде никак не востребован. А это люди, которые... кто-то из них... Мы знаем, в одной братской нам стране председатель колхоза, например, стал президентом. Есть такая страна. Давно, правда, стал, но тем не менее.

Кто знает, с кем приходится встречаться наблюдателям, общаться и создавать... И почему не поставить эту работу на системную основу? Может быть, ЦИК совместно с МИДом, может, МИДу совместно с ЦИК (неважно, какая комбинация) создать какой-то департамент, который бы занимался этими

проблемами, потому что выборные технологии в современном мире становятся очень серьезным инструментом влияния – от политического рэкета до лоббирования своих кандидатур на руководящие посты. Вот это то, о чем, мне кажется, надо подумать. Спасибо.

К.И. КОСАЧЁВ

Спасибо большое.

И у нас Государственная Дума должна была быть сегодня представлена несколькими коллегами. К сожалению, они не смогли участвовать, и присутствует только помощник первого заместителя председателя Комитета по конституционному законодательству и государственному строительству Агеева Александр Лебедев.

Вы, я так понимаю, настаиваете на выступлении?

А.В. ЛЕБЕДЕВ

Да.

К.И. КОСАЧЁВ

Прошу Вас тоже про регламент не забывать. Я всех прошу помнить про регламент.

А.В. ЛЕБЕДЕВ

Хорошо. Спасибо за предоставленное слово.

На мой взгляд, сегодня всеми много говорилось о международных стандартах выборов, о том, как наблюдают в других странах, как наблюдают у нас. Но мы же понимаем, что нельзя найти черную кошку там, где ее нет. Поэтому, соответственно, необходимо российской власти работать в направлении доверия именно к российским выборам среди российского населения.

Я считаю, что только российские граждане и политические силы, которые участвуют в избирательных кампаниях, должны давать оценку легитимности или нелегитимности выборов. Именно к этому должно сводиться. Когда три парламентские партии голосуют против тех или иных вещей... В частности, например, недавно утверждалась схема одномандатных округов, и, соответственно, не удовлетворяет три партии эта схема округов. Можно ли говорить о легитимности?

Далее. Соответственно, чтобы никакие ОБСЕ или еще другие страны не могли воздействовать на людей, нужно действительно проводить честные выборы.

Да, есть стремление, но в некоторых регионах такого не бывает. Например, в Челябинской области появился новый вид голосования – досрочное выездное голосование.

К.И. КОСАЧЁВ

Александр, при всем уважении... Это у Вас уже политические заявления пошли. У нас другая тема парламентских слушаний. Я не хочу Вас ограничивать, но возвращайтесь к теме.

А.В. ЛЕБЕДЕВ

Хорошо.

В целом хочу сказать, что повышение явки избирателей будет самым лучшим показателем доверия людей к выборам. Если на выборы придет больше 50 процентов, никакая ОБСЕ и другие страны не скажут... К сожалению, последние результаты выборов показывают, что в Москве от 7 до 13 процентов голосуют.

И если здесь не политическая... хотя выборы – это в принципе политика, тогда понятно. У меня вопросов больше нет. Спасибо.

К.И. КОСАЧЁВ

Спасибо большое. Я нашу дискуссию считаю абсолютно политической. Я говорил о том, что для нее избрана тема другая по сравнению с тем, о чем Вы сейчас говорили.

И просил слово Константин Константинович Долгов для заключительной ремарки. Потом я возьму слово.

К.К. ДОЛГОВ

Спасибо огромное. Буквально ремарку, потому что было несколько выступлений коллег. И, в частности, мне кажется, у господина Зинурова было очень интересное выступление, действительно у него большой опыт, судя по всему, работы в миссиях. *(Оживление в зале.)*

ИЗ ЗАЛА

У коллеги Кобринского.

К.К. ДОЛГОВ

Я прошу прощения, у коллеги Кобринского. Я прошу прощения, виноват.

Я хотел бы о чем сказать, какой комментарий сделать? Сегодня никто, насколько я понимаю (это мое видение сегодняшней дискуссии), не призывал

отменить, ликвидировать, нейтрализовать те процедуры и ту технологию (назовем ее так), которые использует БДИПЧ. Там действительно (и Владимир Евгеньевич с этого начал свой доклад) собран очень сильный, профессиональный потенциал. И, естественно, там наработан на общеевропейском пространстве определенный серьезный массив знаний, опыта и так далее. Мы только за использование всего этого массива. Проблема – в политизации. И, давайте будем откровенными, разумеется, никто не против предварительных докладов, отчетов, никто, только либо во всех странах, применительно ко всем странам, либо нигде. Дело даже не в том, когда они появляются, хотя, кстати, это на самом деле резонный момент, я его пометил для себя, действительно в этом есть логика прямая.

Но проблема не в том, что он появится через месяц. Он через месяц появится и будет абсолютно политизированным и односторонним, таким же, как через два дня. Проблема в том, что эти доклады пишутся, насколько можно понять, еще до выборов. А где, кем и под какой заказ они пишутся, мы можем не только догадываться, но, в общем, вполне себе представляем.

Поэтому, конечно, проблема с БДИПЧ – это не проблема рассеивания экспертного потенциала, хотя он тоже нуждается в укреплении.

И, кстати, есть замечательные российские специалисты, как показала сегодняшняя дискуссия, Константин Иосифович, которых, конечно, надо привлекать активнее. А вот БДИПЧ пока полноценно не привлекает, не задействует российский потенциал. Уж сколько у нас выборов проводится, прямо скажем, всех уровней... И у нас буквально за 20 с небольшим лет накоплен очень мощный потенциал. Некоторые западные страны столетиями к этому идут.

Так что я просто хотел бы немножко вот этот "флажок" поднять, что проблема – в деполитизации (абсолютно правильно сказал Владимир Евгеньевич) всей сферы мониторинга, и БДИПЧ в частности, и в устранении географических, региональных, а в основе своей абсолютно политических дисбалансов. Вот эта задача стоит. И если эта задача будет решаться параллельно с наращиванием экспертного потенциала БДИПЧ и с купированием, я прямо скажу, не свойственных БДИПЧ, выходящих за рамки БДИПЧ функций и параметров деятельности – вот это будет то искомое решение задачи, над которым мы работаем, и вопрос, который мы ставим на международном уровне. Спасибо.

К.И. КОСАЧЁВ

Спасибо большое.

Видел еще одну поднятую руку.

В.П. КОЗИН

Только один вопрос, Константин Иосифович.

Козин Владимир Петрович, РИСИ.

Скажите, пожалуйста, уважаемые коллеги, кто занимается подготовкой наших наблюдателей на зарубежных выборах, удовлетворены ли вы уровнем качества подготовки государственных наблюдателей от государственных учреждений и от некоммерческих организаций? Если не удовлетворены, надо в решении это как-то отразить, в общем плане. Все, спасибо.

К.И. КОСАЧЁВ

А кто здесь занимается профессиональной подготовкой? *(Оживление в зале.)*

А.В. БЕДРИЦКИЙ

(Говорит не в микрофон.) Я могу сказать только как наблюдатель, который принимал участие более чем в 20 миссиях ОБСЕ.

К.И. КОСАЧЁВ

Давайте, Александр Владимирович. Не будем открывать дискуссию. Пожалуйста.

А.В. БЕДРИЦКИЙ

Здесь можно сказать, что, вообще говоря, если мы обсуждаем российский сегмент представительства в миссиях ОБСЕ, то это, пожалуй, самые квалифицированные кадры: во-первых, у них за плечами большой опыт, в том числе и участия в миссиях наблюдения; во-вторых, это люди, которые очень хорошо подобраны в качестве экспертов. Если посмотреть на представителей других государств, есть разные практики, но, как правило, около 50 процентов состава миссий – это либо пенсионеры, либо студенты. Собственно говоря, этим все и сказано.

К.И. КОСАЧЁВ

Спасибо.

Спасибо большое, уважаемые коллеги. Я признаюсь, что лично получил очень большое удовлетворение от нашей содержательной и, безусловно, очень

профессиональной дискуссии, и думаю, что она должна продолжаться на регулярной основе.

Тон нашему сегодняшнему обсуждению задал Владимир Евгеньевич Чуров своим тезисом о соотношении 90 на 10, который, по-моему, никто не оспаривал и к которому я тоже присоединяюсь. И я бы еще к этому добавил фразу дня, которую Андрей Витальевич (не знаю, вольно или невольно) употребил, когда сказал, что наблюдение может приносить не только вред, но и пользу. *(Смех в зале.)* Так вот, объединяя эти два тезиса, мне кажется, польза от наблюдения произойдет тогда, когда соотношение имени Чурова изменится даже не просто наоборот, а когда политизация будет сведена от 90 процентов к нулю, а профессиональная или техническая (как угодно) составляющая наблюдения с 10 процентов возрастет до 100. Вот когда соотношение будет ноль к 100 или 100 к нулю, мы будем готовы поддерживать и институт международного наблюдения, что называется, от души и совершенно искренне и, самое главное, извлекать для него собственную пользу в контексте совершенствования российских избирательных процедур и поддерживая наших партнеров.

Для того чтобы эту задачу решать, конечно же, нужно честно сказать, что это та ситуация, когда один в поле не воин и когда нам достаточно трудно добиться искомого результата в организациях, где мы в очевидном меньшинстве, будь то Парламентская ассамблея ОБСЕ (я сейчас говорю о парламентариях), Парламентская ассамблея Совета Европы.

И, в моем понимании, эту работу нужно вести более системно, более организованно, во-первых, нарабатывая соответствующий массив предложений и инициатив на национальном уровне здесь, в России, и, во-вторых, обеспечивая поддержку этих инициатив на тех площадках, где мы можем рассчитывать на то, что они будут эту поддержку получать.

И мне представляется, что здесь есть две очевидные площадки. Это, разумеется, Межпарламентская Ассамблея СНГ. И позиции, которые там вырабатываются, не должны оставаться внутри этой структуры, они обязательно должны реализовываться на других площадках, пока мы не добились того, чтобы голос государств – участников СНГ и, соответственно, делегаций, входящих в МПА СНГ, был бы консолидированным на других площадках. И здесь существуют очень

большие резервы. Мне кажется, что это может быть одной из тем будущих сессий, будущих дискуссий на ассамблеях, МПА СНГ.

И вторая площадка, где мы, безусловно, можем работать значительно более системно и значительно более эффективно, – это Межпарламентский союз. Вот только что в Женеве на очередной Ассамблее Межпарламентского союза работали последовательно сначала Председатель Совета Федерации, затем Председатель Государственной Думы, и многие наши инициативы, которые там мы озвучивали, уже получили, что называется, с ходу, достаточно серьезную поддержку. Мне представляется, что, если мы вынесем тему универсальных стандартов оценки выборов со стороны наблюдателей от парламентов – членов МПС на Ассамблею МПС, там тоже есть очень серьезная перспектива прохождения этого вопроса в нужном нам ключе. Но, еще раз повторю, для этого нам предварительно нужно обеспечивать поддержку и со стороны наших партнеров по Содружеству Независимых Государств, со стороны наших партнеров по БРИКС, по другим структурам, где мы говорим на одном языке, и, что называется, двигаться вперед. И, если вы не возражаете, мы будем готовить соответствующие инициативы и для МПА СНГ, и, соответственно, для Межпарламентского союза, включив эти предложения в наши рекомендации.

Кроме этого, у нас прозвучало несколько очень ценных предложений и устно. Безусловно, предложение, озвученное Владимиром Евгеньевичем Чуровым, я так понял, поддержанное всеми без исключения участниками, о независимом финансовом аудите БДИПЧ ОБСЕ. И я получил несколько предложений в письменной форме, я сейчас не буду уже озвучивать их за неимением времени, но на первый взгляд все они идут в духе нашей дискуссии и могут быть учтены в финальной редакции рекомендаций. Если вы нам доверите, мы эту работу доведем до логического завершения.

Большое спасибо, коллеги, мы здорово поработали. И мы только в начале очень большого и важного пути. Спасибо.
