

И.Б. Борисов, А.В. Игнатов

БДИПЧ ОБСЕ В ДЕЙСТВИИ

НАБЛЮДЕНИЕ ЗА НАБЛЮДАТЕЛЯМИ

РОИИП
Москва
2011

УДК 342.8
ББК 67
Б34

При реализации проекта используются средства государственной поддержки, выделенные в качестве гранта Фондом подготовки кадрового резерва «Государственный клуб» по итогам конкурса, проведенного в соответствии с распоряжением Президента Российской Федерации от 8 мая 2010 года № 300-рп «Об обеспечении в 2010 году государственной поддержки некоммерческих неправительственных организаций, участвующих в развитии институтов гражданского общества».

Авторы:

Борисов Игорь Борисович,

Председатель Совета Российского общественного института избирательного права, кандидат юридических наук

Игнатов Александр Вячеславович,

исполнительный директор Российского общественного института избирательного права, кандидат юридических наук

Рецензенты:

Лысенко Владимир Иванович,

доктор юридических наук, заслуженный юрист Российской Федерации

Смирнов Вильям Викторович,

заведующий сектором политологических исследований Института государства и права РАН, кандидат юридических наук

БДИПЧ ОБСЕ в действии. Наблюдение за наблюдателями / И.Б. Борисов, А.В. Игнатов; Российский общественный институт избирательного права. – М., 2011. – 120 с.
Б34 ISBN

В настоящем издании проанализирована деятельность только одной из многочисленных международных организаций, взявших на себя сверхзадачу – давать оценку политическим процессам в суверенных государствах по результатам наблюдения за национальными выборами. Из диалектического и сравнительно-правового анализа деятельности БДИПЧ ОБСЕ, проведенного авторами, явно видны сильные перекосы в работе Бюро, преследующей политические, а не гуманитарные цели. А государства-участники ОБСЕ, щедро финансирующие возрастающие потребности БДИПЧ, по сути, выбрасывают деньги своих налогоплательщиков, так как число конкретных рекомендаций со стороны Бюро уменьшается, а состояние с исполнением международных обязательств на пространстве ОБСЕ, по оценкам самого же БДИПЧ, становится все хуже.

ISBN

© И.Б. Борисов, А.В. Игнатов, 2011

ОГЛАВЛЕНИЕ

| | |
|---|----|
| Введение | 7 |
| 1. Общие положения | 9 |
| 2. География наблюдения | 19 |
| 3. Форматы миссий БДИПЧ ОБСЕ | 28 |
| 4. Главы миссий БДИПЧ ОБСЕ | 39 |
| 5. Численный состав миссий БДИПЧ ОБСЕ | 46 |
| 6. Оценка выборов миссиями БДИПЧ ОБСЕ | 54 |
| 7. Рейтинг «соответствия выборов» по версии БДИПЧ ОБСЕ | 63 |
| 8. Рекомендации в итоговых отчетах миссий БДИПЧ ОБСЕ | 69 |
| 9. Выводы | 74 |
| <i>Приложение 1. Государства-участники ОБСЕ</i> | 86 |
| <i>Приложение 2.1. Членство государств-участников ОБСЕ в других организациях, в деятельность которых включена гуманитарная сфера.....</i> | 87 |
| <i>Приложение 2.2. Наблюдение БДИПЧ ОБСЕ за общегенеральными выборами в государствах-участниках ОБСЕ</i> | 89 |
| <i>Приложение 3.1. Количество миссий БДИПЧ ОБСЕ различного формата в государствах-участниках ОБСЕ</i> | 91 |
| <i>Приложение 4.1. Гражданство глав миссий БДИПЧ ОБСЕ по наблюдению за выборами</i> | 93 |
| <i>Приложение 5.1. Численность миссий БДИПЧ ОБСЕ по оценке выборов.....</i> | 94 |
| <i>Приложение 5.2. Численность ограниченных миссий БДИПЧ ОБСЕ по наблюдению за выборами</i> | 95 |
| <i>Приложение 5.3. Численность миссий БДИПЧ ОБСЕ по наблюдению за выборами</i> | 96 |

| | |
|--|-----|
| <i>Приложение 7.1.</i> Оценка степени соответствия выборов обязательствам ОБСЕ и другим стандартам демократических выборов | 100 |
| <i>Приложение 7.2.</i> Динамика изменения средней оценки миссиями БДИПЧ ОБСЕ степени соответствия выборов обязательствам ОБСЕ и другим стандартам демократических выборов в государствах- членах Европейского Союза..... | 103 |
| <i>Приложение 7.3.</i> Динамика изменения средней оценки миссиями БДИПЧ ОБСЕ степени соответствия выборов обязательствам ОБСЕ и другим стандартам демократических выборов в государствах-участниках Содружества Независимых Государств | 104 |
| <i>Приложение 8.1.</i> Количество рекомендаций в итоговых отчетах миссий БДИПЧ ОБСЕ и оценка выборов по заключению БДИПЧ ОБСЕ..... | 105 |
| <i>Приложение 8.2.</i> Сравнительная таблица оценок соответствия выборов обязательствам ОБСЕ, вытекающих из выводов миссий БДИПЧ ОБСЕ и из количества рекомендаций, содержащихся в отчетах миссий БДИПЧ ОБСЕ..... | 113 |

Список сокращений

БДИПЧ ОБСЕ, БДИПЧ или **Бюро** – Бюро по демократическим институтам и правам человека ОБСЕ

Венецианская комиссия – Европейская комиссия «За демократию через право»

ДСН, ДН – долгосрочный наблюдатель

ЕС – Европейский Союз

КСН, КН – краткосрочный наблюдатель

Миссия БДИПЧ ОБСЕ – миссия по наблюдению за выборами, ограниченная миссия по наблюдению за выборами, миссия по оценке выборов БДИПЧ ОБСЕ

МНВ – миссия по наблюдению за выборами

МПА СНГ – Межпарламентская Ассамблея государств-участников Содружества Независимых Государств

МОВ – миссия по оценке выборов

МОП – миссия по оценке потребностей

ОБСЕ – Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе

ОМНВ – ограниченная миссия по наблюдению за выборами

ООН – Организация Объединенных Наций

ПА ОБСЕ – Парламентская Ассамблея государств-участников Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе

ПАСЕ – Парламентская Ассамблея Совета Европы

СБСЕ – Совещание по безопасности и сотрудничеству в Европе
(с 1 января 1995 г. – ОБСЕ)

СНГ – Содружество Независимых Государств

ЦИК России – Центральная избирательная комиссия Российской Федерации



...Наблюдение за выборами должно осуществляться беспристрастно, профессионально и деполитизированно.
А.А. Вешняков, Председатель ЦИК России в 1999–2007 гг.

Введение

Только анализ и обобщение лучших практик позволяют сформулировать предложения по дальнейшему совершенствованию любого института, в том числе и института международного наблюдения за выборами. Время от времени необходимо останавливаться, анализировать мнения всех участников процесса, в той или иной форме учитывать их в дальнейшей практической работе, независимо от того, кем и какая деятельность осуществляется.

Международное наблюдение за выборами – это всегда дорога с двусторонним движением. Обратная связь является неотъемлемой составляющей этого процесса, можно сказать, объективным регулятором международных отношений в избирательной сфере.

Бюро по демократическим институтам и правам человека ОБСЕ, несомненно, имеет богатейший опыт по наблюдению за национальными выборами. «Но, имея опыт, не анализировать его было бы неправильно», – отмечал председатель Центральной избирательной комиссии Российской Федерации А.А. Вешня-

ков еще в 2005 году на встрече с экспертами БДИПЧ ОБСЕ по наблюдению за выборами.

В 2010 году Бюро по демократическим институтам и правам человека ОБСЕ отпраздновало свое двадцатилетие. В масштабах человечества возраст очень скромный, но для периода развития демократии в современном цивилизованном мире вполне достаточный, чтобы проанализировать первые результаты деятельности этого специализированного подразделения ОБСЕ.

Нацеливая миссии наблюдения за выборами на оказание содействия государствам в вопросах совершенствования избирательного законодательства и избирательной практики, поддержки государств в исполнении международных обязательств по проведению свободных, демократических и честных выборов, руководители миссий, а также соответствующие доноры международного процесса наблюдения за выборами должны отчетливо представлять, насколько эффективно и действительно решаются поставленные задачи на пути к достижению намеченных целей, обозначенных в целом ряде международных актов.

По заказу Центральной избирательной комиссии Российской Федерации авторы настоящего издания начали проводить обобщение и анализ деятельности БДИПЧ ОБСЕ, связанной с наблюдением за национальными выборами. До настоящего времени в литературе еще не встречалось подробного аналитического исследования географической и методологической составляющих деятельности международных миссий наблюдения за выборами БДИПЧ ОБСЕ. Данное исследование, несомненно, привлечет внимание не только профессионалов, занимающихся вопросами организации и проведения выборов, и дипломатов, работающих в гуманитарной сфере международных отношений, но будет интересно также для преподавателей и студентов, изучающих международное публичное право.

Авторы выражают благодарность за содействие и оказанную помощь при подготовке настоящего издания Владимиру Евгеньевичу Чурову, Председателю ЦИК России, Анвару Сарваровичу Азимову, послу Российской Федерации по особым поручениям, сотрудникам и специалистам Российского общественного института избирательного права, благодаря профессиональной работе которых был осуществлен данный проект, а также БДИПЧ ОБСЕ – за предоставленную возможность использовать итоговые материалы Бюро, размещенные в открытом доступе.



1. Общие положения

Защита и поддержка прав человека и основных свобод, а также поддержка устойчивых демократических институтов и верховенства закона, несомненно, являются одним из основных направлений деятельности Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе¹.

Государства-участники ОБСЕ, бесспорно, считают, что вопросы человеческого измерения не являются внутренним делом государств, а представляют собой предмет незамедлительного и законного внимания со стороны государств-участников. Ради этого государства-участники ОБСЕ в 1990 году создали в Варшаве Бюро по демократическим институтам и правам человека (до 1992 г. – Бюро по свободным выборам) в качестве основного института ОБСЕ для содействия контактам и обмену информации о выборах в государствах-участниках.

Бюро начало свою работу в мае 1991 года в составе двух человек. За двадцать лет работы БДИПЧ его деятельностью руководили пять директоров – Лучини Кортезе (Италия) – 1991–1994, Одри Гловер (Великобритания) – 1994–1997, Жерар Штаудманн (Швейцария) – 1997–2003, Кристиан Штрохал (Австрия) – 2003–2008 и Янез Ленарчич (Словения) – 2008 – н.вр.

В первые годы деятельности БДИПЧ развертывало миссии сроком не более чем на несколько дней и включало в их состав одного-двух экспертов. За весь

¹ Перечень государств-участников ОБСЕ с датой вступления в организацию приведен в Приложении 1.

первый год работы Бюро провело наблюдение в день голосования всего на двух выборах. Постепенно расширялась ресурсная база его деятельности, и уже в 1994 году БДИПЧ организовало и провело десять краткосрочных миссий. Первый официальный отчет о результатах наблюдения за выборами, размещенный на сайте ОБСЕ², датирован 1995 годом.

На Будапештском саммите ОБСЕ в 1994 году государства-участники поручили БДИПЧ «составить пособие для наблюдателей» в целях совершенствования подготовки и процедур наблюдения, в котором, как это принято, и должна быть отражена методика наблюдения, то есть совокупность методов выполнения определенных процедур наблюдения³.

Руководство по наблюдению за выборами БДИПЧ ОБСЕ было оперативно и самостоятельно разработано Бюро в 1996 году.

Уже в первом издании Руководства авторы достаточно уверенно заявили, что разработанная экспертами Бюро методика (по настоящее время не утвержденная государствами-участниками ОБСЕ) «играет ведущую роль в усилиях международного сообщества по наблюдению за выборами».

Фактически же Руководство БДИПЧ по наблюдению за выборами стало примерным планом организации и проведения наблюдений за национальными выборами, то есть является руководством для организации логистики в процессе наблюдения. Все последующие издания Руководства сохранили преемственность в вопросах установки критериев организации процедур наблюдения, но так и не раскрыли методы проведения наблюдения и оценки избирательных процедур.

В соответствии с установленной Руководством методикой «в период, непосредственно предшествующий развертыванию миссии по наблюдению, БДИПЧ в основном занимается подготовкой аналитических материалов, связанных с законодательной базой выборов, их наиболее широким политическим контекстом, состоянием дел с правами человека. Миссия БДИПЧ по наблюдению открывается обычно за 5–6 недель до дня голосования. Группа экспертов Бюро размещается в столичном городе и в наиболее важных региональных центрах и приступает к осуществлению наблюдения за ходом регистрации кандидатов и составлением списков избирателей, избирательной кампании, действиями СМИ и порядком разрешения избирательных споров, в целом за административным и юридическим процессами. В день выборов наибольшее число наблюдателей, в том числе направленных непосредственно по линии государств-участников ОБСЕ, наблюдают за процессами голосования и подсчета голосов. В конце работы миссии готовится заявление миссии, отражающее предварительные выводы, а по прошествии еще какого-то времени выпускается обобщающий доклад, в котором излагаются рекомендации БДИПЧ. Последние, в свою очередь, стано-

² www.osce.org/odihr

³ Методика – совокупность методов обучения чему-нибудь, практического выполнения чего-нибудь. Ожегов С.И., Шведова Н.Ю. Толковый словарь русского языка.

вятся обоснованием для проведения программ технологического содействия»⁴. Все изложенное в Руководстве можно считать правильным и верным, а можно постоянно подвергать сомнению. Ведь конкретные процедуры должны обслуживать определенные методологии. И без публичного раскрытия методов работы международных наблюдателей, «внутренних» методик выработки рекомендаций и выводов, норм и правил, на которых они строят свою деятельность, нельзя однозначно говорить, хороши или плохи план их работы, отраженный в Руководстве БДИПЧ. Как и нельзя определить качество судебного вердикта, основываясь только на процедурных законах, не учитывая нормы материального права.

В июне 2010 года БДИПЧ ОБСЕ обнародовало шестое издание Руководства по наблюдению за выборами. Ожидания целого ряда государств-участников ОБСЕ, которые вносили конструктивные предложения по совершенствованию института международного наблюдения с целью дальнейшего развития демократии в каждом конкретном государстве с учетом национальных особенностей, не оправдались⁵. БДИПЧ ОБСЕ осталось привержено своим традициям и продолжило развитие своих несогласованных с государствами-участниками ОБСЕ наработок, больше направленных на решение задач, далеких от обозначенных государствами-участниками ОБСЕ при создании Бюро. В частности, основной целью любого мероприятия БДИПЧ по наблюдению за выборами, как вытекает из указанного Руководства, является оценка степени соответствия избирательного процесса обязательствам ОБСЕ и другим международным стандартам демократических выборов⁶. К чему это привело на практике, будет показано в настоящем издании.

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

К сожалению, такие случаи произвольного толкования или подмены понятий в аппарате БДИПЧ не единичны. В том же шестом издании Руководства БДИПЧ по наблюдению за выборами действующий директор БДИПЧ ОБСЕ Я. Ленарчич пишет: «В декабре 2006 года Совет министров ОБСЕ поручил БДИПЧ ... уделять максимальное внимание вопросам независимости, беспристрастности и профессионализма **в области наблюдения за выборами** (выделено авт.)»⁷.

⁴ Более подробно о содержании Руководства БДИПЧ ОБСЕ по наблюдению за выборами в изложении руководителя отдела по выборам БДИПЧ Храир Бальян см: Журнал о выборах. 2001. № 4.

⁵ В ноябре 2007 г. государства-участники ОБСЕ (Республика Армения, Республика Беларусь, Республика Казахстан, Кыргызская Республика, Российская Федерация, Республика Таджикистан и Республика Узбекистан) предложили на рассмотрение ОБСЕ проект документа «Базовые принципы организации наблюдения за общегосударственными выборами по линии БДИПЧ ОБСЕ», который остался без рассмотрения.

⁶ Руководство по наблюдению за выборами. 6-е изд. БДИПЧ ОБСЕ: Варшава, 2010. П. 2.1. С. 16.

⁷ Руководство по наблюдению за выборами. 6-е изд. С. 8.

Однако в Решении № 19/06 (Брюссель, 2006 г.) Совет министров ОБСЕ рекомендовал БДИПЧ «уделять максимальное внимание вопросам независимости, беспристрастности и профессионализма **сотрудников БДИПЧ** (*выделено авт.*), осуществляющих наблюдение за выборами». То есть речь в решении директивного органа ОБСЕ идет не об области наблюдения, как это интерпретировано в шестом издании Руководства БДИПЧ, а о сотрудниках самого БДИПЧ, чья независимость, беспристрастность и чей профессионализм в 2006 году вызывали озабоченность Совета министров ОБСЕ.

Может быть, новый принцип проведения национальных выборов, «узаконенный» в шестом издании Руководства, – «подотчетность» – возник как оговорка по Фрейду (проблема, сильно беспокоившая авторов). Ведь в том же Решении № 19/06 (Брюссель, 2006 г.) Совет министров ОБСЕ признал «существующую необходимость обеспечения **подотчетности** (*выделено авт.*), объективности, транспарентности и профессионализма **процесса наблюдения** (*выделено авт.*) за выборами». Процесс наблюдения за выборами и сами выборы – далеко не однозначные понятия и абсолютно разные процедуры, организуемые различными специальными субъектами. Но БДИПЧ, злоупотребив правом на нормотворческую деятельность, решило сделать объектом подотчетности национальные выборы, субъектом подотчетности – государственные органы независимых государств, а не миссии БДИПЧ по наблюдению за выборами.

Наверно, из-за этих и ряда других «нелепых описок»⁸ шестое издание Руководства БДИПЧ по наблюдению за выборами (как и все предыдущие) не имеет авторства, а издатели ограничились скромной надписью на обороте форзаца: «Опубликовано Бюро ОБСЕ по демократическим институтам и правам человека (БДИПЧ). Al. Ujazdowskie 19, 00-557, Warsaw, Poland. www.osce.org/odihr © БДИПЧ ОБСЕ, 2010».

Полномочия БДИПЧ ОБСЕ вытекают из целого ряда международных актов, принятых директивными органами ОБСЕ, в частности:

- Документ Копенгагенского совещания Конференции по человеческому измерению СБСЕ 1990 года,
- Парижская хартия для новой Европы 1990 года,
- Декларация Стамбульской встречи на высшем уровне 1999 года,
- Хартия европейской безопасности 1999 года,
- решения Совета министров ОБСЕ, в том числе:

⁸ См., например, различную трактовку авторами целей наблюдения, данных в предисловии к Руководству БДИПЧ (с. 7) и в п. 2.1 «Почему необходимо наблюдать за выборами» (с. 16). Или: в п. 2.3 «Мандат БДИПЧ на проведение наблюдений за выборами» авторы присваивают себе полномочия по «содействию выполнению обязательств ОБСЕ конкретно в области демократических выборов», якобы делегированные БДИПЧ документами Парижской встречи на высшем уровне 1990 г. (с. 17). Или: авторы Рекомендаций БДИПЧ самостоятельно завышают статус «Декларации принципов международного наблюдения за выборами» до статуса «документа ООН». Как известно, подготовку данного документа инициировал НДИ (США) и он был индоссирован рядом организаций в 2005 г., в т.ч. Секретариатом ООН (с. 18).

- Решение VIII, Будапешт, 1994 год,
- Решение № 7, Порту, 2002 год,
- Решение № 5/3, Маастрихт, 2003 год,
- Решение № 19/06, Брюссель, 2006 год.

Документы директивных органов ОБСЕ достаточно условно определяют полномочия БДИПЧ ОБСЕ в процессе международного наблюдения за выборами. Их можно сформулировать следующим образом.

БДИПЧ создано для содействия контактам и обмену информацией о выборах в государствах-участниках. Бюро может наблюдать до, во время и после выборов. Бюро может оказывать помощь государствам-участникам в разработке и осуществлении законодательства о выборах. Бюро должно оценивать наличие условий для свободной и независимой деятельности средств массовой информации. БДИПЧ может давать заключения с оценкой проведения выборов и рекомендации. Бюро должно составить пособие для наблюдателей за выборами. БДИПЧ должно вести постоянно обновляемый календарь предстоящих выборов. Оно также должно вести консультации со всеми соответствующими организациями для улучшения координации своих действий.

Это практически исчерпывающий перечень полномочий БДИПЧ, связанный с электоральными процессами и определенный государствами-участниками в рамках установленных процедур в ОБСЕ.

Однако установленные полномочия БДИПЧ были самостоятельно истолкованы, а порой и расширены в изданном самим же БДИПЧ Руководстве по наблюдению за выборами.

Данный документ, не имеющий точного соответствия с решениями директивных органов ОБСЕ и подвергающийся критике со стороны ряда государств-участников ОБСЕ, является внутренним нормативным документом БДИПЧ, установлений которого придерживаются в своей работе все миссии БДИПЧ ОБСЕ.

В соответствии с п. 12 Решения Совета министров ОБСЕ № 19/06 «Повышение эффективности ОБСЕ» государства-участники потребовали от БДИПЧ обеспечить подотчетность, объективность, транспарентность и професионализм процесса наблюдения за выборами. При этом оставив на усмотрение самого Бюро как подразделения, обладающего «экспертным опытом для оказания помощи государствам-участникам»⁹, выработку методологии наблюдения. Государства-участники ОБСЕ за двадцать лет существования организации не меняли установленную в 1990 году формулировку цели создания БДИПЧ – «для содействия контактам и обмену информацией о выборах в государствах-участниках»¹⁰.

Однако БДИПЧ по-своему трактует цель своего создания государствами-участниками ОБСЕ: «для того, чтобы оно оказывало им содействие в соблю-

⁹ Решение Совета министров ОБСЕ № 19/06 2006 г. «Повышение эффективности ОБСЕ». П. 7.

¹⁰ Парижская хартия для новой Европы (Париж, 1990 г.).

дении обязательств по человеческому измерению»¹¹. Такая цель не задекларирована ни в одном документе ОБСЕ¹², принятом директивным органом этой организации.

Чтобы оценить способность и возможность Бюро оказать содействие государствам в выполнении международных обязательств, надо вернуться на шаг назад и посмотреть, какие обязательства взяли на себя государства-участники ОБСЕ в выборальной сфере.

Обязательства государств-участников ОБСЕ в области проведения свободных и честных выборов зафиксированы в ряде международных актов, и прежде всего в документе Копенгагенского совещания по человеческому измерению СБСЕ 1990 года (с 1 января 1995 г. – ОБСЕ).

Основные обязательства, которые взяли на себя государства-участники ОБСЕ по поводу выборов, следующие:

- проводят свободные выборы с разумной периодичностью, как это установлено законом;
- допускают, чтобы все мандаты по крайней мере в одной палате национального законодательного органа были объектом свободной состязательности кандидатов в ходе всенародных выборов;
- гарантируют взрослым гражданам всеобщее и равное избирательное право;
- обеспечивают, чтобы голосование проводилось тайно или применялась равносенная процедура свободного голосования и чтобы подсчет голосов и сообщение о нем были честными, а официальные результаты опубликованы;
- уважают право граждан добиваться политических или государственных постов в личном качестве или в качестве представителей политических партий или организаций без дискриминации;
- уважают право отдельных лиц и групп лиц создавать в условиях полной свободы свои политические партии или другие политические организации и предоставляют таким политическим партиям и организациям необходимые юридические гарантии, позволяющие им соревноваться друг с другом на основе равенства перед законом и органами власти;
- обеспечивают, чтобы закон и государственная политика допускали проведение политических кампаний в атмосфере свободы и честности, в которой никакие административные действия, насилие или запугивание не удерживали бы партии и кандидатов от свободного изложения своих взглядов и оценок, а также

¹¹ Руководство по наблюдению за выборами. 6-е изд. С. 7.

¹² В Хартии европейской безопасности (Стамбул, 1999 г.) предполагается, «что БДИПЧ может оказывать государствам-участникам помощь в разработке и осуществлении законодательства о выборах». Также в Стамбуле в 1999 г. государства-участники согласились «незамедлительно реагировать на заключения БДИПЧ с оценкой проведения выборов и его рекомендации». Предположительно, эти два предложения Хартии европейской безопасности дали повод БДИПЧ расширить свои полномочия за границы делегированных им функций – вплоть до содействия суверенным государствам со своими политическими, законодательными и избирательными системами даже не в выполнении, а в соблюдении (!) обязательств.

не мешали бы избирателям знакомиться с ними и обсуждать их и голосовать свободно, не опасаясь наказания;

– обеспечивают, чтобы не устанавливались какие-либо юридические или административные барьеры для беспрепятственного доступа к средствам массовой информации на недискриминационной основе для всех политических группировок и отдельных лиц, желающих принять участие в избирательном процессе;

– обеспечивают, чтобы кандидаты, получившие необходимое число голосов, определенное законом, надлежащим образом вступали в должность и могли оставаться в должности до истечения срока своих полномочий или до их прекращения иным образом, который регулируется законом, в соответствии с демократическими парламентскими и конституционными процедурами;

– приглашают наблюдателей от любых других государств-участников ОБСЕ и любых соответствующих частных учреждений и организаций, которые пожелают этого, наблюдать за ходом их национальных выборов в объеме, допускаемом законом. Они также будут стремиться содействовать такому же доступу к избирательным процессам, проводимым на более низком, чем общенациональный, уровне.

Кроме того, в соответствии с Хартией европейской безопасности, принятой на саммите ОБСЕ в Стамбуле в 1999 году, государства-участники обязались приглашать на свои общенациональные выборы наблюдателей не только от ОБСЕ, но и из других входящих в эту организацию стран, БДИПЧ, Парламентской Ассамблеи ОБСЕ и других структур.

Как видно, обязательства государств-участников ОБСЕ достаточно «широкие», не конкретные, позволяющие по-разному их трактовать в правоприменительной деятельности. Более того, опираясь на имеющуюся в международном праве возможность ограничения прав и свобод человека в интересах государственной безопасности, общественного порядка, здоровья или нравственности населения или прав и свобод других¹³, каждое государство ввело свои «избирательные цензы» на реализацию политических прав своих граждан на выборах¹⁴.

Как справедливо заметил Председатель ЦИК России В.Е. Чуров, идеального исполнения международных принципов организации и проведения выборов не бывает. Международные принципы, «как идеал они абсолютны, в практическом плане ни один из них не реализуется ни в одной стране в полном объеме»¹⁵.

В качестве примера закрепления вышеуказанных «международных норм» можно привести национальные нормы государств-участников ОБСЕ, «укладывающиеся» в вышеобозначенные принципы.

¹³ См., например: Всеобщая декларация прав человека, Международный пакт о гражданских и политических правах и др.

¹⁴ См., например: Избирательное законодательство и выборы в современном мире / В.И. Лысенко, А.Г. Головин; Под общей ред. В.Е. Чурова. – М.: МедиаПресс, 2009. – 528 с.

¹⁵ Чуров В.Е. Демократия и основные принципы избирательной системы // Журнал о выборах. 2010. № 4. С. 3.

«Периодичность выборов» разными государствами трактуется по-разному: от одного года (Президент Швейцарии) и двух лет (Палата Представителей США) до семи (Президент Ирландии) и даже девяти лет (Сенат Франции до 2003 г.).

«Свободное волеизъявление» может предусматривать и обязательность участия в выборах (Бельгия, Франция), и официальную видеосъемку процесса голосования (Азербайджан). Насколько голосование по факсу (США), почте (ФРГ), Интернету (Эстония) или проставление подписи избирателя на обратной стороне бюллетеня (Финляндия) обеспечивает подлинную свободу голосования, международные акты ответа не дают.

«Всеобщность» выборов также является очень условным современным принципом демократических выборов. В большинстве государств «всеобщность» распространяется на взрослых дееспособных граждан своей страны, при этом число дополнительных ограничительных цензов, прежде всего на реализацию пассивного избирательного права, может достигать двух десятков. Например, возрастной ценз для голосования (реализация активного избирательного права) в Сенат Италии установлен на уровне 25 лет. В ФРГ и Франции введен ценз оседлости для реализации активного избирательного права. Во многих странах ограничены избирательные права для лиц, ранее совершивших преступления. Существуют и другие многочисленные цензы при реализации избирательных прав: по знанию национального языка, по определенным должностям или профессиям и т.п.

Несмотря на такой разброс мнений относительно реализации международных принципов государства-участники ОБСЕ согласились «немедленно реагировать на заключения БДИПЧ с оценкой проведения выборов и его рекомендаций»¹⁶.

Однозначного консенсусного реагирования на заключения и оценки БДИПЧ в ОБСЕ нет. Государства ОБСЕ, которые БДИПЧ «обходит стороной» при направлении полномасштабных миссий, поддерживают существующую методологию Бюро, а часть государств из тех, в которых БДИПЧ работает «не покладая рук», обоснованно возмущены политизированностью и пристрастностью деятельности Бюро. В частности, проблема политизированного подхода международных наблюдателей БДИПЧ ОБСЕ к оценке подготовки и проведения выборов, часто основанного на двойных стандартах, обсуждалась на юбилейном заседании Совета глав государств-участников Содружества Независимых Государств 3 сентября 2011 года в г. Душанбе¹⁷.

В переиздававшемся шесть раз Руководстве БДИПЧ по наблюдению за выборами представлены руководящие принципы, которыми пользуются наблюдатели БДИПЧ «для получения глубинного понимания всех аспектов избирательного процесса». Сюда входят обзоры законодательной базы, деятельности избирательной комиссии, проведения предвыборной кампании, атмосферы

¹⁶ Стамбульская Декларация ОБСЕ встречи на высшем уровне, 1999 г.

¹⁷ <http://president.kremlin.ru/news/12551>

в СМИ и справедливого доступа к СМИ, процесса подачи жалоб и апелляций, голосования, подсчета голосов и сведения результатов, а также объявления результатов выборов¹⁸.

Бюро по демократическим институтам и правам человека ОБСЕ за весь период своего существования направило 165 миссий и по результатам наблюдений опубликовало на своем сайте, по состоянию на 1 июня 2011 года, 162 отчета миссий по наблюдению за общегосударственными выборами, помимо того, что Бюро наблюдало «и за некоторыми региональными и местными выборами и референдумами»¹⁹. Целью авторов настоящего исследования был анализ деятельности БДИПЧ, связанной с наблюдением только за общегосударственными выборами. Во-первых, потому, что миссии БДИПЧ ОБСЕ в своем абсолютном большинстве направлялись только на общегосударственные выборы – выборы в национальный парламент или палату национального парламента, избираемую на прямых выборах, и главы государства (в тех государствах-участниках ОБСЕ, где глава государства избирается на всеобщих выборах). Во-вторых, миссии на более «низкий» уровень (региональный и муниципальный) и на референдум направлялись в виде исключений из общего правила, они не могут являться предметом репрезентативного исследования, а требуют отдельного анализа и изучения.

В основу настоящей работы по наблюдению за наблюдателями ОБСЕ положены итоговые отчеты по результатам наблюдения за общегосударственными выборами миссий по наблюдению за выборами, ограниченных миссий по наблюдению за выборами и миссий по оценке выборов на общегосударственных выборах в государствах-участниках ОБСЕ, размещенные на официальном сайте Бюро по демократическим институтам и правам человека ОБСЕ в разделе «Выборы»²⁰, по состоянию на 1 июня 2011 года.

Авторы исследования ставили перед собой задачу провести анализ итоговых отчетов всех миссий БДИПЧ ОБСЕ за весь период деятельности этой организации в сфере наблюдения за выборами, однако на официальном сайте БДИПЧ ОБСЕ не размещены итоговые отчеты или иные документы миссий, действовавших до 1995 года.

Итоговый отчет составляется по результатам работы каждой миссии БДИПЧ ОБСЕ, вне зависимости от ее формата, и в обязательном порядке размещается на официальном сайте БДИПЧ ОБСЕ, как того требует Руководство БДИПЧ²¹. Повторные выборы в конкретном государстве анализировались только в случае, если по их результатам составлялся полноценный итоговый отчет. Анализ итоговых отчетов миссий БДИПЧ ОБСЕ проводился по опубликованным англоязычным версиям.

¹⁸ Наблюдение за выборами. Десять лет наблюдения за выборами: люди и практика. Опубликовано Бюро ОБСЕ по демократическим институтам и правам человека (БДИПЧ). Aleje Ujazdowskie 19, 00-557 Warsaw, Poland. 2006. www.osce.org/odihr

¹⁹ Руководство по наблюдению за выборами. 6-е изд. С. 18.

²⁰ <http://www.osce.org/odihr/elections>

²¹ Руководство по наблюдению за выборами. 6-е изд. С. 119.

Общее количество таких итоговых отчетов составило 162 (итоговые отчеты миссий по оценке выборов в Ирландии 25 февраля 2011 г., Финляндии 17 апреля 2011 г. и Кипре 22 мая 2011 г., по состоянию на 1 июня 2011 г. на сайте БДИПЧ ОБСЕ не размещены).

Вместе с тем в официальных документах БДИПЧ ОБСЕ содержатся иные сведения о количестве выборов, наблюдение за которыми осуществляло Бюро. Так, в предисловии к шестому изданию Руководства по наблюдению за выборами БДИПЧ ОБСЕ, выпущенному в середине 2010 года, директор БДИПЧ Я.Ленарчич утверждает, что миссии БДИПЧ «проводили наблюдение или оценку в общей сложности более 230 выборов»²². Пятью годами ранее, в пятом издании Руководства, выпущенном в 2005 году, было указано, что Бюро наблюдало более чем за 150 выборами²³. Та же цифра – более чем 150 выборов за последние 10 лет – приведена в брошюре «Наблюдение за выборами. Десять лет наблюдения за выборами: люди и практика», выпущенной БДИПЧ в 2006 году²⁴. Указанные данные дают основания предположить, что либо на официальном сайте БДИПЧ ОБСЕ размещены не все итоговые отчеты миссий БДИПЧ, либо не все миссии БДИПЧ завершили свою деятельность составлением итогового отчета, либо БДИПЧ, в нарушение собственных методических материалов, включает в статистику наблюдения за выборами работу миссий по оценке потребностей.

Миссии по оценке потребностей в соответствии с Руководством БДИПЧ по наблюдению за выборами не являются частью процесса наблюдения за конкретными выборами и, по мнению БДИПЧ, могут быть направлены до получения письменного приглашения от государства-участника ОБСЕ²⁵ наблюдать за выборами, поэтому они не стали предметом изучения в этом издании.

²² Там же. С. 8.

²³ Руководство по наблюдению за выборами. 5-е изд. БДИПЧ ОБСЕ. Варшава, 2005. С. 9.

²⁴ Наблюдение за выборами. Десять лет наблюдения... С. v.

²⁵ Руководство по наблюдению за выборами. 6-е изд. С. 32.



2. География наблюдения

По состоянию на 1 июня 2011 года государствами-участниками ОБСЕ являются 56 суверенных государств, расположенных в Европе, Азии и Северной Америке. Помимо членства в ОБСЕ все государства этой организации (за исключением Ватикана) состоят и в других межгосударственных объединениях, в деятельность которых включена гуманитарная сфера (Приложение 2.1). Необходимо заметить, что в рамках других международных организаций также принимаются международные обязательства в сфере организации и проведения выборов, в том числе и по приглашению международных наблюдателей. Однако в настоящее время каждая организация регламентирует международное наблюдение своими актами, которые имеют существенные различия с формально-юридической точки зрения²⁶.

²⁶ Например, Декларация МПА СНГ «О принципах международного наблюдения за выборами и референдумами в государствах-участниках Содружества Независимых Государств» предусматривает, что решение о направлении миссии по наблюдению за выборами принимается коллективными органами СНГ открыто (п. 1.2 Декларации). В Справочнике по наблюдению за выборами в Европейском Союзе указано: «...направление миссий туда, где наблюдение является дополнением к мерам ЕС по поддержанию демократии и прав человека и где ЕС участвует в послевоенном урегулировании....Наблюдательную миссию не следует направлять в страны, где в ходе выборов не ожидается существенных отклонений от международных стандартов или где демократическая деятельность государства в целом считается эффективной» (п. 1.3 Справочника). БДИПЧ ОБСЕ принимает решение о наблюдении по результатам работы МОП (п. 2.4 Руководства БДИПЧ по наблюдению за выборами).

Решение о создании Бюро по демократическим институтам и правам человека ОБСЕ было принято в 1990 году и закреплено в Парижской хартии для новой Европы. Целью создания БДИПЧ (тогда оно называлось «Бюро по свободным выборам») являлось «содействие контактам и обмену информацией о выборах в государствах-участниках». Именно такая формулировка целей создания и деятельности организации сохранилась и по настоящее время в международных актах ОБСЕ.

Исходя из сформулированной государствами-участниками цели, БДИПЧ ОБСЕ должно осуществлять свою деятельность в области выборов во всем регионе ОБСЕ, по возможности равномерно охватывая все государства-участники ОБСЕ.

Как указано в шестом издании Руководства по наблюдению за выборами, «деятельность БДИПЧ в области наблюдения за выборами демонстрирует стремление ОБСЕ оказать помощь государствам-участникам в формировании прочных и жизнеспособных демократических институтов. Хотя традиционно основное внимание всегда уделялось наблюдению за выборами в странах, находящихся на этапе перехода к демократии, другие государства-участники ОБСЕ также получают пользу от целевого наблюдения или оценки их избирательных процессов. Следует отметить, что, согласно принципу равенства суверенных государств, сформулированному в Хельсинки в 1975 году, все 56 государств-участников в равной степени связаны одними и теми же обязательствами, которые в равной степени применяются к каждому из них. Учитывая данное положение, БДИПЧ расширяет географию своей деятельности по наблюдению за выборами во всем регионе ОБСЕ»²⁷.

Необходимо заметить, что и в предыдущем, пятом издании Руководства БДИПЧ по наблюдению за выборами (2005 г.) авторы также ссылались на равноправие государств-участников ОБСЕ в соответствии с Хельсинкским актом, но только с 2010 года стали расширять «географию своей деятельности», однако несмотря на задекларированные подходы и по настоящее время полностью не исправлены перекосы в географии деятельности БДИПЧ.

За период с 1 января 1995 года по 1 июня 2011 года в 55 из 56 государств-участников ОБСЕ проходили общенациональные выборы. Единственное государство-участник ОБСЕ, в котором за указанный период общенациональные выборы в органы государственной власти не проводились, – это Ватикан (Святейший Престол), который с конституционно-правовой точки зрения является абсолютной теократической монархией, где органы государственной власти не избираются на всеобщих выборах.

Проведенный анализ 165 миссий БДИПЧ ОБСЕ, сведения о которых размещены на сайте организации, свидетельствует о том, что Бюро направляло миссии различного формата в 45 государств-участников ОБСЕ (из 55, в которых проходили общенациональные выборы): Австрия, Азербайджан, Албания, Армения,

²⁷ Руководство по наблюдению за выборами. 6-е изд. С. 16.

Белоруссия, Бельгия, Болгария, Босния и Герцеговина, Великобритания, Венгрия, Германия, Греция, Грузия, Ирландия, Исландия, Испания, Италия, Казахстан, Канада, Кипр, Киргизия, Латвия, Литва, Македония, Молдавия, Нидерланды, Норвегия, Польша, Португалия, Россия, Румыния, Сербия, Словакия, США, Таджикистан, Турция, Узбекистан, Украина, Финляндия, Франция, Хорватия, Черногория, Чехия, Швейцария и Эстония (см. Приложение 2.2).

При этом за двадцатилетний период своей деятельности БДИПЧ ОБСЕ миссий по наблюдению за выборами какого-либо формата не направляла ни разу в 10 государств-участников ОБСЕ (17,9%), в которых проходили выборы. Среди этих государств как карликовые – Андорра, Лихтенштейн, Мальта, Монако, Сан-Марино, так и такие государства, как Дания, Люксембург, Словения, Туркменистан и Швеция.

В этом ряду «особняком» стоит Туркменистан. Миссии БДИПЧ ОБСЕ по оценке потребностей направлялись в Туркменистан три раза: в 1999, 2007 и 2008 годах. В выводах МОП все три раза исключалась возможность направления в Туркменистан наблюдательной миссии. В 1999 году МОП пришла к выводу: «Основываясь на информации, собранной за время визита, Миссия заключает, что минимальные условия для демократических выборов, в т.ч. фундаментальная свобода самовыражения, объединения, политический плюрализм и свободные СМИ отсутствуют в Туркменистане. ...Миссия заключает, что законодательство и предвыборный период не соответствуют обязательствам ОБСЕ, связанным с выборами. Миссия рекомендует не направлять в Туркменистан на предстоящие парламентские выборы миссию по наблюдению – ни полномасштабную, ни ограниченную». В 2007 году МОП заключила: «Миссия считает, что из-за ограничений по времени невозможно развернуть стандартную МНВ БДИПЧ на выборах 11 февраля. ...БДИПЧ ОБСЕ считает целесообразным рекомендовать развертывание команды экспертов в скрытые сроки, чтобы проследить за выборами. Данная группа могла бы направлять отчеты в Центр ОБСЕ в Ашхабаде по стандартным каналам ОБСЕ. Это позволило бы оказать также и инициировать обратную связь с властями по поводу условий выборов и стать отправной точкой для диалога по вопросам проведения выборов в соответствии с обязательствами ОБСЕ». В 2008 году: «...существующие ограничения важного плюралистического процесса ограничивают диапазон деятельности. Исходя из этих соображений, Миссия рекомендует развертывание нескольких экспертов в рамках Команды поддержки выборов для выборов 14 декабря».

Анализ свидетельствует и о разной «интенсивности наблюдения» БДИПЧ в разных государствах-участниках ОБСЕ. Так, средняя интенсивность наблюдения БДИПЧ ОБСЕ во всех государствах-участниках ОБСЕ, которая для целей настоящего исследования исчисляется как соотношение числа выборов, на которые направлялись миссии БДИПЧ ОБСЕ, к общему числу выборов на пространстве ОБСЕ за рассматриваемый период, составляет 47,1%.

При этом в четырех государствах-участниках ОБСЕ (Азербайджан, Албания, Молдавия, Украина) наблюдение миссиями БДИПЧ ОБСЕ осуществлялось за все-

ми проходившими национальными выборами. Как видно, ни одно из указанных государств не является государством, расположенным «к Западу от Вены».

В то же время за период с 2003 по 2011 год миссии БДИПЧ ОБСЕ присутствовали на всех прошедших выборах уже в 21 государстве (Азербайджан, Албания, Армения, Белоруссия, Бельгия, Болгария, Великобритания, Грузия, Испания, Италия, Казахстан, Киргизия, Латвия, Македония, Молдавия, Нидерланды, Сербия, Таджикистан, Турция, Узбекистан, Украина, Черногория). Как видно из указанного перечня, лишь 4 государства из него являются западноевропейскими, а 10 – государствами-участниками Содружества Независимых Государств²⁸.

Ярко демонстрирует перекосы в географии деятельности БДИПЧ другой показатель – периодичность направления миссий наблюдения на выборы в государства-участники ОБСЕ (процент выборов, на которых присутствовали миссии БДИПЧ ОБСЕ в конкретном государстве). В данном разделе исследования учтены все миссии БДИПЧ ОБСЕ, вне зависимости от их формата.

Наглядно география деятельности БДИПЧ за исследуемый период представлена на карте 1, где достаточно четко прорисовывается «водораздел» государств «к Западу» и «к Востоку» от Вены.

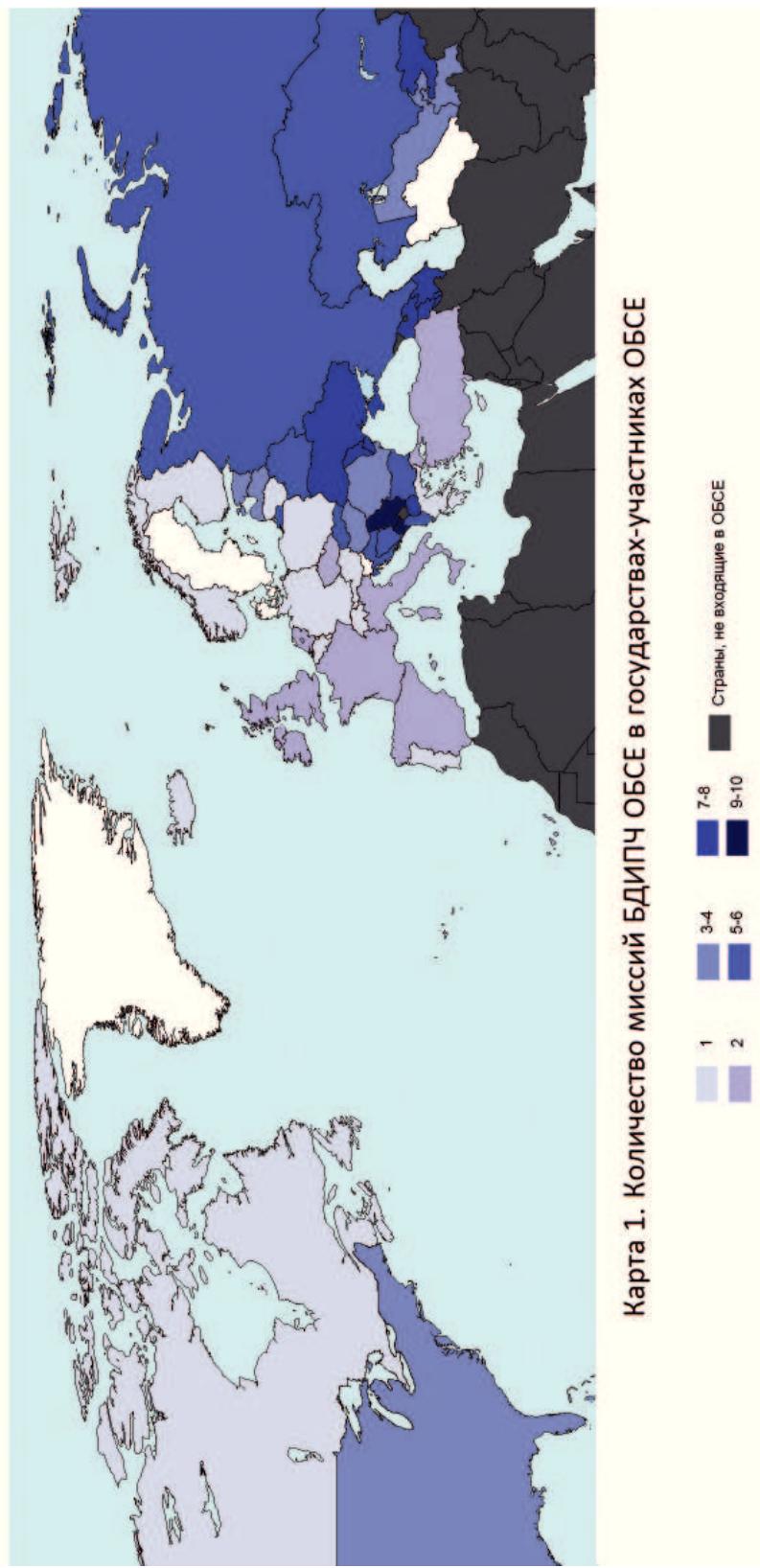
С точки зрения интенсивности наблюдения, то есть частоты направления БДИПЧ ОБСЕ миссий любого формата, государства-участники ОБСЕ могут быть условно разделены на четыре группы:

- государства постоянного мониторинга; к ним относятся государства, миссии БДИПЧ в которые направлялись на 75% и более состоявшихся национальных выборов;
- государства со средней степенью мониторинга; к ним относятся государства, миссии БДИПЧ в которые направлялись более чем на 25%, но менее чем на 75% состоявшихся национальных выборов;
- государства с низкой степенью мониторинга; к ним относятся государства, миссии БДИПЧ в которые направлялись на менее чем на 25% состоявшихся национальных выборов;
- государства, исключенные из мониторинга; к ним относятся государства, миссии БДИПЧ в которые не направлялись ни разу.

Государства постоянного мониторинга

| Государство-участник ОБСЕ | Общее количество общегосударственных выборов | Количество миссий БДИПЧ ОБСЕ | Процент выборов, на которых присутствовали миссии БДИПЧ ОБСЕ |
|---------------------------|--|------------------------------|--|
| Азербайджан | 7 | 7 | 100 |
| Албания | 5 | 5 | 100 |
| Молдавия | 7 | 7 | 100 |
| Украина | 7 | 7 | 100 |

²⁸ Включая Грузию, выборы в которой проходили до ее выхода из СНГ в августе 2009 г.



| Государство-участник ОБСЕ | Общее количество общегосударственных выборов | Количество миссий БДИПЧ ОБСЕ | Процент выборов, на которых присутствовали миссии БДИПЧ ОБСЕ |
|---------------------------|--|------------------------------|--|
| Армения | 8 | 7 | 87,5 |
| Грузия | 8 | 7 | 87,5 |
| Македония | 8 | 7 | 87,5 |
| Казахстан | 7 | 6 | 85,7 |
| Босния и Герцеговина | 6 | 5 | 83,3 |
| Сербия | 12 | 10 | 83,3 |
| Черногория | 11 | 9 | 81,8 |
| Латвия | 5 | 4 | 80 |
| Киргизия | 9 | 7 | 77,7 |
| Венгрия | 4 | 3 | 75 |
| Хорватия | 8 | 6 | 75 |

Как видно из таблицы, под «постоянным мониторингом» БДИПЧ ОБСЕ за период его деятельности в сфере наблюдения за выборами находились государства, расположенные «к Востоку от Вены»: семь государств-участников СНГ, одно государство Балтии – Латвия, пять государств бывшей Югославии (кроме Словении), а также Албания и Венгрия.

Государства со средней степенью мониторинга

| Государство-участник ОБСЕ | Общее количество общегосударственных выборов | Количество миссий БДИПЧ ОБСЕ | Процент выборов, на которых присутствовали миссии БДИПЧ ОБСЕ |
|---------------------------|--|------------------------------|--|
| Белоруссия | 7 | 5 | 71,4 |
| Болгария | 7 | 5 | 71,4 |
| Словакия | 7 | 5 | 71,4 |
| Таджикистан | 6 | 4 | 66,6 |
| Узбекистан | 6 | 4 | 66,6 |
| Россия | 8 | 5 | 62,5 |
| Эстония | 5 | 3 | 60 |
| Великобритания | 4 | 2 | 50 |
| Испания | 4 | 2 | 50 |
| Италия | 4 | 2 | 50 |
| Румыния | 8 | 4 | 50 |
| США | 8 | 4 | 50 |
| Нидерланды | 5 | 2 | 40 |
| Турция | 5 | 2 | 40 |
| Франция | 6 | 2 | 30 |

Государства с низкой степенью мониторинга

| Государство-участник ОБСЕ | Общее количество общегосударственных выборов | Количество миссий БДИПЧ ОБСЕ | Процент выборов, на которых присутствовали миссии БДИПЧ ОБСЕ |
|---------------------------|--|------------------------------|--|
| Германия | 4 | 1 | 25 |
| Норвегия | 4 | 1 | 25 |
| Швейцария | 4 | 1 | 25 |
| Бельгия | 5 | 1 | 20 |
| Греция | 5 | 1 | 20 |
| Ирландия | 6 | 2 | 16,6 |
| Канада | 6 | 1 | 16,6 |
| Чехия | 13 | 2 | 15,3 |
| Кипр | 7 | 1 | 14,2 |
| Финляндия | 7 | 1 | 14,2 |
| Австрия | 8 | 1 | 12,5 |
| Литва | 8 | 1 | 12,5 |
| Польша | 8 | 1 | 12,5 |
| Исландия | 10 | 1 | 10 |
| Португалия | 10 | 1 | 10 |

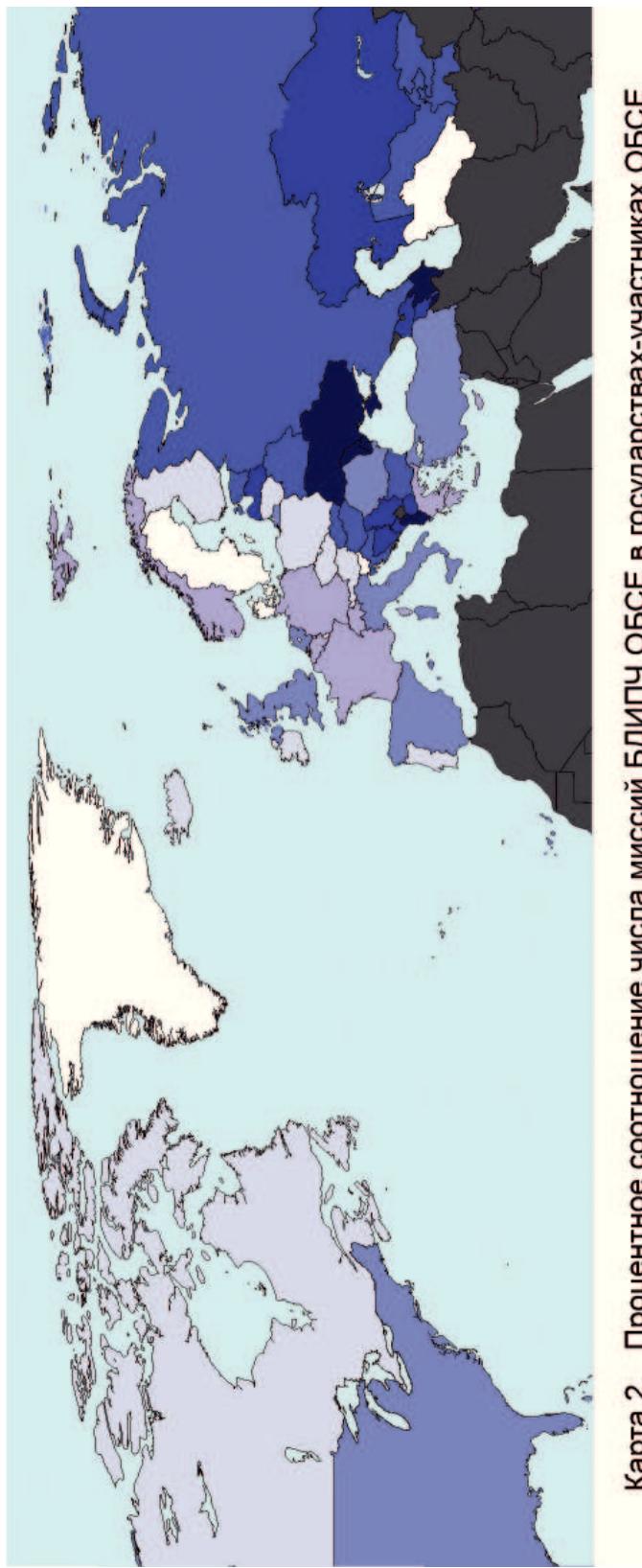
Государства, исключенные из мониторинга

| Государство-участник ОБСЕ | Общее количество общегосударственных выборов | Количество миссий БДИПЧ ОБСЕ | Процент выборов, на которых присутствовали миссии БДИПЧ ОБСЕ |
|---------------------------|--|------------------------------|--|
| Люксембург | 3 | 0 | 0 |
| Монако | 3 | 0 | 0 |
| Дания | 4 | 0 | 0 |
| Лихтенштейн | 4 | 0 | 0 |
| Мальта | 4 | 0 | 0 |
| Сан-Марино | 4 | 0 | 0 |
| Швеция | 4 | 0 | 0 |
| Андорра | 5 | 0 | 0 |
| Туркменистан | 5 | 0 | 0 |
| Словения | 7 | 0 | 0 |

Как следует из таблицы, исключенными из мониторинга БДИПЧ ОБСЕ оказались только государства-члены Европейского Союза, а также Туркменистан.

Таким образом, в деятельности БДИПЧ ОБСЕ наблюдается явный географический перекос, обусловленный отсутствием четкого нормативного регулирования процедур направления миссий по наблюдению за выборами. Процентное соотношение числа миссий БДИПЧ ОБСЕ в государствах-участниках ОБСЕ к числу выборов представлено на карте 2. Определение формата наблюдения оставлено «на откуп» миссии по оценки потребностей²⁹ (вплоть до отказа от наблюдения). При этом порядок формирования самой миссии по оценке потребностей, на которую возложены весьма существенные полномочия, не урегулирован ни одним опубликованным документом БДИПЧ, включая Руководство по наблюдению за выборами. Следовательно, такая миссия направляется без учета представительства государств-участников ОБСЕ, без учета мнения руководящих органов ОБСЕ и т.п. Как показывает практика, формирование такой миссии осуществляется руководством БДИПЧ ОБСЕ фактически по собственному усмотрению.

²⁹ Руководство по наблюдению за выборами. 6-е изд. С. 32.



Карта 2. Процентное соотношение числа миссий БДИГЧ ОБСЕ в государствах-участниках ОБСЕ к числу выборов, проводившихся в данных государствах с 1995 г.

| | | | |
|-------|-------|-------|----------------------------|
| 0-19 | 40-59 | 80-99 | Страны, не входящие в ОБСЕ |
| 20-39 | 60-79 | 100 | |
| | | | |



3. Форматы миссий БДИПЧ ОБСЕ

В соответствии с Будапештским решением Совета министров ОБСЕ (Решение VIII. Человеческое измерение, Будапешт, 1994 г.) БДИПЧ поручалось составить **пособие** (выделено авт.) для наблюдателей за выборами. В 1996 году вышло в свет первое издание Руководства по наблюдению за выборами.

Сразу обращает на себя факт вольной трактовки со стороны БДИПЧ поручений директивных органов ОБСЕ. Если рассматривать официальный русский перевод, то «пособие» (то есть учебная книга, а также предмет, необходимый при обучении чему-нибудь) в руках БДИПЧ стало «руководством» (то, чем следует руководствоваться), в котором обучению, с позиции педагогического процесса, фактически не нашлось места. Официальный английский вариант будапештского Решения Совета министров также преобразился: «Handbook for election monitors» преобразовалось в «Election observation handbook».

Также вызывает вопросы то обстоятельство, что составители пособия в ходе работы над изданием не привлекали специализированные и экспертные органы и организации государств-участников ОБСЕ, а само издание, как и все его предыдущие версии, предварительно публично не обсуждалось и не исследовалось ни на одной экспертной площадке в отличии, например, от Рекомендаций для международных наблюдателей Содружества Независимых Государств по наблюдению за выборами и референдумами, только в ходе работы над третьей редак-

³⁰ Ожегов С.И., Шведова Н.Ю. Толковый словарь русского языка.

цией которых авторы-разработчики получили свыше ста замечаний и предложений от законодательных, исполнительных и избирательных государственных органов государств-участников МПА СНГ, а также межгосударственных организаций и неправительственных объединений. И подавляющее большинство из этих предложений было принято.

Тем не менее действующее Руководство БДИПЧ ОБСЕ по наблюдению за выборами (документ с неопределенным статусом) является, по сути, инструкцией, которой руководствуются миссии БДИПЧ ОБСЕ и которая взята за основу в качестве нормативного документа в рамках настоящего исследования.

Этим Руководством предусмотрены четыре формата деятельности БДИПЧ ОБСЕ в области выборов³¹:

1. Миссия по наблюдению за выборами, или полномасштабная миссия по наблюдению за выборами, которая является наиболее всеобъемлющей формой деятельности БДИПЧ в области выборов и оценивает проведение выборов с точки зрения их соответствия обязательствам ОБСЕ, другим международным стандартам демократических выборов, а также положениям национального законодательства. В состав МНВ входят основная группа экспертов, группы долгосрочных и краткосрочных наблюдателей. Миссия приступает к работе за 6–8 недель до дня голосования и отслеживает все основные аспекты избирательного процесса.

2. Ограниченнная миссия по наблюдению за выборами, которая не существует краткосрочных наблюдателей. При таком формате миссия состоит из основной группы и долгосрочных наблюдателей, срок размещения совпадает со сроком размещения МНВ – 6–8 недель до дня голосования. ОМНВ проводит оценку долгосрочного избирательного процесса с точки зрения его соответствия обязательствам ОБСЕ, другим международным стандартам и национальному законодательству; в ее функции не входит систематическое и комплексное наблюдение в день голосования.

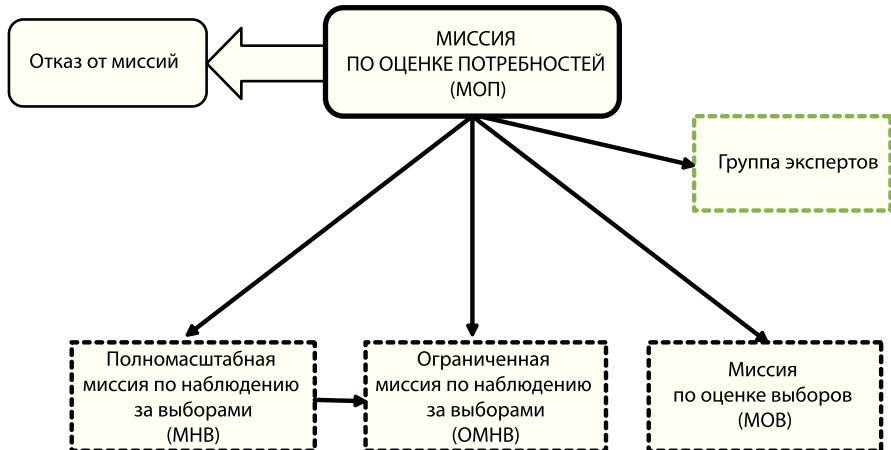
3. Миссия по оценке выборов. В задачу МОВ входит не комплексное наблюдение за всем избирательным процессом, а отслеживание конкретных проблем, выявленных миссией по оценке потребностей. Вместо того чтобы составлять общие выводы о соответствии тех или иных выборов обязательствам ОБСЕ, другим международным стандартам и национальному законодательству, МОВ проводит оценку этих конкретных проблем, опираясь на данные стандарты. В итоговом отчете МОВ отмечает возможные отклонения от соответствующих стандартов и предлагает рекомендации по совершенствованию избирательного процесса. МОВ состоит, как правило, из 10 экспертов, которые находятся в стране около двух недель, включая день голосования.

4. Группа экспертов, которая может быть развернута в уникальных обстоятельствах, включая выборы наднационального уровня или выборы в государствах, не входящих в ОБСЕ. Группа экспертов прибывает за несколько дней до

³¹ Руководство по наблюдению за выборами. 6-е изд. С. 37–41.

дня голосования, она может даже не представлять итоговый отчет по результатам своей деятельности. За период с 1995 по 2011 год такие группы на национальные выборы в государства-участники ОБСЕ не направлялись.

Схематично алгоритм по направлению миссий БДИПЧ ОБСЕ можно представить следующим образом:



Необходимо еще раз подчеркнуть, что указанная классификация миссий по наблюдению за выборами и алгоритм их работы являются разработками БДИПЧ ОБСЕ, не согласованными с государствами-участниками ОБСЕ и не утвержденными ими. Представленная работа выполнена БДИПЧ якобы во исполнение Будапештского решения Совета министров ОБСЕ 1994 года, когда БДИПЧ поручалось составить **пособие** (*выделено авт.*) для наблюдателей за выборами. В итоге «пособие» для наблюдателей превратилось в документ, в одностороннем порядке императивно устанавливающий формат взаимоотношений представителей международной организации – наблюдателей БДИПЧ – с суверенными государствами.

Такой подход не только нарушает основополагающие принципы международного права (принцип суверенного равенства государств, принцип невмешательства во внутренние дела государств, принцип равенства и самоопределения народов и наций, принцип добросовестного выполнения международных обязательств), но и выходит за рамки цивилизованных отношений в современном социуме.

Например, принятие подобных международных актов в рамках СНГ происходит коллегиально и открыто, а все акты проходят процедуру согласования с государствами-участниками. В СНГ согласована, принята и действует другая классификация международных наблюдателей в соответствии с п. 3.1 Рекомендаций для международных наблюдателей от Содружества Независимых Государств по наблюдению за выборами и референдумами (редакция от 16 мая 2011 г.).

В зависимости от состава международных наблюдателей, объема решаемых задач международное наблюдение за выборами может осуществляться индивидуально международным наблюдателем от государства – участника Содружества Независимых Государств, в формате группы международных наблюдателей от государств – участников Содружества Независимых Государств, а также в формате миссии наблюдателей.

В Рекомендациях для международных наблюдателей от Содружества Независимых Государств по наблюдению за выборами и референдумами достаточно четко прописан и правосубъектный состав этих мониторинговых миссий.

В соответствии с указанными рекомендациями, индивидуальное международное наблюдение осуществляется, как правило, международными наблюдателями – частными лицами, имеющими признанный авторитет в области защиты прав и свобод человека и гражданина. При индивидуальном международном наблюдении решаются какие-либо отдельные задачи наблюдения.

Международное наблюдение в составе группы международных наблюдателей от государств – участников Содружества Независимых Государств осуществляется, как правило, организацией, получившей приглашение принять участие в наблюдении за выборами, либо объединившимися индивидуальными международными наблюдателями. В ходе наблюдения в составе группы международных наблюдателей основное внимание обычно уделяется объектам наблюдения, представляющим профессиональный интерес для организации, получившей приглашение принять участие в международном наблюдении за выборами. В ходе международного наблюдения за выборами группа международных наблюдателей может уделять особое внимание согласованному кругу вопросов (объектов), а также взаимодействовать и координировать свою деятельность с миссиями международных наблюдателей от международных организаций, иностранных государств.

Международное наблюдение в формате миссии международных наблюдателей осуществляется международной организацией – Содружеством Независимых Государств, получившей приглашение принять участие в наблюдении за выборами, и охватывает все объекты международного наблюдения за выборами, референдумом. Формат миссии международных наблюдателей предполагает соответствие ее состава, порядка формирования, обеспечения и финансирования деятельности, объектов наблюдения, организационных форм, направлений и методов мониторинговой деятельности принципам международного наблюдения за выборами и референдумами в государствах – участниках Содружества Независимых Государств.

В отличие от документов БДИПЧ ОБСЕ, регламентирующих процедуры наблюдения, все документы СНГ проходят процедуру обсуждения и коллегиального принятия с участием представителей государств-участников.

В несогласованных действиях БДИПЧ не только с государствами-участниками ОБСЕ, но и с другими специализированными международными организациями, работающими в сфере выборов, по разработке стандартов наблюдения, изначально заложен конфликт, связанный с международными обя-

зательствами государств приглашать наблюдателей на национальные выборы, с одной стороны, и регулированием процедур приглашения БДИПЧ в одностороннем порядке – с другой. Выполняя свои международные обязательства по приглашению международных наблюдателей, государства порой «натыкаются» на требования БДИПЧ по выполнению дополнительных «процедурных обязательств» государств перед БДИПЧ: по срокам направления приглашения, составу приглашаемых миссий по наблюдению, по свободе действий наблюдателей БДИПЧ, в том числе и в национальных СМИ.

БДИПЧ ОБСЕ дважды отказалось от направления миссий по наблюдению за выборами по причине неисполнения государством «процедурных обязательств» перед БДИПЧ – выборы депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации в 2007 году и выборы Президента Российской Федерации в 2008 году.

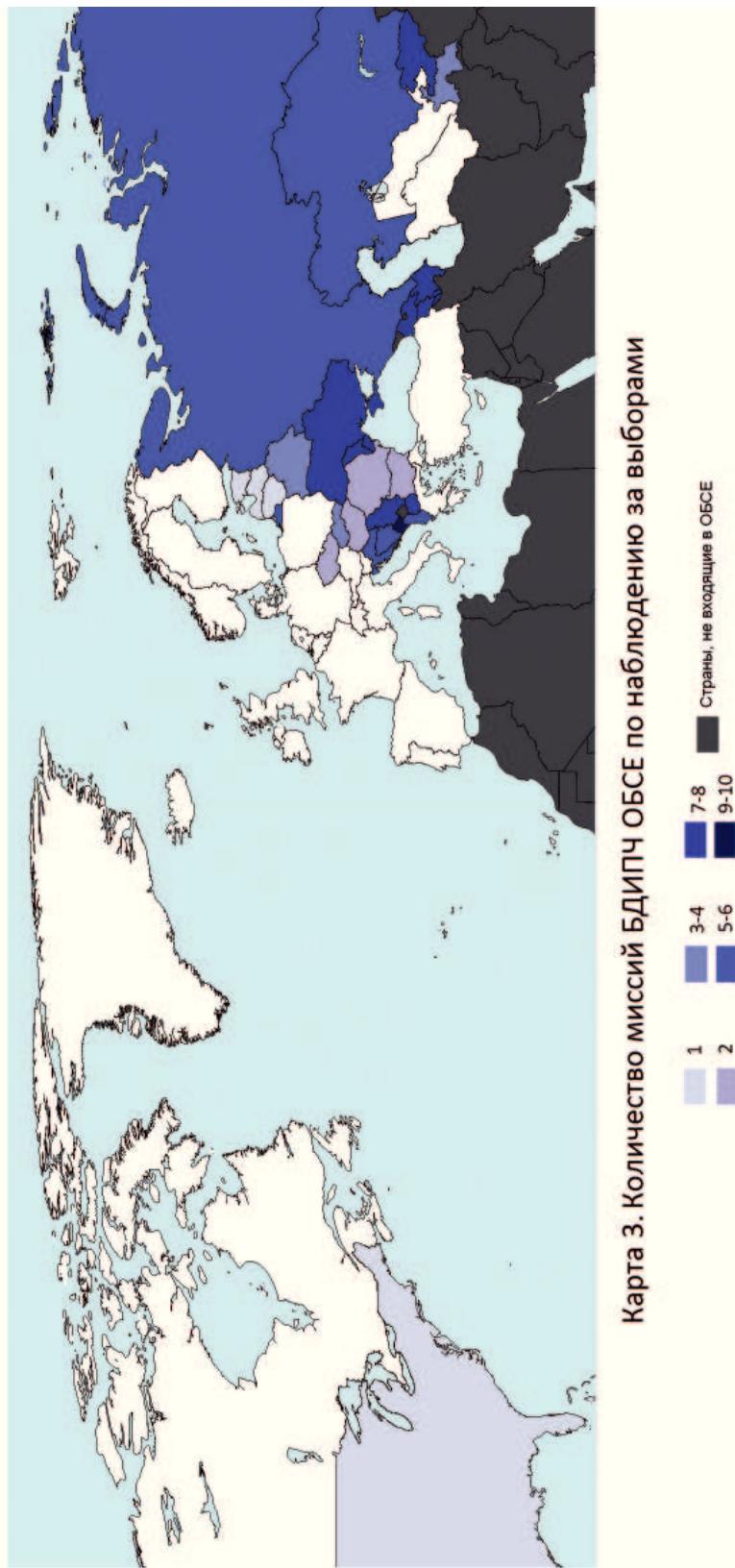
За период с 1 января 1995 года по 1 июня 2011 года БДИПЧ ОБСЕ направила в государства-участники ОБСЕ 165 миссий, из которых 112 являлись миссиями по наблюдению за выборами (67,8% от числа миссий БДИПЧ ОБСЕ и 32% от общего количества выборов в регионе ОБСЕ за рассматриваемый период), 13 – ограниченными миссиями по наблюдению за выборами (7,9% от числа миссий БДИПЧ ОБСЕ и 3,7% от общего количества выборов в регионе ОБСЕ), 40 – миссиями по оценке выборов (24,2% от числа миссий БДИПЧ ОБСЕ и 11,4% от общего количества выборов в регионе ОБСЕ). Общие данные по направляемым миссиям приведены в Приложении 3.1.

Миссии по наблюдению за выборами, то есть полномасштабные миссии БДИПЧ ОБСЕ, за исследуемый период направлялись в 25 из 56 государств-участников ОБСЕ (учтены государства, в которые миссия по наблюдению за выборами направлялась хотя бы один раз). В перечень этих государств входят Азербайджан, Албания, Армения, Белоруссия, Болгария, Босния и Герцеговина, Венгрия, Грузия, Казахстан, Киргизия, Латвия, Литва, Македония, Молдавия, Россия, Румыния, Словакия, Сербия, США, Таджикистан, Украина, Хорватия, Черногория, Чехия, Эстония. Для наглядности государства ОБСЕ, в которые направлялись полномасштабные миссии наблюдения за выборами, представлены на карте 3.

Анализ списка государств-участников ОБСЕ свидетельствует о следующих тенденциях, связанных с направлением миссии по наблюдению за выборами (полномасштабной миссии) в исследуемый период:

– такие миссии ни разу не осуществляли наблюдение в государствах, которые являлись членами Европейского Союза на момент проведения соответствующих выборов;

– 111 из 112 миссий по наблюдению за выборами (99,1%) направлялись в государства «к Востоку от Вены», а именно: в государства, ранее входившие в состав СССР, Югославии, Чехословакии, а также в Албанию, Болгию, Венгрию и Румынию. Таким образом, полномасштабное наблюдение БДИПЧ ОБСЕ осуществлялось на территории всех государств так называемого «восточного блока», за исключением Словении, Польши и Туркменистана;



Карта 3. Количество миссий БДИПЧ ОБСЕ по наблюдению за выборами

– только одна миссия по наблюдению за выборами направлялась в западную часть региона ОБСЕ – в США в 2004 году, причем состояла из 92 наблюдателей, 56 из которых являлись членами Парламентской Ассамблеи ОБСЕ, и была одной из четырех самых малочисленных миссий по наблюдению за выборами, две из которых в ходе работы приняли решение не направлять краткосрочных наблюдателей, то есть фактически со структурной точки зрения стали ограниченными миссиями по наблюдению за выборами.

Ограниченные миссии по наблюдению за выборами БДИПЧ ОБСЕ направлялись 13 раз в 8 государств-участников ОБСЕ: в Белоруссию, Болгарию, Латвию (2 раза), Румынию, Сербию (2 раза), США, Узбекистан (3 раза), Хорватию (2 раза) (см. карту 4).

В качестве особенностей направления ограниченных миссий по наблюдению за выборами БДИПЧ ОБСЕ можно выделить следующие:

– все государства, в которые осуществлялось наблюдение в формате ограниченной миссии по наблюдению за выборами, расположены «к Востоку от Вены», за исключением США, куда также направлялись полномасштабная миссия и миссия по оценке выборов;

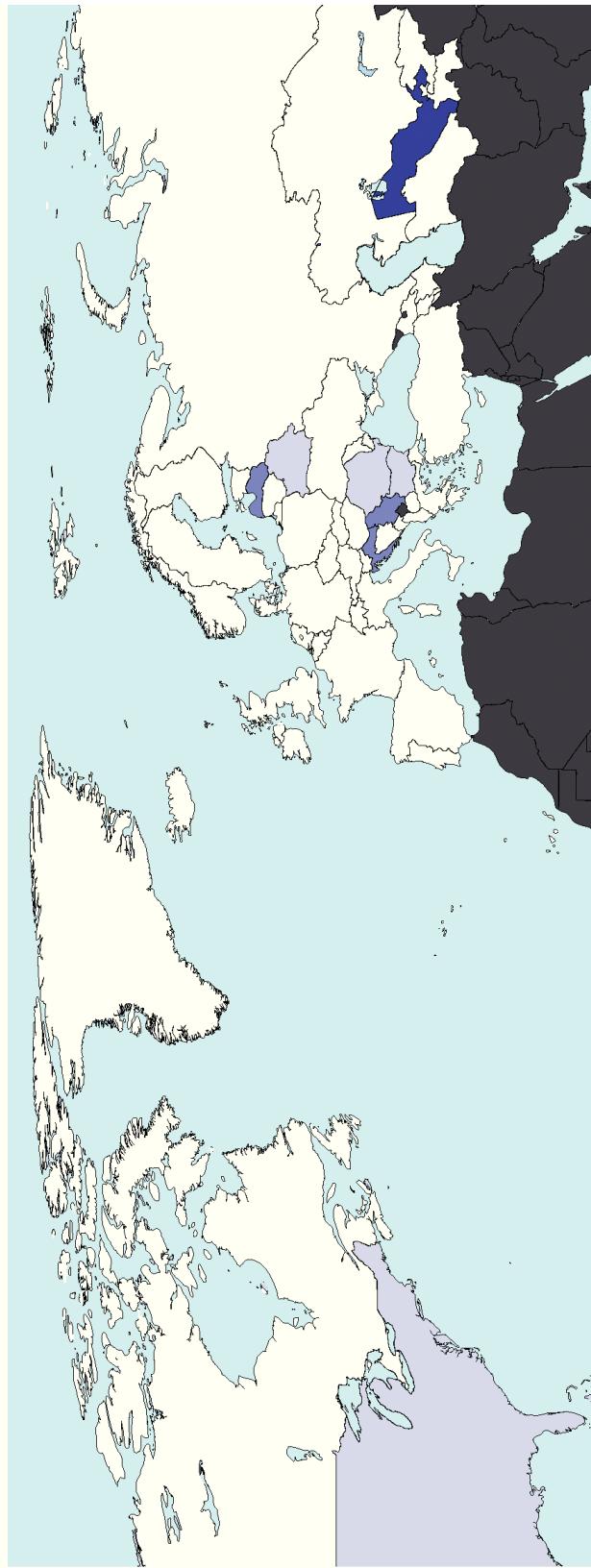
– во все государства, в которые направлялась ОМНВ, направлялись и миссии других форматов, причем в 5 государств на разные выборы направлялись миссии всех трех форматов;

– отсутствует какая-либо четкая зависимость направления ограниченной миссии в то или иное государство от состояния его политической и избирательной систем. Например, в Болгарию после присутствия там МОВ в 2005 и 2006 годах, которая предложила общие рекомендации по административной и законодательной базам (МОП перед направлением МОВ в своем отчете должна была указать наличие в стране «устойчивой демократической системы»³²), в 2009 году была направлена ограниченная миссия по наблюдению за выборами, которая должна выработать «полезные рекомендации»³³ уже для всего избирательного процесса (то есть по методике БДИПЧ ситуация в Болгарии ухудшилась по сравнению с 2005–2006 гг.). В США при фактически неизменных политической и избирательной системах в исследуемый период были направлены все три миссии по наблюдению за выборами: в 2004 году на президентских выборах присутствовала полномасштабная миссия по наблюдению за выборами («возможны серьезные проблемы на избирательных участках»), в 2006 году на промежуточных выборах в Конгресс присутствовала миссия по оценке выборов («могут быть некоторые административные или законодательные проблемы»), в 2008 году на всеобщих выборах присутствовала ограниченная миссия по наблюдению за выборами («нужно дать полезные рекомендации ко всему избирательному процессу»)³⁴.

³² Руководство по наблюдению за выборами. 5-е изд. БДИПЧ ОБСЕ. Варшава, 2005. С. 14.

³³ Там же.

³⁴ В скобках даны краткие основания для направления соответствующих миссий, как они толковались БДИПЧ в 2005 г. в Руководстве по наблюдению за выборами (5-е изд.).



Карта 4. Количество ограниченных миссий БДИПЧ ОБСЕ по наблюдению за выборами

1 2 3 Страны, не входящие в ОБСЕ

Миссии по оценке выборов направлялись в 29 государств (см. Приложение 3.1), в том числе трижды в Словакию, дважды в Болгарию, Великобританию, Ирландию, Испанию, Италию, Нидерланды, Турцию, Францию, США и Эстонию. Наглядно государства, куда направлялись миссии БДИПЧ по оценке выборов, представлены на карте 5. Видно, этот формат миссий использовался в основном в государствах «к Западу от Вены».

Некоторые выводы по направлению миссий БДИПЧ по оценке выборов:

- только 2 из 40 миссий по оценке выборов были направлены в государства-участники СНГ (по одному разу в Казахстан и Узбекистан);
- из 29 государств-участников ОБСЕ, наблюдение в которых осуществлялось в формате миссии по оценке выборов, только в девяти наблюдение за другими выборами осуществлялось в формате миссии по наблюдению за выборами и в шести – в формате ограниченной миссии по наблюдению за выборами;
- существенно чаще имели место быть случаи повторного направления миссии по оценке выборов в одни и те же государства: в 11 из 29 государств, то есть 37,9% государств, в которых использовался этот формат наблюдения, МОВ направлялась два или три раза.

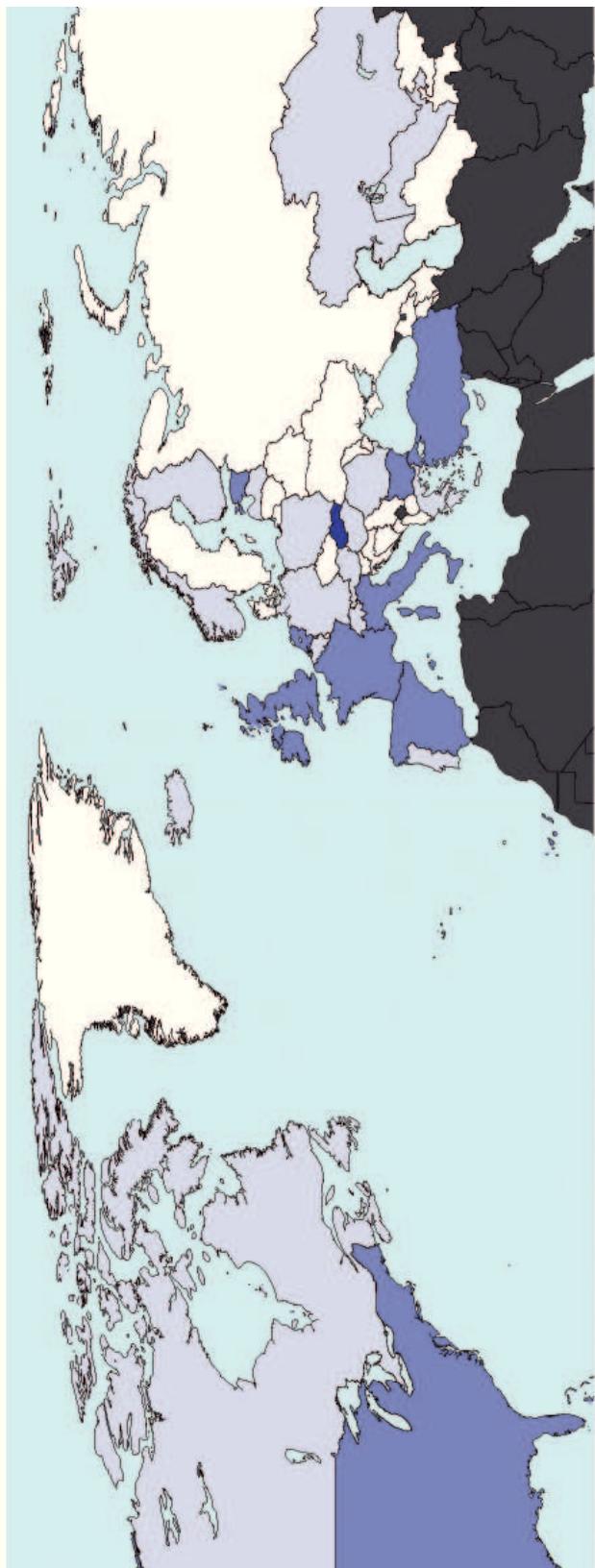
При отсутствии в ОБСЕ четких и однозначных критериев по выбору формата миссий БДИПЧ направляло миссии в государства даже в «нарушение» своих же правил, изложенных в Руководстве БДИПЧ по наблюдению за выборами.

При определении формата миссий наблюдается сильный перекос при сохранившейся общей тенденции – полномасштабная миссия по наблюдению за выборами направляется «к Востоку» от Вены, миссия по оценке выборов – «к Западу» от Вены. Ограниченная миссия по наблюдению за выборами направляется в основном в страны Восточной Европы.

Проблема изначально заложена в установленном БДИПЧ порядке определения формата миссии. В соответствии с Руководством БДИПЧ по наблюдению за выборами миссия по оценке потребностей, которая направляется за несколько месяцев до выборов в потенциальное государство мониторинга, должна определить, какой именно формат миссии БДИПЧ позволил бы **оказать данному государству-участнику наиболее действенную помощь** (выделено авт.) в области совершенствования избирательного процесса³⁵. После чего в государство направляется миссия БДИПЧ с основной целью – «оценить, в какой степени **данный избирательный процесс соответствует обязательствам ОБСЕ и другим международным стандартам демократических выборов** (выделено авт.), отражены ли такие обязательства в национальном законодательстве и как это законодательство выполняется»³⁶. И как факультативную задачу миссия БДИПЧ определяет направления необходимых улучшений, а также вырабатывает необходимые рекомендации.

³⁵ Руководство по наблюдению за выборами. 6-е изд. П. 4.2. С. 33.

³⁶ Там же. П. 2.1. С. 16.



Карта 5. Количество миссий ОБСЕ по оценке выборов

1 2 3 4
Страны, не входящие в ОБСЕ

Таким образом, формат миссии подбирается МОП под одну задачу, а выполняет другую, только внешне кажущуюся похожей (несоответствие рекомендаций поставленным оценкам изложено в разделе 8 «Рекомендации в итоговых отчетах миссий БДИПЧ ОБСЕ»).

Изменение количества миссий БДИПЧ ОБСЕ по годам представлено на графике.





4. Главы миссий БДИПЧ ОБСЕ

В соответствии с Руководством БДИПЧ по наблюдению за выборами «глава миссии возглавляет всю деятельность МНВ по оценке соответствия всех аспектов данного избирательного процесса обязательствам ОБСЕ и другим международным стандартам в области демократических выборов, а также национальному законодательству....Главу миссии назначает директор БДИПЧ по результатам процедуры найма»³⁷.

В соответствии с внутренними инструкциями БДИПЧ ОБСЕ глава миссии, несмотря на задекларированную цель наблюдения за выборами – поддержку прав человека, демократии и верховенства права³⁸ и задач, на решение которых МНВ нацеливала МОП³⁹, руководит деятельностью МНВ, направленной только на оценку аспектов избирательного процесса. Таким образом, глава миссии БДИПЧ, назначаемый директором БДИПЧ и соподчиненный БДИПЧ⁴⁰, вынужден руководствоваться указаниями Бюро и своими внутренними убеждениями, а не выполнять решения директивных органов ОБСЕ, которым, как уже неоднократно

³⁷ Руководство по наблюдению за выборами. 6-е изд. С. 46.

³⁸ Там же. С. 7.

³⁹ Там же. П. 4.2. С. 33.

⁴⁰ Развертывание МНВ осуществляется под общим руководством директора БДИПЧ (Руководство по наблюдению за выборами. 6-е изд. С. 45), подготовка публичных заявлений МНВ осуществляется по согласованию с официальным представителем БДИПЧ (Руководство по наблюдению за выборами. 6-е изд. С. 46).

было продемонстрировано, текст Руководства БДИПЧ по наблюдению за выборами не всегда соответствует. Поэтому исследования зависимости деятельности миссий от ее главы является достаточно показательным и актуальным.

Все миссии БДИПЧ ОБСЕ за указанный период, направляемые на выборы в два тура, возглавлялись одним главой миссии, за исключением трех случаев: миссии по наблюдению за выборами в Казахстане 19 сентября и 3 октября 2004 года, в Литве 20 октября и 10 ноября 1996 года и миссии по оценке выборов в Сербии 7 и 21 декабря 1997 года.

Главы миссий по наблюдению за выборами указаны во всех итоговых отчетах, за исключением первого размещенного на сайте отчета МНВ по выборам в Азербайджане 12 ноября 1995 года.

Как показывает анализ итоговых отчетов БДИПЧ ОБСЕ за период с 1995 года по май 2011 года, к деятельности в качестве главы миссии БДИПЧ ОБСЕ привлекалось 57 человек, из которых 30 по одному разу, 12 – по два раза, 4 – по три раза, 3 – по четыре раза, 1 – пять раз, 1 – семь раз (Кейр Волан, Норвегия), 4 – по восемь раз (Джулиан Пил Йетс, Великобритания; Любомир Копай, Словакия; Марк Пауэр-Стиверс, США; Одри Гловер, Великобритания), 1 – девять раз (Герт-Хайнрих Аренс, Германия), 1 – одиннадцать раз (Питер Эйхер, США), 1 – двадцать два раза (Николай Вулчанов, Болгария). Таблица гражданства глав миссий БДИПЧ ОБСЕ по наблюдению за выборами дана в Приложении 4.1.

Таким образом, более половины миссий БДИПЧ (86 миссий) возглавлялись 9 специалистами, каждый из которых возглавлял по 5 и более миссий. Это свидетельствует об отклонении руководства БДИПЧ от принципа равноправия всех государств ОБСЕ, провозглашенного в Заключительном акте Хельсинкского совещания 1975 года.

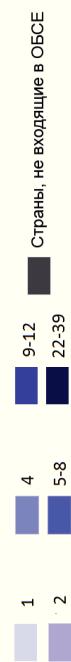
Более того, 57 специалистов, привлекаемых к работе в качестве глав миссии, представляли 20 из 56 государств-участников ОБСЕ, из которых 3 было представлено по одному разу (Венгрия, Польша, Франция), 4 – по два раза (Австрия, Латвия, Македония, Швеция), 4 – по четыре раза (Дания, Италия, Россия, Швейцария), 2 – по семь раз (Канада, Словакия), 1 – 5 раз (Словения), 6 раз (Нидерланды) и 9 раз (Норвегия), 12 раз (Германия), 22 раза (Болгария), 29 раз (США) и 38 раз (Великобритания). Наглядно представительство государств в руководстве миссий изображено на карте 6.

Таким образом, 89 глав миссий БДИПЧ ОБСЕ, то есть 53,9% миссий, возглавлялись представителями 3 из 56, то есть 5,4%, государств-участников ОБСЕ – Великобритании, США и Болгарии.

При относительно большом числе миссий, возглавляемых представителями четырех восточноевропейских государств (10 миссий – Болгария, 8 – Словакия, 5 – Словения, 4 – Россия), каждое из них было представлено только одним специалистом.

Миссии по наблюдению за выборами (полномасштабные миссии) за рассматриваемый период возглавлялись 42 специалистами, представляющими 18 государств-участников ОБСЕ (Австрия, Болгария, Великобритания, Венгрия,

Карта 6. Количество глав миссий БДИПЧ ОБСЕ – граждан государств-участников ОБСЕ

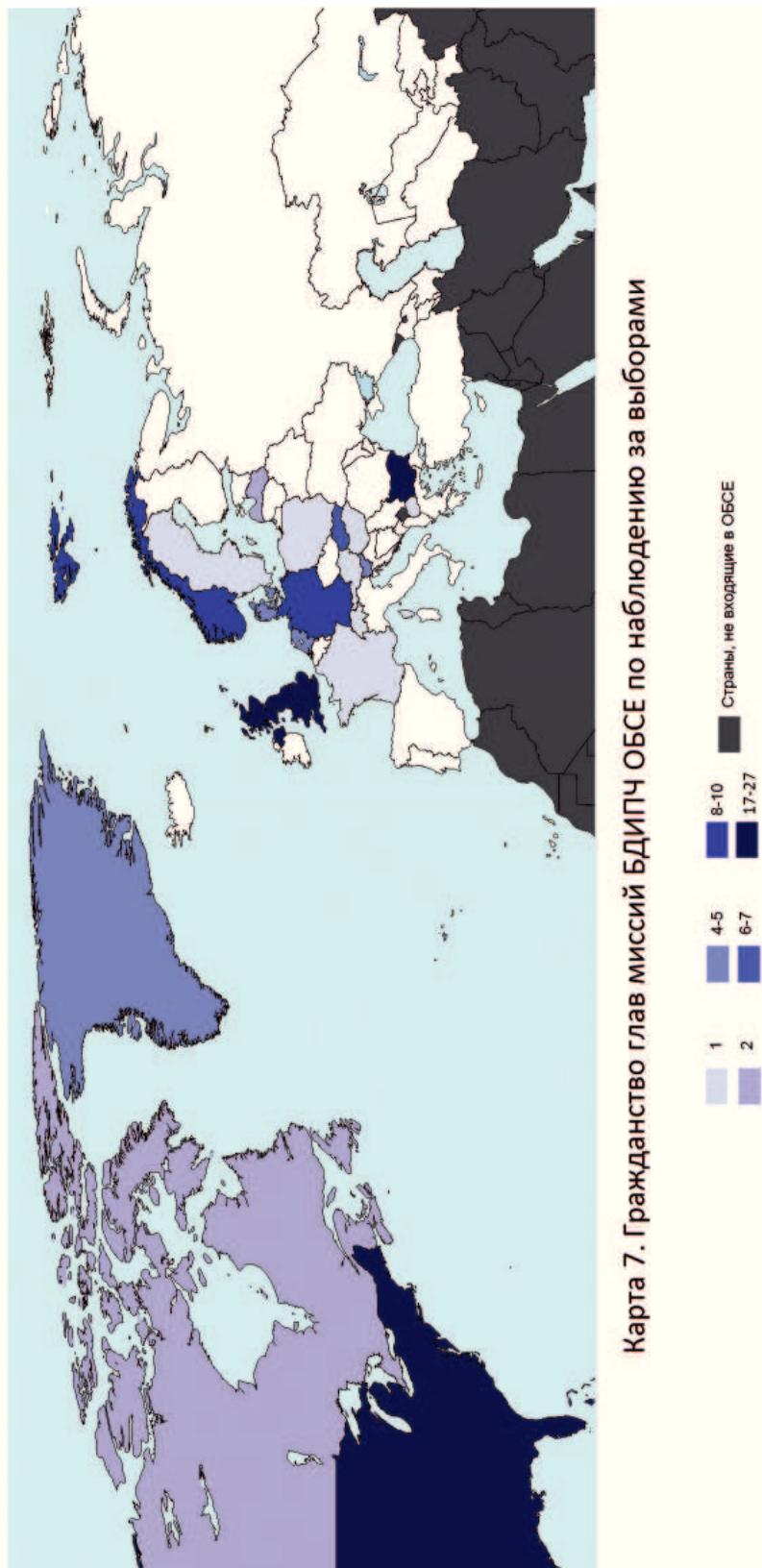


Германия, Дания, Канада, Латвия, Македония, Нидерланды, Норвегия, Польша, Словакия, Словения, США, Франция, Швейцария, Швеция). При этом 89 из 112 миссий по наблюдению за выборами за указанный период возглавлялись представителями шести государств-участников ОБСЕ (Великобритания – 27 миссий, США – 21 миссия, Болгария – 17 миссий, Германия – 10 миссий, Норвегия – 8 миссий, Словакия – 6 миссий), в том числе 65 из 112 миссий возглавлялись представителями трех государств-участников ОБСЕ. В процентном соотношении наблюдается следующая картина: 79,4% миссий возглавлялись представителями 10,7% государств-участников ОБСЕ, а 58,0% миссий – представителями 4,6% государств-участников. Наглядно представительство государств в руководстве полномасштабных миссий (МНВ) БДИПЧ ОБСЕ дано на карте 7.

Сопоставление списков из 25 государств-участников ОБСЕ, в которые направлялись полномасштабные миссии по наблюдению за выборами, и 18 государств-участников ОБСЕ, граждане которых возглавляли такие миссии, свидетельствует о том, что пересечение этих списков наблюдается лишь пять раз: Болгария, где на две принятые миссии по наблюдению за выборами приходится 17 направленных в другие государства глав миссий, Венгрия, где на две принятые миссии приходится 1 направленный глава миссии, Латвия, где на одну принятую миссию приходится 2 направленных главы миссии, Словакия, где на три принятые миссии приходится 6 направленных глав миссий, и США, где на одну принятую миссию приходится 21 направленный глава миссии. Как видно, наиболее адекватное соотношение, отвечающее принципу взаимности наблюдения за выборами, имеется лишь в Венгрии, Латвии и Словакии, причем в первых двух государствах скорее речь идет о «статистической погрешности» в ходе исследования деятельности БДИПЧ ОБСЕ.

Соотношение количества МНВ, направленных в государство, и количества МНВ, возглавляемых гражданами государства

| Государство-участник ОБСЕ | Количество МНВ, направленных в государство | Количество МНВ, возглавляемых гражданами государства |
|------------------------------|--|--|
| Австрия | - | 1 |
| Азербайджан | 7 | - |
| Албания | 5 | - |
| Армения | 7 | - |
| Белоруссия | 4 | - |
| Болгария | 2 | 17 |
| Босния и Герцеговина | 5 | - |
| Великобритания | - | 27 |
| Венгрия | 2 | 1 |
| Германия | - | 10 |
| Грузия | 7 | - |



| Государство-участник ОБСЕ | Количество МНВ, направленных в государство | Количество МНВ, возглавляемых гражданами государства |
|---------------------------|--|--|
| Дания | - | 4 |
| Казахстан | 5 | - |
| Канада | - | 2 |
| Киргизия | 7 | - |
| Латвия | 1 | 2 |
| Литва | 1 | - |
| Македония | 7 | 1 |
| Молдавия | 7 | - |
| Нидерланды | - | 5 |
| Норвегия | - | 8 |
| Польша | - | 1 |
| Россия | 5 | - |
| Румыния | 2 | - |
| Сербия | 7 | - |
| Словакия | 3 | 6 |
| Словения | - | 4 |
| США | 1 | 21 |
| Таджикистан | 4 | - |
| Украина | 7 | - |
| Франция | - | 1 |
| Хорватия | 5 | - |
| Черногория | 9 | - |
| Чехия | 2 | - |
| Швейцария | - | 1 |
| Швеция | - | 1 |
| Эстония | 1 | - |

Таким образом, 58,0% полномасштабных миссий по наблюдению за выборами БДИПЧ ОБСЕ возглавлялись гражданами государств-участников ОБСЕ, в которые такие миссии не направлялись ни разу, а 8,0% полномасштабных миссий (9 миссий) возглавлялись гражданами государств, в которых не было ни одной миссии БДИПЧ какого-либо формата (по 4 раза представителями Дании и Словении, 1 раз представителем Швеции).

Анализ же аналогичного соотношения в период с 1 января 2003 года по 1 июня 2011 года свидетельствует о том, что 82,6% полномасштабных миссий по наблюдению за выборами БДИПЧ возглавлялись гражданами государств-участников ОБСЕ, в которые за указанный период такие миссии не направлялись ни разу.

Соотношение количества МНВ, направленных в государство, и количества МНВ, возглавляемых гражданами государства (1 января 2003 г. – 1 июня 2011 г.)

| Государство-участник ОБСЕ | Количество миссий по наблюдению за выборами, направленных в государство | Количество глав миссий по наблюдению за выборами – граждан государства |
|---------------------------|---|--|
| Австрия | - | 1 |
| Азербайджан | 4 | - |
| Албания | 2 | - |
| Армения | 4 | - |
| Белоруссия | 4 | - |
| Болгария | - | 5 |
| Босния и Герцеговина | 2 | - |
| Великобритания | - | 11 |
| Венгрия | - | 1 |
| Германия | - | 10 |
| Грузия | 5 | - |
| Дания | - | 2 |
| Казахстан | 4 | - |
| Канада | - | 2 |
| Киргизия | 5 | - |
| Латвия | - | 2 |
| Македония | 4 | 1 |
| Молдавия | 4 | - |
| Нидерланды | - | 4 |
| Россия | 2 | - |
| Сербия | 4 | - |
| Словакия | - | 6 |
| Словения | - | 4 |
| США | 1 | 9 |
| Таджикистан | 3 | - |
| Украина | 4 | - |
| Хорватия | 1 | - |
| Черногория | 5 | - |
| Швейцария | - | 1 |

Таким образом, в назначении глав миссий по наблюдению за выборами, особенно полномасштабных, в действиях БДИПЧ наблюдается отход от принципа равноправия государств-участников ОБСЕ. Также видно явное неприятие БДИПЧ принципа взаимности, провозглашенного МПА СНГ одним из основополагающих принципов международного наблюдения за выборами и референдумами⁴¹.

⁴¹ Декларация МПА СНГ «О принципах международного наблюдения за выборами и референдумами в государствах-участниках Содружества Независимых Государств». П. 1.4.



5. Численный состав миссий БДИПЧ ОБСЕ

В соответствии с методикой наблюдения за выборами БДИПЧ ОБСЕ численность миссии БДИПЧ ОБСЕ зависит в первую очередь от ее формата.

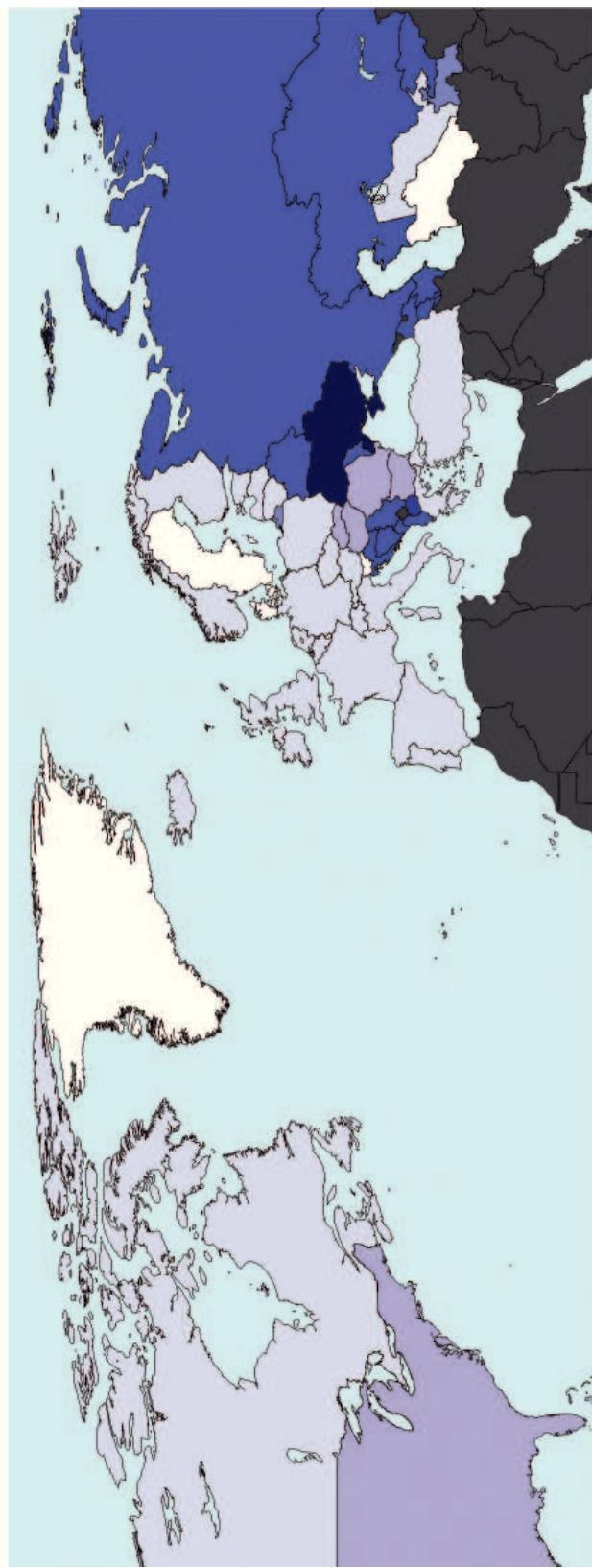
Общее число наблюдателей БДИПЧ ОБСЕ, осуществивших наблюдение за выборами, представлено на карте 8.

Миссии по оценке выборов

В задачу МОВ входит не комплексное наблюдение за всем избирательным процессом, а отслеживание конкретных проблем, выявленных МОП. Вместо того, чтобы составлять общие выводы о соответствии тех или иных выборов обязательствам ОБСЕ, другим международным стандартам и национальному законодательству, МОВ проводит оценку этих конкретных проблем, опираясь на данные стандарты. В своем итоговом отчете МОВ отмечает возможные отклонения от соответствующих стандартов, а также предлагает рекомендации по совершенствованию данного избирательного процесса.

В соответствии с Руководством БДИПЧ по наблюдению за выборами⁴² МОВ направляется в такие страны, где стороны, заинтересованные в исходе данных выборов, выражают полное доверие к избирательному процессу, к беспристрастности и прозрачности действий избирательных органов. При этом МОП в своем отчете указывает на наличие в стране политического плюрализма, уважения

⁴² Руководство по наблюдению за выборами. 6-е изд. С. 39.



Карта 8. Общее число наблюдателей БДИПЧ ОБСЕ на территории государств-участников ОБСЕ

| | | | |
|---------|-----------|-----------|----------------------------|
| 99< | 500-999 | 3000-6999 | Страны, не входящие в ОБСЕ |
| 100-500 | 1000-2999 | 7000> | |
| | | | |

основных свобод, эффективных демократических институтов, свободных и независимых средств массовой информации и развитого гражданского общества.

Миссии по оценке выборов, согласно Руководству по наблюдению за выборами, состоят только из экспертов, то есть основного состава миссии, среднее число которых около десяти (в нормативных документах БДИПЧ нет привязки численности МОВ ни к численности избирателей, ни к территории государства).

За период деятельности БДИПЧ ОБСЕ в сфере наблюдения за выборами была направлена 41 миссия по оценке выборов, 38 из них разместили итоговые отчеты на сайте БДИПЧ ОБСЕ по состоянию на 1 июня 2011 года. Фактическое число экспертов в составе миссий по оценке выборов колеблется от 5 до 43 человек. Общая численность миссий БДИПЧ ОБСЕ по оценке выборов дана в Приложении 5.1.

Ограниченные миссии по наблюдению за выборами

Ограниченнная миссия по наблюдению за выборами, которая не задействует краткосрочных наблюдателей в день выборов, может быть развернута в стране, где, по мнению МОП, в день выборов на избирательных участках, скорее всего, не возникнут серьезные, массовые проблемы, но где наблюдение за всем долговременным избирательным процессом в масштабах страны может все-таки привести к выработке полезных рекомендаций. К таким выводам МОП приходит в тех случаях, когда во время своей работы она убедится в наличии высокого уровня доверия общества к мероприятиям дня выборов и не услышит опасений насчет возможных систематических нарушений в этот день. В таких ситуациях МОП считает, что положительный эффект от наблюдения за данными выборами будет получен главным образом в рамках долгосрочного наблюдения.

С другой стороны, решение о направлении ОМНВ может быть принято и тогда, когда МОП придет к выводу об отсутствии в данной стране условий для проведения эффективного наблюдения в день голосования – главным образом ввиду отсутствия подлинного политического плюрализма и реального выбора у избирателей – и о том, что развертывание КН не принесет никакой практической пользы. Однако комплексная оценка избирательного процесса и выработка последующих рекомендаций может тем не менее помочь в совершенствовании этого процесса – особенно в ситуации, когда имеется достаточная политическая воля к ведению диалога после выборов, посвященного рекомендациям по совершенствованию общей системы проведения выборов⁴³.

Ограниченные миссии по наблюдению за выборами, согласно Руководству по наблюдению за выборами, состоят из основной группы в составе 10–15 международных экспертов, а также долгосрочных наблюдателей, число которых определяется миссией по оценке потребностей.

За рассматриваемый период БДИПЧ ОБСЕ было направлено 13 ограниченных миссий по наблюдению за выборами, число наблюдателей (суммарно

⁴³ Там же. С. 38.

экспертов основной группы и долгосрочных наблюдателей) в абсолютном большинстве случаев варьировалось от 13 до 34 человек, при этом 2 ОМНВ включали 60 и 320 наблюдателей. При этом самыми малочисленными были миссии в Латвии на выборах 2 октября 2010 года (13 человек) и 7 октября 2006 года (18 человек) и Болгарии 5 июля 2009 года (17 человек), а самыми крупными по числу наблюдателей – в Румынии на выборах 22 ноября и 6 декабря 2009 года (25 человек), Сербии 11 мая 2008 года (34 человека), США 4 ноября 2008 года (60 человек) и Белоруссии 9 сентября 2001 года (320 человек).

Общая численность ограниченных миссий по наблюдению за выборами дана в Приложении 5.2.

Полномасштабная миссия по наблюдению за выборами

В случаях, когда МОП приходит к выводу, что заинтересованные силы в данной стране не в полной мере доверяют органам по проведению выборов, избирательному процессу в целом и процедурам дня голосования и что присутствие наблюдателей может повысить доверие общества к выборам, она может рекомендовать направить в эту страну полномасштабную миссию по наблюдению за выборами (включая ДН и КН). Миссия БДИПЧ по наблюдению за выборами – наиболее всеобъемлющая форма деятельности БДИПЧ в этой области. МНВ оценивает проведение выборов с точки зрения их соответствия обязательствам ОБСЕ, другим международным стандартам демократических выборов, а также положениям национального законодательства⁴⁴.

Большее значение численность миссии БДИПЧ ОБСЕ приобретает в случае работы в формате миссии по наблюдению за выборами, то есть полномасштабной миссии. Как указано в Руководстве по наблюдению за выборами, такая миссия состоит из трех звеньев – основной группы в количестве 10–15 экспертов, долгосрочных наблюдателей и краткосрочных наблюдателей. При этом число долгосрочных и краткосрочных наблюдателей определяется миссией по оценке потребностей с учетом нескольких факторов, а именно тип выборов, количество избирательных округов, общее число избирателей, географические особенности страны, структура органов по проведению выборов на уровне ниже общегосударственного, количество избирательных участков, количество отчетов от наблюдателей, необходимое для получения статистически представительной выборки данных с избирательных участков, а также информации о том, насколько оптимальным было число наблюдателей в составе предыдущих миссий БДИПЧ в данной стране⁴⁵. Однако какие-либо конкретные критерии, исходя из значения которых должно определяться число долгосрочных наблюдателей и краткосрочных наблюдателей, в Руководстве не содержатся.

За рассматриваемый период БДИПЧ ОБСЕ было направлено 113 миссий по наблюдению за выборами в 25 государств-участников ОБСЕ. Численность мис-

⁴⁴ Там же. С. 37.

⁴⁵ Там же. С. 34.

сий по наблюдению за выборами, включающая общее число наблюдателей миссии: экспертов основной группы, долгосрочных наблюдателей и краткосрочных наблюдателей, варьировалась от 9 в миссиях, которые приняли решение не размещать краткосрочных наблюдателей, и 41 в миссиях с участием краткосрочных наблюдателей до 964 наблюдателей на выборах, проходящих в один тур, и 2762 наблюдателей на выборах, проходящих в три тура (1372 наблюдателя на одном из трех туров)⁴⁶.

Самые малочисленные миссии по наблюдению за выборами (без учета двух миссий, принявших решение не направлять краткосрочных наблюдателей), направлялись в Литву на выборы 20 октября и 10 ноября 1996 года (41 наблюдатель) и Албанию на выборы 26 мая и 2 июня 1996 года (53 наблюдателя), самые многочисленные – в Украину на выборы 30 сентября 2007 года, 26 марта 2006 года, 7 января и 7 февраля 2010 года, 21 октября, 21 ноября и 26 декабря 2004 года (от 870 до 2762 наблюдателей).

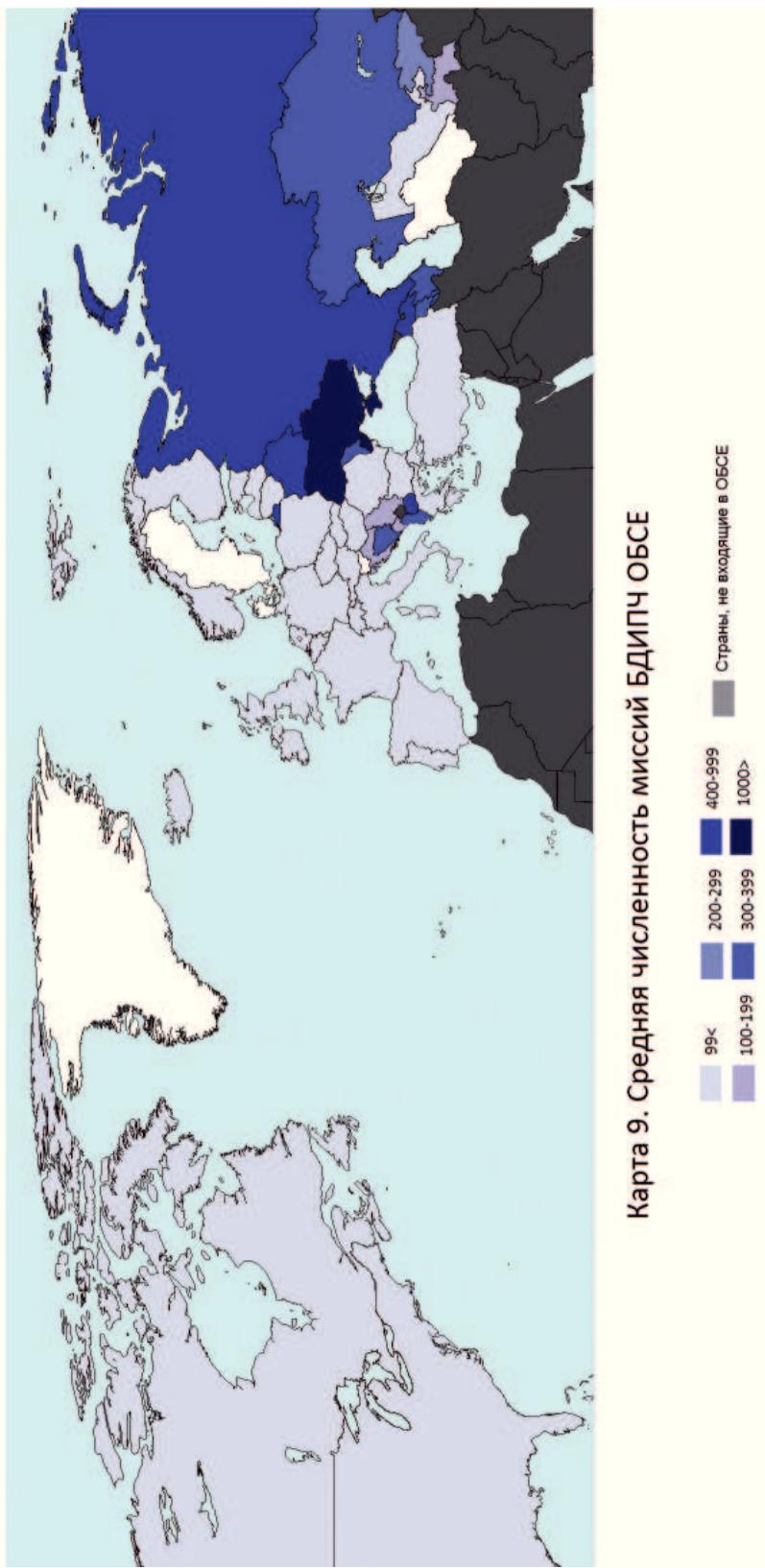
Общая численность полномасштабных миссий наблюдения за выборами дана в Приложении 5.3. Наглядно «плотность» наблюдателей БДИПЧ ОБСЕ на общегосударственных выборах представлена на карте 9.

Как видно из представленных материалов, основная масса наблюдателей БДИПЧ ОБСЕ была направлена на выборы в государства, расположенные на территории бывших СССР и Югославии, что, естественно, повлияло и на общий расклад оценок БДИПЧ по результатам выборов в соответствии с установленной методикой Бюро.

Особенностью полномасштабных миссий по наблюдению за выборами, по сравнению с миссиями БДИПЧ других форматов, является существенный разброс в их численности: численность таких миссий за исследуемый период варьировалась от 9 до 2762 наблюдателей.

В связи с этим авторами исследования проведен анализ соотношения численности миссии по наблюдению за выборами и оценок этими миссиями наблюдаемых выборов. С целью исследования такого соотношения миссии по наблюдению за выборами были распределены на 8 групп с шагом по 100 наблюдателей: до 100 наблюдателей, от 101 до 200 наблюдателей ... от 601 до 700 наблюдателей, 701 и более наблюдателей. При этом в последнюю группу сверхкрупных миссий по наблюдению за выборами попали четыре миссии, направлявшиеся только в Украину на выборы 2004, 2006, 2007 и 2010 годов, численность этих миссий с учетом сложения числа наблюдателей на нескольких турах одних и тех же выборов составляла соответственно 2762, 964, 870 и 1566 наблюдателей; в Россию на выборы 1996 года – 868 наблюдателей, и в Македонию на выборы 2002 года – 923 наблюдателя. В связи с этим данная группа является исключительной по сравнению с иными.

⁴⁶ Количество наблюдателей на выборах, проходящих в несколько туров, определялось как сумма количества наблюдателей, размещенных в каждом из них, по данным итоговых отчетов миссий.



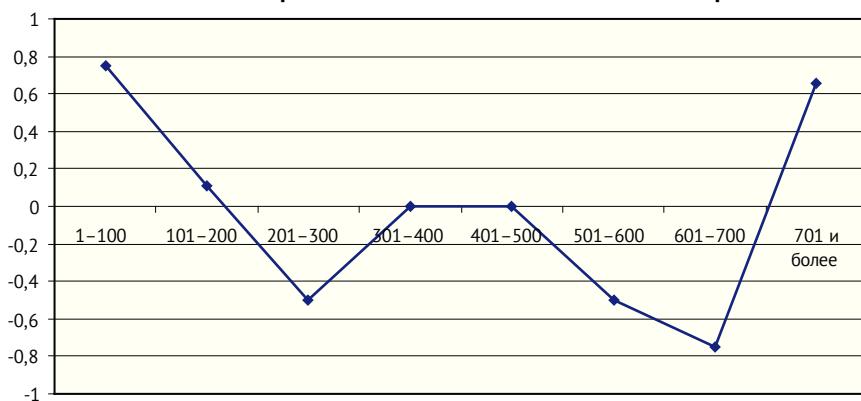
В рамках каждой из указанных восьми групп миссий авторами исследования была вычислена средняя оценка выборов, которая представляет собой среднее арифметическое оценок всех выборов миссиями соответствующей группы. При этом перевод оценки выборов в баллы производился на основе методики, разработанной авторами исследования и изложенной в разделе 7 настоящего исследования.

Анализ соотношения численности миссий по наблюдению за выборами и оценок выборов такими миссиями при использовании шага в 100 наблюдателей выявляет тенденцию на ухудшение оценки выборов с увеличением числа наблюдателей в составе миссии.

**Соотношение
числа наблюдателей в составе миссии по наблюдению за выборами
и оценки выборов миссиями по наблюдению за выборами**

| Число наблюдателей | Средняя оценка выборов |
|--------------------|------------------------|
| 1–100 | 0,75 |
| 101–200 | 0,11 |
| 201–300 | -0,5 |
| 301–400 | 0 |
| 401–500 | 0 |
| 501–600 | -0,5 |
| 601–700 | -0,75 |
| 701 и более | 0,66 |

**График соотношения
числа наблюдателей в составе миссии по наблюдению за выборами
и оценки выборов миссиями по наблюдению за выборами**



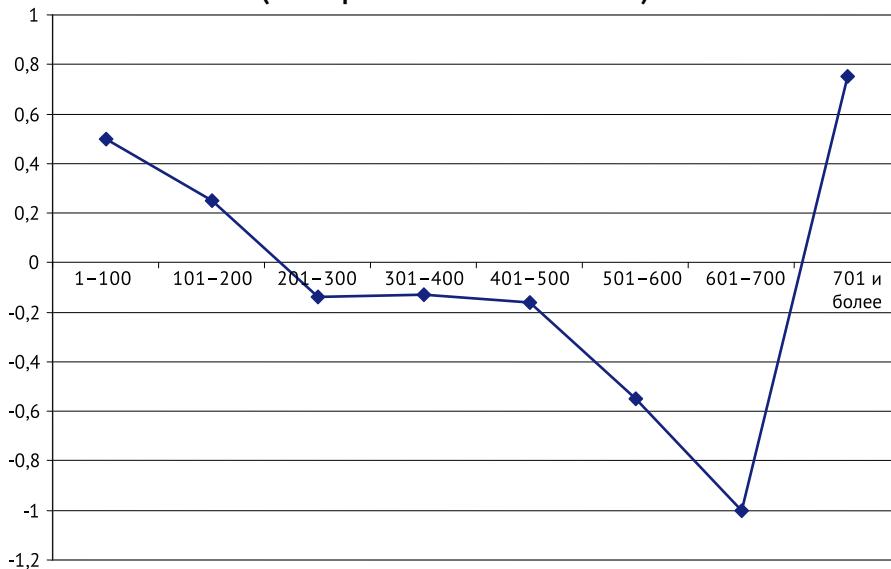
Интересно, что в последние годы выявленная тенденция перерастает в очевидную закономерность.

**Соотношение
числа наблюдателей в составе миссии по наблюдению за выборами
и оценки выборов миссиями по наблюдению за выборами
(1 января 2003 г. – 1 июня 2011 г.)**

| Число наблюдателей | Средняя оценка выборов |
|--------------------|------------------------|
| 1–100 | 0,5 |
| 101–200 | 0,25 |
| 201–300 | -0,14 |
| 301–400 | -0,13 |
| 401–500 | -0,16 |
| 501–600 | -0,55 |
| 601–700 | -1,0 |
| 701 и более* | 0,75 |

* В указанную категорию попадают миссии по наблюдению за выборами, направлявшиеся только в одно государство – Украину в 2004, 2006, 2007 и 2010 гг.

**График соотношения
числа наблюдателей в составе миссии по наблюдению за выборами
и оценки выборов миссиями по наблюдению за выборами
(1 января 2003 г. – 1 июня 2011 г.)**





6. Оценка выборов миссиями БДИПЧ ОБСЕ

В соответствии с внутренними документами БДИПЧ ОБСЕ основной целью деятельности миссии БДИПЧ ОБСЕ по наблюдению за выборами является оценка степени соответствия выборов обязательствам ОБСЕ и другим международным стандартам демократических выборов.

Согласно шестому изданию Руководства по наблюдению за выборами, «цель любого мероприятия БДИПЧ по наблюдению за выборами состоит в том, чтобы оценить, в какой степени данный избирательный процесс соответствует обязательствам ОБСЕ и другим международным стандартам демократических выборов, отражены ли такие обязательства в национальном законодательстве и как это законодательство выполняется»⁴⁷.

Такая оценка, как следует из Руководства по наблюдению за выборами, должна содержаться в итоговом отчете миссии: «Итоговый отчет содержит общую оценку конкретного избирательного процесса. В частности, в отчет входят заключения миссии об избирательном процессе во всей его полноте, а также о степени соответствия этого процесса обязательствам ОБСЕ, другим международным стандартам в области демократических выборов и положениям национального законодательства»⁴⁸.

⁴⁷ Руководство по наблюдению за выборами. 6-е изд. С. 16.

⁴⁸ Там же. С. 119.

Следует отметить, что те же требования к итоговому отчету содержались и в пятом издании Руководства по наблюдению за выборами: «Итоговый отчет миссии по наблюдению за выборами излагает свою общую оценку избирательного процесса. В частности, в отчете содержатся заключения МНВ по поводу того, в какой степени проведение избирательного процесса соответствовало обязательствам ОБСЕ, всеобщим принципам и другим международным обязательствам по проведению демократических выборов, а также насколько избирательный процесс соответствовал внутреннему законодательству страны... В конечном счете все выборы оцениваются на предмет их соответствия обязательствам ОБСЕ, всем общим стандартам и другим международным обязательствам»⁴⁹.

Общая оценка выборов представляет собой изложенную в итоговом отчете (в разделе «Резюме» или «Выводы») общую оценку наблюдаемого избирательного процесса, то есть заключение миссии о степени соответствия этого процесса обязательствам ОБСЕ, другим международным стандартам в области демократических выборов и положениям национального законодательства.

В ходе настоящего исследования были проанализированы 162 отчета миссий БДИПЧ ОБСЕ за период с 1 января 1995 года по 1 июня 2011 года.

На основе анализа итоговых отчетов миссий БДИПЧ ОБСЕ выделены шесть вариантов оценки степени соответствия выборов обязательствам ОБСЕ и другим международным стандартам:

- полностью соответствуют обязательствам ОБСЕ и другим международным стандартам демократических выборов;
- частично или с оговорками соответствуют обязательствам ОБСЕ и другим международным стандартам;
- отсутствует четкая оценка степени соответствия обязательствам ОБСЕ и другим международным избирательным стандартам (невнятные и расплывчатые формулировки);
- не соответствуют обязательствам ОБСЕ и другим международным стандартам при наличии отдельных положительных аспектов;
- полностью не соответствуют обязательствам ОБСЕ и другим международным стандартам;
- оценка степени соответствия выборов обязательствам ОБСЕ и международным стандартам демократических выборов отсутствует (либо в тексте заключения БДИПЧ ОБСЕ вообще отсутствует такая оценка, либо оценивается что-то иное, например, соответствие выборов демократическим традициям государства).

Анализ итоговых отчетов БДИПЧ ОБСЕ свидетельствует об отсутствии единых критериев и стандартов, и, как следствие, единых формулировок, которые используются миссиями для выражения оценки степени соответствия выборов обязательствам ОБСЕ и другим международным стандартам демократических выборов.

⁴⁹ Руководство по наблюдению за выборами. 5-е изд. С. 85.

В связи с этим авторы настоящего исследования все оценки, использованные в итоговых отчетах миссий БДИПЧ ОБСЕ, классифицировали следующим образом (с указанием формулировок, использованных в итоговых отчетах миссий, соответствующих каждой из указанных оценок):

1 – полностью соответствуют обязательствам ОБСЕ и другим международным стандартам демократических выборов:

- соответствуют обязательствам ОБСЕ и другим международным стандартам;
- в целом соответствуют обязательствам ОБСЕ и другим международным стандартам, но некоторые (незначительные) аспекты требуют улучшения;

2 – частично или с оговорками соответствуют обязательствам ОБСЕ и другим международным стандартам:

- частично соответствуют обязательствам ОБСЕ и другим международным стандартам;

– соответствуют большинству обязательств и стандартов, но при этом такие обязательства и стандарты реализованы не в полной мере либо со значительными, но не весьма существенными проблемами;

– в целом соответствуют, но некоторые ключевые аспекты требуют дальнейших улучшений;

– в целом проведены в соответствии с обязательствами, но некоторые ключевые сферы требуют дальнейших действий;

– в целом соответствуют, но выявились серьезные проблемы;

– в основном в соответствии с обязательствами;

– в основном соответствовали обязательствам ОБСЕ по проведению демократических выборов, но некоторые нарушения бросили тень на процесс в целом;

– соответствуют почти всем обязательствам ОБСЕ;

– выборы соответствовали многим обязательствам ОБСЕ и Совета Европы, но необходимы дальнейшие улучшения, а наблюдение за событиями после дня выборов показало дальнейшие недостатки, что бросает вызов некоторым обязательствам ОБСЕ;

3 – отсутствует четкая оценка степени соответствия обязательствам ОБСЕ и другим международным избирательным стандартам (невнятные и расплывчатые формулировки):

– выборы продемонстрировали заметный прогресс по сравнению с предыдущими выборами и в некоторых отношениях привели страну ближе к соответствию обязательствам ОБСЕ и другим международным стандартам демократических выборов;

– выборы стали ощутимым продвижением к соответствию обязательствам ОБСЕ и другим международным стандартам демократических выборов;

– власти продемонстрировали политическую волю в отношении того, чтобы государство приблизилось к проведению демократических выборов в соответствии с обязательствами, тем не менее есть необходимость глубокой реформы законодательства;

- выборы не позволили полностью проверить демократическую и избирательную практику, изложенную в Копенгагенском документе;
 - хотя первый и второй туры не соответствовали значительному числу обязательств ОБСЕ, Совета Европы и другим международным стандартам демократических выборов, повторный второй тур намного приблизил государство к ним, выборы продемонстрировали, что когда очевидна четкая политическая воля по проведению выборов в соответствии с обязательствами в рамках ОБСЕ, многое может быть достигнуто в течение короткого периода времени;
 - все еще необходимо провести реформы по проведению подлинных демократических выборов, поскольку в ходе настоящих выборов был выявлен ряд недостатков, подобных тем, которые отмечались в ходе предыдущих выборов;
- 4 – не соответствуют обязательствам ОБСЕ и другим международным стандартам при наличии отдельных положительных аспектов:*
- не в полной мере соответствуют обязательствам ОБСЕ;
 - соответствуют ряду обязательств, но не соответствуют ключевым обязательствам ОБСЕ;
 - произошли улучшения, но выборы не соответствуют обязательствам;
 - отмечен значительный прогресс в выполнении обязательств, но избирательный процесс не смог удовлетворить некоторые требования ОБСЕ;
 - необходимо пройти значительный путь, прежде чем государство сможет полностью соответствовать обязательствам;
 - не соответствовали ряду обязательств ОБСЕ, несмотря на соблюдение некоторых из них;
 - государству предстоит пройти значительный путь, прежде чем оно сможет полностью соответствовать своим обязательствам в рамках ОБСЕ;
- 5 – полностью не соответствуют обязательствам ОБСЕ и другим международным стандартам:*
- не соответствуют обязательствам ОБСЕ и другим международным стандартам демократических выборов;
 - не соответствуют ряду обязательств; не соответствуют ключевым обязательствам;
 - в значительной мере не соответствуют обязательствам;
 - не соответствуют многим обязательствам ОБСЕ и международным стандартам демократических выборов;
- 6 – оценка степени соответствия выборов обязательствам ОБСЕ и международным стандартам демократических выборов отсутствует (либо полностью отсутствует, либо дана оценка соответствия выборов демократическим традициям государства):*
- выборы подтвердили доверие избирателей;
 - выборы проведены в атмосфере конкуренции, открытости и плюрализма;
 - выборы подтвердили демократические принципы, сложившиеся за последние годы;
 - прошли в атмосфере плюрализма;

- выборы показали демократический и плюралистический избирательный процесс;
- был широкий и реальный выбор;
- выборы проведены в целом в спокойной атмосфере, наблюдатели в целом удовлетворены избирательными процедурами, хотя отдельные небольшие нарушения имели место;
- выборы представляли собой заметное достижение на фоне политической напряженности;
- государство имеет давние традиции проведения демократических выборов и эти выборы проведены в соответствии с этими традициями;
- выборы отразили стабильную демократическую традицию в государстве;
- выборы подтвердили солидный опыт в проведении демократических выборов.

По результатам анализа 162 итоговых отчетов, размещенных на сайте БДИПЧ ОБСЕ, установлено, что полностью соответствующими обязательствам признаны 20 выборов, частично соответствующими – 39 выборов, несоответствующими обязательствам при наличии отдельных положительных аспектов – 19 выборов, полностью несоответствующими обязательствам – 27 выборов. Нейтральная оценка или отсутствие оценки отмечено в 57 отчетах миссии: четкая оценка степени соответствия выборов обязательствам не сформулирована в 23 случаях (из которых 15 на выборах до 31 декабря 2002 г. и 8 – на выборах после 1 января 2003 г.), а в 34 случаях миссиями БДИПЧ ОБСЕ фактически не предпринимались попытки сформулировать оценку степени соответствия выборов обязательствам ОБСЕ и другим международным стандартам демократических выборов (при этом в 31 случае на выборах после 1 января 2003 г.) – в 20 случаях в отчетах содержалась оценка отдельных аспектов избирательного процесса, а в 14 случаях выборы, как следует из отчета, оценивались на предмет соответствия демократическим традициям государства, в котором они проводились, и были признаны соответствующими таким традициям.

Оценки выборов разными форматами миссий БДИПЧ ОБСЕ

| Формат миссии | Положительная оценка | Отрицательная оценка | Нейтральная оценка или отсутствие оценки |
|---|----------------------|----------------------|--|
| Миссия по оценке выборов | 0 | 4 | 36 |
| Ограниченная миссия по наблюдению за выборами | 9 | 4 | 0 |
| Миссия по наблюдению за выборами | 50 | 38 | 24 |

Из 46 выборов, признанных миссиями БДИПЧ ОБСЕ несоответствующими обязательствам (полностью либо с отдельными положительными аспектами), 39 проходили в государствах-участниках СНГ и 5 – в государствах бывшей Югославии, 1 – в Латвии и 1 – в Албании, то есть все выборы, оцененные отрицательно, проходили в восточноевропейских государствах. За рассматриваемый период ни одни выборы в западной части ОБСЕ не оценены миссиями БДИПЧ ОБСЕ отрицательно.

Отрицательные оценки в 38 случаях из 46 сделаны при осуществлении наблюдения в формате полномасштабной миссии по наблюдению за выборами, в четырех – в формате ограниченной миссии по наблюдению за выборами и в четырех – в формате миссии по оценке выборов.

В 24 случаях полномасштабные миссии по наблюдению за выборами в итоговом отчете не сформулировали с определенной степенью точности оценку соответствия выборов обязательствам ОБСЕ и другим международным стандартам демократических выборов. При этом за период с 1 января 2003 года отсутствие четкой оценки выборов в итоговых заключениях миссий по наблюдению за выборами наблюдалось лишь 9 раз, в том числе 8 раз – в государствах-участниках СНГ. В следующей таблице приведены некоторые обстоятельства, при которых вырабатывались упомянутые заключения миссии БДИПЧ ОБСЕ.

Некоторые характеристики выборов, в отношении которых оценка степени соответствия обязательствам ОБСЕ не была четко сформулирована

| Государство | Избираемый орган | Дата выборов | Некоторые обстоятельства |
|-------------|------------------|--------------------------|---|
| Грузия | Президент | 04.01.2004 | Выборы состоялись непосредственно после «революции роз», в результате которой свергнут президент Э. Шеварднадзе. По результатам выборов президентом избран прозападный кандидат М. Саакашвили. |
| Украина | Президент | 31.10, 21.11, 26.12.2004 | В ходе выборов состоялась «коранжевая революция», победителем «повторного второго тура» признан прозападный кандидат В.А. Ющенко. Первые два тура были оценены негативно, третий – в целом позитивно. |
| Молдавия | Парламент | 06.03.2005 | Перед выборами фактически произошла смена внешнеполитического курса президента В. Воронина, переориентировавшегося на запад. |

| Государство | Избираемый орган | Дата выборов | Некоторые обстоятельства |
|--------------------|-------------------------|---------------------|--|
| Киргизия | Президент | 10.07.2005 | Первые выборы после «тюльпановой революции», в результате которой был свергнут президент А. Акаев. По результатам выборов президентом избран К. Бакиев, внешнеполитический курс которого на момент окончания выборов еще не был определен. |
| Таджикистан | Президент | 06.11.2006 | Первые президентские выборы, наблюдавшиеся БДИПЧ ОБСЕ. В отчете указано, что «не позволили полностью проверить демократическую и избирательную практику ... ввиду отсутствия истинного выбора и значимого плюрализма». |
| Грузия | Парламент | 21.05.2008 | Выборы состоялись после политического кризиса, результатом которого стал развал политической коалиции, сформированной после «революции роз», и досрочная отставка президента, правительства и распуск парламента. Основными конкурентами на выборах стали бывшие союзники по «революции роз», самостоятельные политические пристрастия которых еще не имели четких контуров. |
| Киргизия | Парламент | 10.10.2010 | Первые выборы после второй «народной революции», в результате которой свергнут президент К. Бакиев. Неопределенный политический расклад сил по результатам выборов. |
| Казахстан | Президент | 03.04.2011 | Выборы состоялись непосредственно после председательства Казахстана в ОБСЕ. Несмотря на отсутствие четкой общей оценки выборов, практически все отдельные аспекты выборов охарактеризованы отрицательно. |

Как указывалось выше, из 34 отчетов миссий БДИПЧ ОБСЕ видно, что миссиями вообще не ставилась перед собой задача оценить степень соответствия выборов обязательствам ОБСЕ и другим международным стандартам (без учета отчетов, в которых дана нейтральная оценка). В 20 из указанных случаев фактически проводилась лишь оценка отдельных аспектов избирательного про-

цесса, а в 14 – оценка выборов на предмет их соответствия демократическим традициям соответствующего государства. При этом в 33 из указанных случаев такую оценку давали миссии по оценке выборов, что в целом соответствовало их задачам, установленным пятым⁵⁰ и шестым⁵¹ изданиями Руководства БДИПЧ по наблюдению за выборами. Единственным исключением является отсутствие общей оценки в итоговом отчете миссии по наблюдению за выборами в Сербии 13 и 27 июня 2004 года.

Все 14 выборов, оцененных на предмет соответствия демократическим традициям соответствующего государства, были проведены в западноевропейских и североамериканских государствах-участниках ОБСЕ. Впервые такая оценка проведена на выборах в Великобритании 5 мая 2005 года.

**Оценки выборов разными форматами миссий
(в скобках % от общего числа миссий соответствующего формата)**

| Формат миссии | Положительная оценка | Отрицательная оценка | Нейтральная оценка или ее отсутствие |
|---|----------------------|----------------------|--------------------------------------|
| Миссия по оценке выборов | 0 (0) | 4 (10) | 36 (90) |
| Ограниченнaя миссия по наблюдению за выборами | 9 (69,2) | 4 (30,8) | 0 (0) |
| Миссия по наблюдению за выборами | 50 (44,7) | 38 (33,9) | 24 (21,4) |

Как видно из таблицы, миссии по оценке выборов в абсолютном большинстве случаев уходили от конкретной оценки выборов. Ограниченнные миссии по наблюдению за выборами ни разу не уклонились от требования Руководства БДИПЧ по наблюдению за выборами и давали оценку проведенным национальным избирательным кампаниям, подавляющее большинство оценив положительно. Полномасштабные миссии по наблюдению за выборами примерно одну пятую часть своих заключений (21,4%) и соответствующих оценок сверяли с «политической целесообразностью», уходя от конкретики. При этом почти половину национальных избирательных кампаний МНВ оценили положительно (44,7%).

**Оценки выборов разными форматами миссий
(в % от общего числа соответствующих оценок)**

| Формат миссии | Положительная оценка | Отрицательная оценка | Нейтральная оценка или ее отсутствие |
|--------------------------|----------------------|----------------------|--------------------------------------|
| Миссия по оценке выборов | 0 | 8,7 | 60,0 |

⁵⁰ Руководство по наблюдению за выборами. 5-е изд. С. 14–15.

⁵¹ Руководство по наблюдению за выборами. 6-е изд. С. 39.

| Формат миссии | Положительная оценка | Отрицательная оценка | Нейтральная оценка или ее отсутствие |
|---|----------------------|----------------------|--------------------------------------|
| Ограниченнaя миссия по наблюдению за выборами | 15,3 | 8,7 | 0 |
| Миссия по наблюдению за выборами | 84,7 | 82,6 | 40 |

Наибольшая доля как положительных, так и отрицательных оценок за исследуемый период принадлежит полномасштабным миссиям наблюдения за выборами (84,7 и 82,6 % соответственно). МОВ является лидером по отсутствию четких оценок соответствия проведения выборов международным обязательствам (60,0%). Доля ОМНВ заметна в общей массе положительных оценок – 15,3% и незначительна при отрицательных оценках – 8,7%. Ни разу за исследуемый период ОМНВ не уклонялась от оценки избирательных процедур.



7. Рейтинг «соответствия выборов» по версии БДИПЧ ОБСЕ

На основе анализа общей оценки выборов миссиями БДИПЧ ОБСЕ, сформированной в итоговых отчетах миссий, можно сделать вывод о степени соответствия всех выборов в каждом из государств, наблюдение за которыми в период с 2003 года по май 2011 года осуществляло БДИПЧ ОБСЕ, обязательствам ОБСЕ и другим международным стандартам демократических выборов. На основе этих выводов можно составить рейтинг «соответствия выборов» по версии БДИПЧ ОБСЕ среди государств ОБСЕ.

Для составления подобного рейтинга авторами предложена собственная методика, основанная на практической деятельности БДИПЧ и фактологических материалах ОБСЕ, размещенных на официальных сайтах.

Каждым выборам, оцененным БДИПЧ ОБСЕ, присваивается определенный балл в соответствии со следующими правилами:

- выборы, которые по версии БДИПЧ полностью соответствуют обязательствам ОБСЕ и другим международным стандартам демократических выборов (группа 1 по классификации в разделе 6), – 2 балла;
- выборы, которые по версии БДИПЧ частично или с оговорками соответствуют обязательствам ОБСЕ и другим международным стандартам (группа 2 по классификации в разделе 6), – 1 балл;
- выборы, четкая оценка степени соответствия которых обязательствам ОБСЕ и другим международным избирательным стандартам со стороны БДИПЧ

отсутствует (включая выборы, оцененные нейтрально, выборы, не оценивавшиеся на предмет соответствия обязательствам ОБСЕ, и выборы, оценивавшиеся на предмет соответствия демократическим традициям государства) (группы 3 и 6 по классификации в разделе 6), – 0 баллов;

– выборы, которые по версии БДИПЧ не соответствуют обязательствам ОБСЕ и другим международным стандартам при наличии отдельных положительных аспектов (группа 4 по классификации в разделе 6), – минус 1 балл;

– выборы, которые по версии БДИПЧ полностью не соответствуют обязательствам ОБСЕ и другим международным стандартам (группа 5 по классификации в разделе 6), – минус 2 балла.

После простояния указанных баллов можно вычислить среднее арифметическое, которое является показателем степени соответствия выборов в соответствующем государстве обязательствам ОБСЕ и другим стандартам демократических выборов по версии БДИПЧ, то есть это и будет рейтинг «соответствия выборов» по версии БДИПЧ ОБСЕ среди государств ОБСЕ.

Оценка степени соответствия выборов обязательствам ОБСЕ и другим стандартам демократических выборов по изложенной методике дана в приложении 7.1.

Оценки «соответствия выборов» государств-участников ОБСЕ по версии БДИПЧ ОБСЕ

| Государство- участник ОБСЕ | Количество наблюдаемых БДИПЧ выборов | Баллы, присвоенные на основе оценки выборов | Показатель рейтинга |
|----------------------------|--------------------------------------|---|---------------------|
| Австрия | 1 | 0 | 0 |
| Азербайджан | 7 | -2-1-1-2-2-1 = -7 | -1,57 |
| Албания | 2 | -2+0+0+1+1 = 0 | 0 |
| Андорра | 0 | - | - |
| Армения | 7 | -1-2-1-2+1+1 = -5 | -0,71 |
| Белоруссия | 5 | -2-2-2-2-1 = -9 | -1,8 |
| Бельгия | 1 | 0 | 0 |
| Болгария | 5 | 1+2+0+0+1 = 4 | 0,8 |
| Босния и Герцеговина | 5 | -1+0+1+1+1 = 2 | 0,4 |
| Ватикан | 0 | - | - |
| Великобритания | 2 | 0+0=0 | 0 |
| Венгрия | 3 | 2+2+0= 4 | 1,33 |
| Германия | 1 | 0 | 0 |
| Греция | 1 | 0 | 0 |
| Грузия | 7 | -1+0-2+0+1+1+0 = -1 | -0,14 |
| Дания | 0 | - | - |
| Ирландия | 1 | 0 | 0 |

| Государство-участник ОБСЕ | Количество наблюдаемых БДИПЧ выборов | Баллы, присвоенные на основе оценки выборов | Показатель рейтинга |
|---------------------------|--------------------------------------|---|---------------------|
| Исландия | 1 | 0 | 0 |
| Испания | 2 | 0+0=0 | 0 |
| Италия | 2 | 0+0=0 | 0 |
| Казахстан | 6 | -2-2-1+0-1 = -7 | -1,16 |
| Канада | 1 | 0 | 0 |
| Кипр | 0 | - | - |
| Киргизия | 7 | -2-2-1+0-1-2+0 = -8 | -1,14 |
| Латвия | 4 | -1+12+2 = 4 | 1 |
| Литва | 1 | 0 | 0 |
| Люксембург | 0 | - | - |
| Македония | 7 | 0+1+1+1+1-2+1 = 3 | 0,43 |
| Мальта | 0 | - | - |
| Молдавия | 7 | 0+1+2+0+1+1+1 = 6 | 0,86 |
| Монако | 0 | - | - |
| Нидерланды | 2 | 0+0 = 0 | 0 |
| Норвегия | 1 | 0 | 0 |
| Польша | 1 | 0 | 0 |
| Португалия | 1 | 0 | 0 |
| Россия | 5 | 0+0+1-1-2 = -2 | -0,4 |
| Румыния | 4 | 0+0+2+1 = 3 | 0,75 |
| Сан-Марино | 0 | - | - |
| Сербия | 10 | -1-1+2+1+1+1+0+2 + 2+1=8 | 0,8 |
| Словакия | 5 | 0+2+2+0+0 = 4 | 0,8 |
| Словения | 0 | - | - |
| США | 4 | 0+1+0+1 = 2 | 0,5 |
| Таджикистан | 4 | -2-2+0-2 = -6 | -1,5 |
| Туркменистан | 0 | - | - |
| Турция | 2 | 0+0 = 0 | 0 |
| Узбекистан | 4 | -1-2-2-2 = -7 | -1,75 |
| Украина | 7 | 0-2+0+0+1+1+1 = 1 | 0,14 |
| Финляндия | 0 | - | - |
| Франция | 2 | 0+0 = 0 | 0 |
| Хорватия | 6 | -2+0+0+1+2+2 = 3 | 0,5 |
| Черногория | 9 | 1+1+1+2+2+2+1+1+1 = 12 | 1,33 |
| Чехия | 2 | 2+2 = 4 | 2 |
| Швейцария | 1 | 0 | 0 |
| Швеция | 0 | - | - |
| Эстония | 3 | 2+0+0 = 2 | 0,66 |

Если расположить государства в порядке убывания средней оценки, полученной по результатам наблюдения миссий БДИПЧ ОБСЕ за национальными выборами, то получим рейтинг «соответствия выборов» государств-участников ОБСЕ международным обязательствам по версии БДИПЧ.

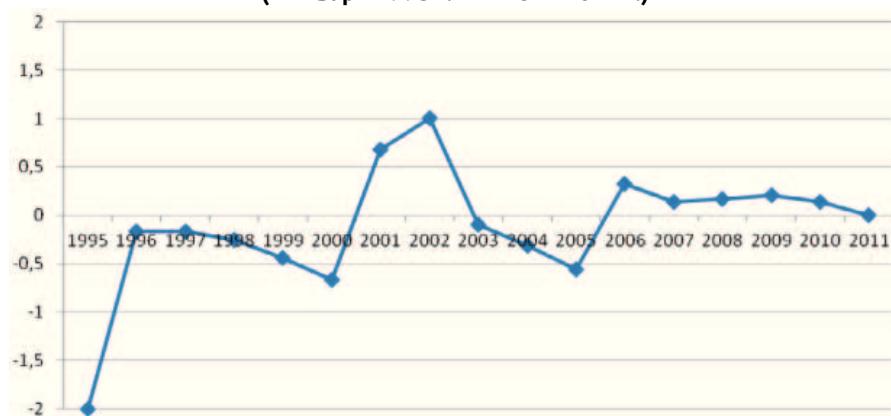
**Рейтинг «соответствия выборов» государств-участников ОБСЕ
по версии БДИПЧ ОБСЕ**

| Государство-участник ОБСЕ | Показатель рейтинга | Место в рейтинге |
|--------------------------------------|----------------------------|-------------------------|
| Чехия | 2 | 1 |
| Венгрия | 1,33 | 2-3 |
| Черногория | 1,33 | 2-3 |
| Латвия | 1 | 4 |
| Молдавия | 0,86 | 5 |
| Болгария | 0,8 | 6-8 |
| Сербия | 0,8 | 6-8 |
| Словакия | 0,8 | 6-8 |
| Румыния | 0,75 | 9 |
| Эстония | 0,66 | 10 |
| США | 0,5 | 11-12 |
| Хорватия | 0,5 | 11-12 |
| Македония | 0,43 | 13 |
| Босния и Герцеговина | 0,4 | 14 |
| Украина | 0,14 | 15 |
| Австрия | 0 | 16-34 |
| Албания | 0 | 16-34 |
| Бельгия | 0 | 16-34 |
| Великобритания | 0 | 16-34 |
| Германия | 0 | 16-34 |
| Греция | 0 | 16-34 |
| Ирландия | 0 | 16-34 |
| Исландия | 0 | 16-34 |
| Испания | 0 | 16-34 |
| Италия | 0 | 16-34 |
| Канада | 0 | 16-34 |
| Литва | 0 | 16-34 |
| Нидерланды | 0 | 16-34 |
| Норвегия | 0 | 16-34 |
| Польша | 0 | 16-34 |
| Португалия | 0 | 16-34 |

| Государство-участник ОБСЕ | Показатель рейтинга | Место в рейтинге |
|---------------------------|---------------------|------------------|
| Турция | 0 | 16-34 |
| Франция | 0 | 16-34 |
| Швейцария | 0 | 16-34 |
| Грузия | -0,14 | 35 |
| Россия | -0,4 | 36 |
| Армения | -0,71 | 37 |
| Киргизия | -1,14 | 38 |
| Казахстан | -1,16 | 39 |
| Таджикистан | -1,5 | 40 |
| Азербайджан | -1,57 | 41 |
| Узбекистан | -1,75 | 42 |
| Белоруссия | -1,8 | 43 |

Если вычислить среднюю за год оценку миссий БДИПЧ ОБСЕ по наблюдению за выборами и представить ее на графике, то получится следующая картина:

Динамика средней оценки миссиями БДИПЧ ОБСЕ степени соответствия выборов обязательствам ОБСЕ и другим стандартам демократических выборов (1 января 1995 г. – 1 июня 2011 г.)



Из динамики изменения оценок национальных выборов БДИПЧ ОБСЕ видно, что в регионе ОБСЕ идет ухудшение ситуации, связанной с реализацией избирательных прав и свобод, на защиту которых стоит ОБСЕ с целым рядом международных актов и своих институтов, включая БДИПЧ. На исходе второго десятка лет работы БДИПЧ ОБСЕ динамика соблюдения международных обязательств государствами-участниками ОБСЕ стала отрицательной. Скакок «качества оценок» на рубеже 2005–2006 годов, предположительно, может быть

связан с переходом БДИПЧ ОБСЕ на работу по новой методике, изложенной в пятом издании Руководства БДИПЧ по наблюдению за выборами, вышедшем в 2005 году. Но и после этого скачка отрицательная динамика оценок соответствия национальных выборов международным обязательствам из года в год сохраняется.

Такая тенденция может быть обусловлена одной из двух причин: либо существующий международный механизм в рамках ОБСЕ не обеспечивает исполнение рекомендаций⁵², либо исполнение рекомендаций БДИПЧ государствами-участниками ухудшает выполнение государствами своих международных обязательств⁵³.

Надо заметить, что выборы более чем в половине государств-участников ОБСЕ (29 государств) не были оценены экспертами БДИПЧ ОБСЕ, в том числе и при направлении в эти государства миссий наблюдения БДИПЧ ОБСЕ. Эти оценки могли бы повлиять на общую картину исполнения государствами-участниками ОБСЕ своих международных обязательств по организации и проведению выборов. Кроме того, отмеченным государствам не была оказана соответствующая помощь со стороны БДИПЧ ОБСЕ, которая в соответствии с Руководством по наблюдению за выборами работает ради этой цели.

В приложениях 7.2 и 7.3 представлены графики средней оценки миссиями БДИПЧ ОБСЕ выборов соответственно в государствах-членах Европейского Союза и в государствах-участниках Содружества Независимых Государств, позволяющие увидеть общую тенденцию – оценки БДИПЧ ОБСЕ стремятся к «нейтральным».

⁵² В соответствии с Хартией европейской безопасности (Стамбул, 1999 г.) «БДИПЧ может оказывать государствам-участникам помощь в разработке и осуществлении законодательства о выборах». Также в соответствии с этой Хартией государства-участники согласились «незамедлительно реагировать на заключения БДИПЧ с оценкой проведения выборов и его рекомендаций».

⁵³ В задачи наблюдения за выборами также входит определение направлений необходимых улучшений, а также выработка конкретных и действенных рекомендаций в поддержку мер государств-участников по проведению демократических выборов в соответствии с обязательствами ОБСЕ (Руководство по наблюдению за выборами. 6-е изд. С. 16).



8. Рекомендации в итоговых отчетах миссий БДИПЧ ОБСЕ

В соответствии с Хартией европейской безопасности (Стамбул, 1999 г.), решениями Совета министров ОБСЕ (Порту 2002 г., Маастрихт 2003 г., Брюссель, 2006 г.) БДИПЧ должно в своих заключениях по результатам наблюдения давать рекомендации государствам-участникам ОБСЕ.

Поэтому одним из ключевых разделов итогового отчета миссии БДИПЧ ОБСЕ являются рекомендации государству, в котором осуществлялось наблюдение, по улучшению избирательного законодательства и избирательного процесса с целью обеспечения более полного соответствия выборов обязательствам ОБСЕ и международным стандартам демократических выборов.

Так, согласно Руководству по наблюдению за выборами «в задачи наблюдения за выборами также входит определение направлений необходимых улучшений, а также выработка **конкретных и действенных рекомендаций в поддержку мер государств-участников по проведению демократических выборов в соответствии с обязательствами ОБСЕ** (выделено авт.)»⁵⁴. Отчет также должен предлагать «...властям принимающей страны конкретные и конструктивные рекомендации по совершенствованию избирательного процесса или по приведе-

⁵⁴ Руководство по наблюдению за выборами. 6-е изд. С. 16.

нию его в большее соответствие с обязательствами ОБСЕ»⁵⁵. Следует отметить, что аналогичные положения содержались и в пятом издании Руководства по наблюдению за выборами: «В отчете также делаются рекомендации правительству принимающей страны о том, какие меры следует принять для того, чтобы повысить эффективность избирательного процесса или привести его в большее соответствие с обязательствами ОБСЕ»⁵⁶.

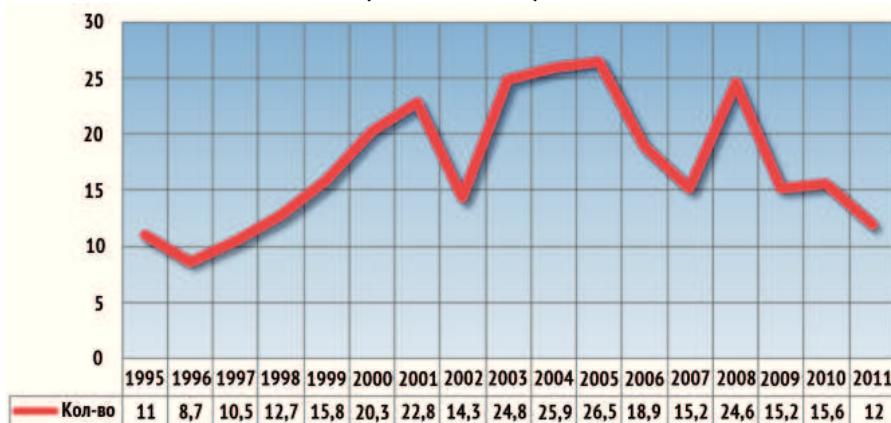
Как следует из указанных положений Руководства, рекомендации формулируются с целью оказания государствам-участникам содействия по проведению выборов в соответствии с обязательствами ОБСЕ и другими международными стандартами демократических выборов. Такие рекомендации должны быть конкретными и конструктивными. При этом справедливо будет предположить, что чем больше национальные выборы соответствуют обязательствам ОБСЕ, тем меньшее количество таких рекомендаций должно содержаться в итоговом отчете БДИПЧ. И наоборот, чем меньше выборы соответствуют обязательствам ОБСЕ – тем больше «конкретных и действенных» рекомендаций должно быть в отчете. То есть количество рекомендаций должно увеличиваться с ухудшением оценки степени соответствия выборов международным обязательствам. При этом авторы исключают ситуацию, когда профессиональные эксперты по выборам, работающие в БДИПЧ и прошедшие строгую процедуру отбора, могут формально относиться к итоговому отчету и давать вместо «конкретных и действенных» рекомендаций рекомендации общего характера, фактически включающие в себя целый ряд рекомендаций, сформулированных отдельно в другом отчете в отношении другого государства.

Количество рекомендаций, которые БДИПЧ ОБСЕ указало в 162 отчетах своих миссий в период с 1 января 1995 года по 1 июня 2011 года составило 2594, то есть в среднем около 18 рекомендаций в каждом отчете. Количество рекомендаций в итоговых отчетах миссий БДИПЧ ОБСЕ по результатам наблюдаемых выборов дано в приложении 8.1.

⁵⁵ Там же. С. 119.

⁵⁶ Руководство по наблюдению за выборами. 5-е изд. С. 85.

**Среднее количество рекомендаций,
содержащихся в отчете миссии БДИПЧ ОБСЕ
(1995–2010 гг.)**



С целью исследования соотношения общего вывода миссии БДИПЧ ОБСЕ о соответствии выборов обязательствам ОБСЕ и международным стандартам демократических выборов, сформулированного в итоговом отчете миссии, и экспертной оценки этого соответствия, полученной на основе анализа количества рекомендаций, сформулированных в том же отчете миссии БДИПЧ ОБСЕ, авторами исследования разработана условная пятибалльная шкала оценок экспертами-специалистами БДИПЧ наблюдаемых выборов, основанная на количестве данных в отчете рекомендаций.

**Соотношение количества рекомендаций
с условной оценкой выборов экспертами БДИПЧ ОБСЕ**

| Количество рекомендаций в отчете БДИПЧ ОБСЕ | Условная оценка выборов экспертами БДИПЧ ОБСЕ |
|--|--|
| 0–10 | 2 |
| 11–20 | 1 |
| 21–30 | 0 |
| 31–40 | -1 |
| 41 и более | -2 |

Сопоставление указанных оценок свидетельствует о том, что совпадение оценок, сформулированных в итоговом отчете БДИПЧ ОБСЕ, и «условных оценок экспертов БДИПЧ», основанных на количестве данных рекомендаций, наблюдалось за исследуемый период только в 26 случаях из 162 (16,0%), в 45 случаях (27,8%) разница в оценках являлась незначительной и составляла 1 балл, а в 91

случае (56,2%) – более 2 баллов. В Приложении 8.2 представлена сравнительная таблица оценок в хронологическом порядке.

Проведенный анализ позволяет предположить, что более чем в половине случаев – 56,2% общие оценки степени соответствия выборов обязательствам ОБСЕ и международным стандартам демократических выборов (выводы о таком соответствии) не основаны на экспертной оценке тех же обстоятельств теми же миссиями БДИПЧ ОБСЕ, то есть сформулированы на иных, не экспертных принципах.

Из анализа 162 итоговых отчетов миссий, наблюдавших за выборами в рассматриваемый период, следует, что раздел с рекомендациями отсутствует в 34 из них, 33 из которых – отчеты миссий по оценке выборов, а 1 – миссии по наблюдению за выборами в Албании 26 июня и 6 июля 1996 года.

Количество рекомендаций, содержащихся в итоговых отчетах иных миссий, колеблется от двух (в Румынии 3 и 17 ноября 1996 г.) до 59 (в Украине 31 октября, 21 ноября и 26 декабря 2004 г.).

Среднее число рекомендаций, содержащихся в отчетах миссий БДИПЧ ОБСЕ о выборах, оцененных как полностью соответствующие обязательствам, составляет 23,5, частично соответствующие – 22,3, несоответствующие обязательствам при наличии отдельных положительных аспектов – 24,5, полностью не соответствующие обязательствам – 17,0. Среднее число рекомендаций, содержащихся в итоговых отчетах, в которых отсутствует четкая оценка степени соответствия выборов обязательствам ОБСЕ и другим международным избирательным стандартам, составляет 24,0, а среднее количество рекомендаций с учетом миссий, не сформулировавших рекомендации, – 10,1.

Среднее число рекомендаций в отчетах миссий БДИПЧ по выборам с разной оценкой

| Оценка выборов миссиями БДИПЧ ОБСЕ (классификация РОИИП) | Среднее число рекомендаций в отчетах миссий БДИПЧ |
|---|--|
| 2 | 23,5 |
| 1 | 22,3 |
| 0 | 10,1 |
| -1 | 24,5 |
| -2 | 17,0 |

Видно, что наибольшее число рекомендаций по улучшению избирательного процесса получали государства, выборы в которых, по мнению БДИПЧ, «не соответствовали обязательствам ОБСЕ при наличии отдельных положительных аспектов». На втором месте по количеству рекомендаций государства, выборы в которых полностью соответствовали обязательствам ОБСЕ. Последнее место

по количеству рекомендаций (перед «неоцененными» выборами) занимают государства, в которых выборы, по мнению БДИПЧ, полностью не соответствуют обязательствам ОБСЕ и другим международным обязательствам. В рамках проведенного исследования авторы не могут объяснить данный феномен, присущий современным миссиям БДИПЧ ОБСЕ: эксперты дают примерно одинаковое число рекомендаций (фактически – замечаний) как к «идеальным» выборам, так и к «неудовлетворительным».

Проведенный анализ показывает отсутствие корреляции между результатами проведенной миссии БДИПЧ ОБСЕ оценки степени соответствия выборов обязательствам ОБСЕ и другим международным избирательным стандартам и количеством рекомендаций, сформулированных миссией БДИПЧ ОБСЕ государствам-участникам и имеющих своей целью оказание содействия государствам-участникам по проведению выборов в соответствии с такими обязательствами и международными стандартами.



9. Выводы

Процесс СБСЕ/ОБСЕ, несомненно, выполняет и должен выполнять важную функцию в вопросах защиты и поддержки прав человека и основных свобод, а также в содействии развитию устойчивых демократических институтов и верховенства закона. С этой целью ОБСЕ обязана не только создавать необходимые структурные подразделения, финансировать соответствующие программы, развертывать полевые миссии, но и контролировать процесс исполнения своих поручений для достижения поставленного результата.

Бюро по демократическим институтам и правам человека ОБСЕ, являясь структурным подразделением ОБСЕ, наделено государствами-участниками ОБСЕ определенными функциями и полномочиями для достижения поставленных перед ней целей. И первое время, после создания БДИПЧ в 1991 году, Бюро стремилось организовать свою деятельность в точном соответствии с установками директивных органов ОБСЕ. О чем может свидетельствовать и первоначальный поступательный рост рекомендаций государствам-участникам ОБСЕ по результатам национальных выборов. Но это продолжалось недолго – до первой волны так называемых «бархатных революций»⁵⁷.

Как убедились авторы настоящего исследования, при достаточно ясно

⁵⁷ О феномене «бархатных революций» см., например: Борисов И.Б. Электоральный суверенизм – М.: РОИИП, 2010; Кара-Мурза С.Г. Революции на экспорт. – М.: Алгоритм, Эксмо. 2006; Мирзоев С.Б. Гибель права: легитимность в «коранжевых революциях». – М.: Европа, 2006; Мамаев Ш. Бархатные интервенции // Политический журнал. 2005. № 16.

сформулированных в документах ОБСЕ направлений работы БДИПЧ, Бюро с определенного времени начало произвольно трактовать свои задачи и функции, закрепляя свое видение целей работы БДИПЧ в никем не утвержденных и ни с кем не согласованных документах – Руководствах БДИПЧ по наблюдению за выборами. Цели и задачи БДИПЧ, задекларированные в таких Руководствах, только отчасти совпадают с целями и задачами этого подразделения ОБСЕ, намеченные при его создании в 1990 году.

Более того, через двадцать лет своего существования БДИПЧ, почувствовав определенную «вседозволенность», стало самостоятельно устанавливать международные принципы (то есть обязательные нормы для суверенных государств) по организации и проведению национальных выборов, пытаясь взять на себя законодательные функции в обход общепризнанных канонов международного права.

Расширяя границы своей деятельности, БДИПЧ постоянно уходит от четкого нормативного закрепления процедур выработки итоговых заключений по результатам наблюдения. Оставшееся «место для маневра» используется при принятии «нужного» окончательного решения, подкрепляемого соответствующей оценкой, которая во многом, как это показано в настоящем издании, не зависит от экспертной оценки участников мониторинговой миссии, а является результатом политического компромисса, основанного на текущей «политической целесообразности».

Действующее Руководство БДИПЧ ОБСЕ по наблюдению за выборами (документ с неопределенным статусом) является де-факто инструкцией, которой руководствуются миссии БДИПЧ ОБСЕ по наблюдению за выборами. Указанное Руководство написано БДИПЧ во исполнение Будапештского решения Совета министров ОБСЕ 1994 года, когда БДИПЧ поручалось составить пособие для наблюдателей за выборами. В итоге «пособие» для наблюдателей превратилось в документ в одностороннем порядке императивно устанавливающий формат взаимоотношений представителей международной организации – наблюдателей БДИПЧ – с суверенными государствами.

В действиях БДИПЧ, не согласованных не только с государствами-участниками ОБСЕ, но и с другими специализированными международными организациями⁵⁸, работающими в сфере выборов, по разработке стандартов наблюдения изначально был заложен конфликт, связанный с международными обязательствами государств приглашать наблюдателей на национальные выборы и регулированием процедур приглашения БДИПЧ в одностороннем порядке. Выполняя свои международные обязательства по приглашению международных наблюдателей, государства порой «натыкаются» на требования БДИПЧ по выполнению дополнительных «процедурных обязательств государств» перед

⁵⁸ Разногласия в вопросах организации и проведения международного наблюдения между БДИПЧ ОБСЕ и Парламентской Ассамблеей ОБСЕ продолжают периодически возникать даже после подписания в 1997 году Соглашения о сотрудничестве между ПА ОБСЕ и БДИПЧ ОБСЕ.

БДИПЧ: по срокам направления приглашения, составу приглашаемых миссий по наблюдению, по правовому регулированию действий наблюдателей БДИПЧ, в том числе и в публичной сфере.

БДИПЧ в своем Руководстве по наблюдению за выборами, не согласовав с государствами-участниками ОБСЕ, самостоятельно установило три формата миссий наблюдения – полномасштабная миссия по наблюдению за выборами (МНВ), ограниченная миссия по наблюдению за выборами (ОМНВ), миссия по оценке выборов (МОВ), заложив в процедуру определения формата скрытые уловки.

Так, в соответствии с Руководством БДИПЧ по наблюдению за выборами миссия по оценке потребностей, которая направляется за несколько месяцев до выборов в потенциальное государство мониторинга, определяет, какой именно формат миссии БДИПЧ позволил бы оказать данному государству-участнику наиболее действенную помощь в области совершенствования избирательного процесса⁵⁹. После чего в государство направляется миссия БДИПЧ, но уже с другой целью – «оценить, в какой степени данный избирательный процесс соответствует обязательствам ОБСЕ и другим международным стандартам демократических выборов, отражены ли такие обязательства в национальном законодательстве и как это законодательство выполняется⁶⁰». Как факультативную же задачу миссия БДИПЧ определяет направления необходимых улучшений, а также вырабатывает необходимые рекомендации. То есть формат миссии подбирается МОП под одну задачу, а выполнять миссия БДИПЧ вынуждена другой. Поэтому, как показало исследование, рекомендации миссий БДИПЧ ОБСЕ по наблюдению за выборами не соответствуют поставленным оценкам по результатам наблюдения.

Как следствие таких подходов в организации работы БДИПЧ по определению формата миссий можно выделить следующие основные тенденции в практической деятельности Бюро по направлению миссий БДИПЧ ОБСЕ:

- полномасштабные миссии по наблюдению за выборами ни разу не осуществляли наблюдение в государствах, которые являлись членами Европейского Союза на момент проведения соответствующих выборов;
- 111 из 112 полномасштабных миссий по наблюдению за выборами (99,1%) направлялись в государства «к Востоку от Вены», а именно: в государства, ранее входившие в состав СССР, Югославии, Чехословакии, а также в Албанию, Болгарию, Венгрию и Румынию;
- только одна миссия по наблюдению за выборами направлялась в западную часть региона ОБСЕ – в США в 2004 году, причем состояла из 92 наблюдателей, 56 из которых являлись членами Парламентской Ассамблеи ОБСЕ, и была одной из четырех самых малочисленных миссий по наблюдению за выборами, две из которых в ходе работы приняли решение не направлять краткосрочных

⁵⁹ Руководство по наблюдению за выборами. 6-е изд. П. 4.2. С. 33.

⁶⁰ Там же. С. 16.

наблюдателей, то есть фактически со структурной точки зрения преобразовались в ограниченные миссии по наблюдению за выборами;

– только 2 из 40 миссий по оценке выборов (которые имеют самый низкий процент отрицательных оценок из всех миссий) были направлены в государства-участники СНГ (по одному разу в Казахстан и Узбекистан);

– достаточно часто МОВ направлялась повторно в одни и те же государства – 37,9% государств, в которых использовался этот формат наблюдения, МОВ направлялась два или три раза;

– отсутствует какая-либо жесткая зависимость формата направляемой миссии в то или иное государство от состояния его политической и избирательной систем.

При отсутствии в ОБСЕ четких и однозначных критериев по выбору формата миссий БДИПЧ направляло миссии в государства даже в «нарушение» своих же правил, изложенных в Руководстве БДИПЧ по наблюдению за выборами.

При определении формата миссий наблюдается сильный географический перекос при сохраняющейся общей тенденции – полномасштабная миссия по наблюдению за выборами направляется «к Востоку от Вены», миссия по оценке выборов – «к Западу от Вены». Ограниченная миссия по наблюдению за выборами направлялась в основном в страны Восточной Европы.

В соответствии с внутренними инструкциями БДИПЧ ОБСЕ глава миссии БДИПЧ, назначаемый директором БДИПЧ и соподчиненный БДИПЧ⁶¹, вынужден руководствоваться указаниями из БДИПЧ и инструкциями БДИПЧ, а не выполнять решения директивных органов ОБСЕ, с которыми, как уже неоднократно было продемонстрировано, требования Руководства БДИПЧ по наблюдению за выборами нередко расходятся.

К деятельности в качестве глав миссий привлекалось 57 человек, представляющих 20 государств-участников ОБСЕ (35,7% государств-участников ОБСЕ), один из которых возглавлял 22 миссии. При этом более половины миссий БДИПЧ (86) возглавляли 9 специалистов – по 5 и более миссий каждый. К тому же 89 глав миссий БДИПЧ ОБСЕ (более половины всех миссий) возглавлялись представителями трех (из 56) государств-участников ОБСЕ – Великобритании, США и Болгарии. То есть 53,9% наблюдения за общенациональными выборами осуществили представители 5,4% государств-участников ОБСЕ. Это не только свидетельствует об отклонении руководства БДИПЧ от принципа равноправия всех государств ОБСЕ, провозглашенного в Заключительном акте Хельсинкского совещания 1975 года, но и может быть расценено (при отсутствии утвержденной методики оценки выборов) как попытка малой группы государств диктовать свои подходы к организации и проведению выборов всем государствам-участникам ОБСЕ, что недопустимо в любом демократическом сообществе.

⁶¹ Разворачивание МНВ осуществляется под общим руководством директора БДИПЧ (Руководство по наблюдению за выборами. 6-е изд. С. 45), подготовка публичных заявлений МНВ осуществляется по согласованию с официальным представителем БДИПЧ (Там же. С. 46).

Еще более сильные перекосы наблюдаются и при назначении глав полномасштабных миссий ОБСЕ. Полномасштабные миссии по наблюдению за выборами возглавлялись 42 специалистами, представляющими 18 государств-участников ОБСЕ (32,1% государств-участников ОБСЕ). При этом 79,4% миссий возглавлялись представителями 10,7% государств-участников ОБСЕ, а 58,0% миссий – представителями 4,6% государств-участников ОБСЕ. 58,0% полномасштабных миссий по наблюдению за выборами БДИПЧ ОБСЕ возглавлялись гражданами государств-участников ОБСЕ, в которые такие миссии не направлялись ни разу. Девять полномасштабных миссий (8,0%) возглавлялись гражданами государств, в которых не было ни одной миссии БДИПЧ какого-либо формата.

Таким образом, в назначении глав миссий по наблюдению за выборами, особенно полномасштабных, в действиях БДИПЧ наблюдается отход от принципа равноправия государств-участников ОБСЕ. Также видно явное неприятие БДИПЧ принципа взаимности, провозглашенного МПА СНГ одним из основополагающих принципов международного наблюдения за выборами и референдумами⁶².

Если говорить о численности мониторов, то основная масса наблюдателей БДИПЧ ОБСЕ за период исследования была направлена на выборы в государства, расположенные на территории бывших СССР и Югославии, что, естественно, повлияло и на общий географический расклад оценок БДИПЧ по результатам выборов. В соответствии с установленной методикой Бюро целью наблюдения за выборами является оценка их соответствия обязательствам ОБСЕ и другим международным стандартам, а целью краткосрочных наблюдателей – сбор и фиксация по установленным БДИПЧ формам фактов, в том числе о нарушении избирательных процедур. Поэтому полномасштабная миссия по наблюдению за выборами, по сравнению с другими форматами миссий, априори дает наименьший балл соответствия национальных выборов международным демократическим стандартам.

Аналогичная картина наблюдается и при анализе влияния численности полномасштабной миссии по наблюдению за выборами на итоговую оценку. Анализ соотношения численности миссий по наблюдению за выборами и оценок выборов такими миссиями выявил тенденцию к ухудшению оценки выборов с увеличением числа наблюдателей в составе миссии.

Анализ итоговых отчетов БДИПЧ ОБСЕ свидетельствует об отсутствии единных критериев и стандартов, и, как следствие, единых формулировок, которые используются миссиями для выражения оценки соответствия выборов обязательствам ОБСЕ и другим международным стандартам демократических выборов (широкий спектр формулировок оценок миссий БДИПЧ дан в разделе 6 настоящего исследования).

⁶² Декларация МПА СНГ «О принципах международного наблюдения за выборами и референдумами в государствах-участниках Содружества Независимых Государств». П. 1.4.

По результатам анализа 162 итоговых отчетов, размещенных на сайте БДИПЧ ОБСЕ, установлено, что полностью соответствующими обязательствам признаны 20 выборов, частично соответствующими – 39 выборов, несоответствующими обязательствам при наличии отдельных положительных аспектов – 19 выборов, полностью несоответствующими обязательствам – 27 выборов. Нейтральная оценка или отсутствие оценки отмечено в 57 отчетах миссии: четкая оценка степени соответствия выборов обязательствам не сформулирована в 23 случаях (15 – на выборах до 31 декабря 2002 г. и 8 – на выборах после 1 января 2003 г.), а в 34 случаях (31 – на выборах после 1 января 2003 г.) миссиями БДИПЧ ОБСЕ фактически не предпринимались попытки сформулировать оценку степени соответствия выборов обязательствам ОБСЕ и другим международным стандартам демократических выборов – в 20 случаях в отчетах содержалась оценка отдельных аспектов избирательного процесса, а в 14 случаях выборы, как следует из отчета, оценивались на предмет соответствия демократическим традициям государства, в котором они проводились, и были признаны соответствующими таким традициям.

Таким образом, во втором десятилетии с момента своего создания БДИПЧ, расширяя географию своего наблюдения «к Западу от Вены», все больше уходила от прямых оценок соответствия выборов обязательствам ОБСЕ, сохраняя свои традиции только для стран «к Востоку от Вены».

Из 46 выборов, признанных миссиями БДИПЧ ОБСЕ несоответствующими обязательствам (полностью либо с отдельными положительными аспектами), 39 проходили в государствах-участниках СНГ и 5 – в государствах бывшей Югославии, 1 – в Латвии и 1 – в Албании, то есть все выборы, оцененные отрицательно, проходили в восточноевропейских государствах. За рассматриваемый период ни одни выборы в западной части ОБСЕ не были оценены миссиями БДИПЧ ОБСЕ отрицательно.

Отрицательные оценки в 38 случаях из 46 сделаны при осуществлении наблюдения в формате полномасштабной миссии по наблюдению за выборами, в четырех – в формате ограниченной миссии по наблюдению за выборами и в четырех – в формате миссии по оценке выборов.

Миссия по оценке выборов в абсолютном большинстве случаев уходила от конкретной оценки выборов.

Ограниченнная миссия по наблюдению за выборами ни разу не уклонилась от требования Руководства БДИПЧ по наблюдению за выборами и давала оценку проведенным национальным избирательным кампаниям, подавляющее большинство наблюдаемых выборов оценив положительно.

Полномасштабная миссия по наблюдению за выборами одну пятую часть своих заключений (21,4%) и соответствующих оценок сверяла с «политической целесообразностью», уходя от конкретики. При этом почти половину национальных избирательных кампаний МНВ оценила положительно (44,6%).

Наибольшая доля как положительных, так и отрицательных оценок за исследуемый период принадлежит полномасштабным миссиям наблюдения за вы-

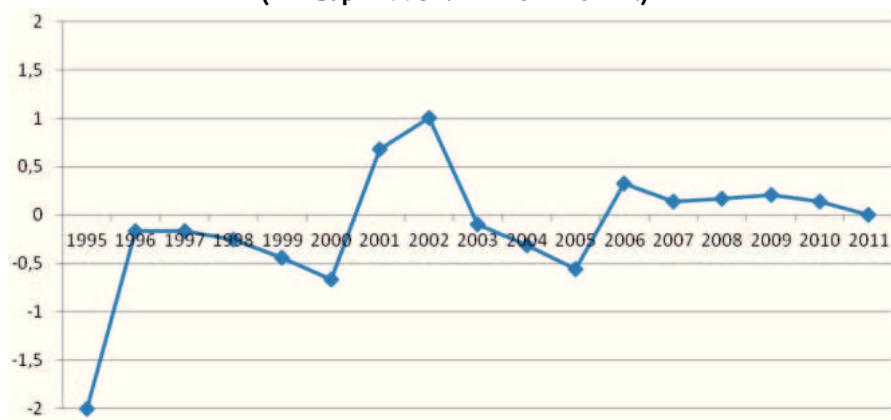
борами (84,7 и 82,6% соответственно). МОВ является лидером по отсутствию четких оценок соответствия проведения выборов международным обязательствам (57,9%). Доля ОМНВ заметна в общей массе положительных оценок – 15,3% и незначительна при отрицательных оценках – 8,7%. Ни разу за исследуемый период ОМНВ не уклонялась от оценки избирательных процедур. Наглядно оценка соответствия выборов обязательствам ОБСЕ и другим стандартам демократических выборов по версии БДИПЧ ОБСЕ представлена на карте 10.

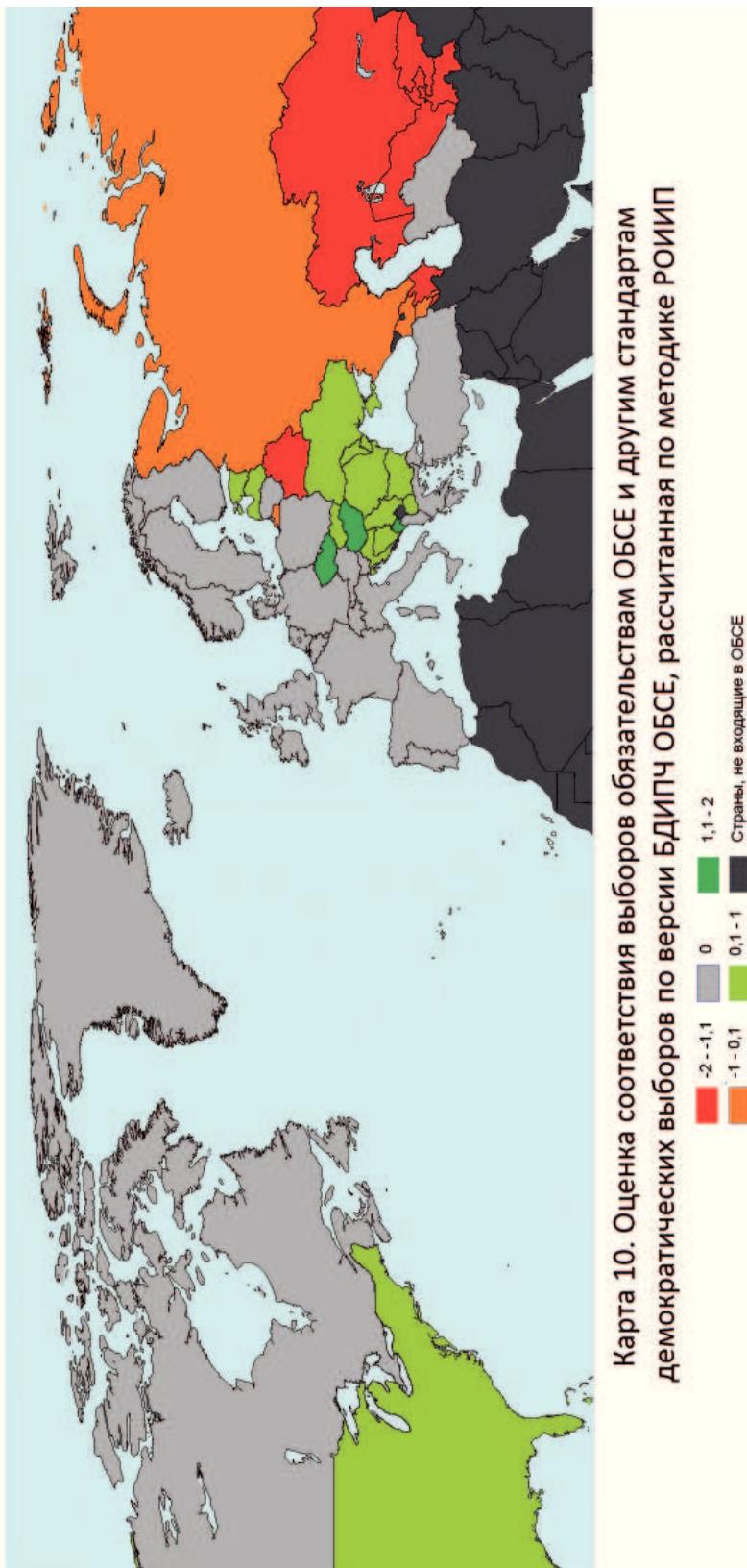
Показателен и другой параметр, характеризующий «оценочную деятельность» БДИПЧ ОБСЕ. Это рейтинг «соответствия выборов» государств-участников ОБСЕ международным обязательствам по версии БДИПЧ ОБСЕ. Наивысшие баллы в этом рейтинге набрали Чехия, Венгрия, Черногория, Латвия, Молдавия, наименьшие (в порядке убывания) – Казахстан, Таджикистан, Азербайджан, Узбекистан, Белоруссия (подробнее см. в разделе 7 настоящего издания). Практически все страны «к Западу от Вены» оказались в середине списка, так как получали либо «нейтральную» оценку, либо миссия БДИПЧ уходила от конкретной оценки, что также приравнивалось авторами исследования к «нейтральной» оценке. Хотя с позиций педагогической науки неполучение оценки приравнивается к отрицательной оценке и необходимо организовывать «пересдачу».

Показательна в рамках развития гуманитарного сотрудничества на пространстве ОБСЕ и тенденция, обнаруженная авторами исследования по результатам оценок выборов государств на предмет их соответствия обязательствам ОБСЕ и другим международным стандартам демократических выборов.

На исходе второго десятка лет работы БДИПЧ ОБСЕ динамика соблюдения международных обязательств государствами-участниками ОБСЕ стала отрицательной.

**Динамика средней оценки миссиями БДИПЧ ОБСЕ степени соответствия выборов обязательствам ОБСЕ и другим стандартам демократических выборов
(1 января 1995 г. – 1 июня 2011 г.)**





Карта 10. Оценка соответствия выборов обязательствам ОБСЕ и другим стандартам демократических выборов по версии БДИПЧ ОБСЕ, рассчитанная по методике РОИИП

Такая тенденция может быть обусловлена одной из двух причин: либо существующий международный механизм в рамках ОБСЕ не обеспечивает исполнение рекомендаций, либо исполнение рекомендаций государствами-участниками ОБСЕ ухудшает выполнение государствами своих международных обязательств.

В соответствии с Хартией европейской безопасности (Стамбул, 1999 г.), решениями Совета министров ОБСЕ (Порту, 2002 г., Маастрихт, 2003 г., Брюссель, 2006 г.) БДИПЧ должна в своих заключениях по результатам наблюдения давать рекомендации государствам-участникам ОБСЕ.

И эту обязанность, установленную директивными органами ОБСЕ, БДИПЧ переложила на «временные трудовые коллективы» – свои миссии. Вроде разница и небольшая, но ответственность за принятие решения от БДИПЧ переходит на временное лицо – руководителя миссии, который подписывает итоговые заключения своим именем, но с обязательным согласованием с руководством БДИПЧ (так записано в Руководстве, и так происходит на практике). Помимо ответственности со стороны БДИПЧ исчезает и преемственность, а вместе с ней и единая методика подготовки заключений. На сайте ОБСЕ авторам не удалось найти ни одного заключения по результатам наблюдения за национальными выборами, подписанного руководством БДИПЧ.

Тем не менее в соответствии с Руководством БДИПЧ по наблюдению за выборами в каждом заключении должны быть сформулированы рекомендации с целью оказания государствам-участникам содействия по проведению выборов в соответствии с обязательствами ОБСЕ и другими международными стандартами демократических выборов. Такие рекомендации должны быть конкретными и конструктивными.

Логично полагать, что количество рекомендаций должно увеличиваться с ухудшением оценки степени соответствия выборов международным обязательствам (подробнее см. в разделе 8 настоящего исследования).

Однако сравнение оценок, содержащихся в отчетах миссий БДИПЧ ОБСЕ, и «условных оценок экспертов БДИПЧ», содержащихся в этих же отчетах, свидетельствует о существенных различиях между ними.

Сопоставление указанных оценок свидетельствует о том, что совпадение оценок, сформулированных в итоговом отчете БДИПЧ ОБСЕ, и «условных оценок экспертов БДИПЧ», основанных на количестве данных рекомендаций, наблюдалось за исследуемый период только в 26 случаях (16,0%) из 162, в 45 случаях (27,8%) разница в оценках являлась незначительной и составляла 1 балл, а в 91 случае (56,2%) – более 2 баллов.

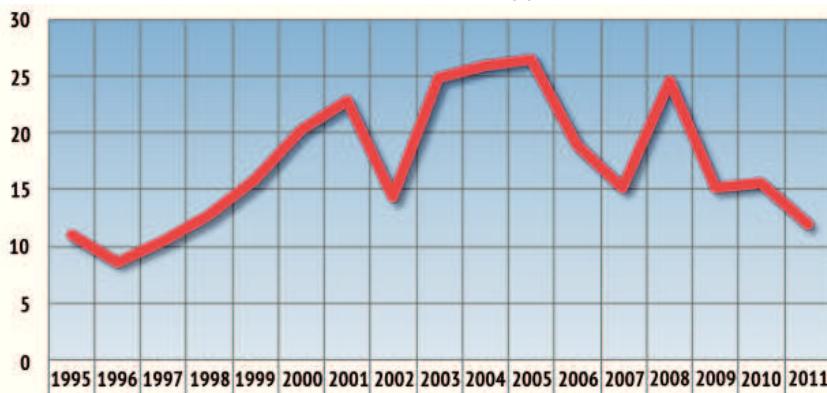
Проведенный анализ позволяет предположить, что более чем в половине случаев (56,2%) общие оценки степени соответствия выборов обязательствам ОБСЕ и международным стандартам демократических выборов (выводы о таком соответствии) не основаны на экспертной оценке тех же обстоятельств теми же миссиями БДИПЧ ОБСЕ, то есть сформулированы на иных, не экспертных принципах.

При этом количество рекомендаций, которые БДИПЧ ОБСЕ указало в 162 отчетах своих миссий за период с 1 января 1995 года по 1 июня 2011 года, составило 2594, то есть в среднем около 18 рекомендаций в каждом отчете.

Наибольшее число рекомендаций по улучшению избирательного процесса получали государства, выборы в которых, по мнению БДИПЧ, «не соответствовали обязательствам ОБСЕ при наличии отдельных положительных аспектов». На втором месте по количеству рекомендаций – государства, выборы в которых «полностью соответствовали обязательствам ОБСЕ», далее – «частично или с оговорками соответствовали обязательствам ОБСЕ». Последнее место по количеству рекомендаций (перед «неоцененными» выборами) заняла группа отчетов с оценкой выборов как «полностью несоответствующих обязательствам ОБСЕ».

Примерно с 2005 года четко прослеживается тенденция в работе миссий БДИПЧ ОБСЕ: уменьшение среднего количества рекомендаций в отчетах БДИПЧ ОБСЕ с течением времени. Если до 2005 года среднее количество рекомендаций увеличивалось, то после вспышки «бархатных революций» на постсоветском пространстве эта тенденция изменилась.

**Динамика изменения количества рекомендаций
в итоговых отчетах миссий БДИПЧ ОБСЕ**



Фактически миссии БДИПЧ ОБСЕ в своей деятельности все меньше и меньше стали уделять внимание основной цели международного наблюдения – защита и поощрение реализации избирательных прав и свобод, содействие проведению демократических выборов, а также поддержка устойчивых демократических институтов и верховенства закона⁶³, превращаясь в подобие некого наднационального политического органа.

⁶³ Рекомендации Межпарламентской Ассамблеи государств – участников СНГ для международных наблюдателей Содружества Независимых Государств по наблюдению за выборами и референдумами.

Надо заметить, что «аппетиты» этого органа росли обратно пропорционально конкретной помощи государствам-участникам ОБСЕ, выражаящейся в рекомендациях по итогам наблюдения.

Финансирование деятельности БДИПЧ за годы активного наблюдения за выборами выросло в 20 раз⁶⁴:

| Год | Финансирование (евро в год) | Год | Финансирование (евро в год) |
|------|-----------------------------|------|-----------------------------|
| 1996 | 283 800 | 2004 | 11 529 200 |
| 1997 | 3 656 838 | 2005 | 11 963 700 |
| 1998 | 4 572 518 | 2006 | 13 303 600 |
| 1999 | 5 407 868 | 2007 | 14 939 900 |
| 2000 | 6 697 430 | 2008 | 14 405 100 |
| 2001 | 6 566 400 | 2009 | 15 399 100 |
| 2002 | 8 533 900 | 2010 | 15 463 200 |
| 2003 | 9 892 200 | | |

Если разделить сумму, направленную на финансирование БДИПЧ, на число рекомендаций, изложенных в заключениях по результатам наблюдения, то можно получить условную «стоимость» одной рекомендации. «Стоимость» одной рекомендации для государств-участников ОБСЕ из года в год возрастает, постепенно приближаясь к 100 000 евро:



⁶⁴ Цифры взяты с официального сайта ОБСЕ: www.osce.org

Таким образом, всю достаточно короткую историю существования и деятельности БДИПЧ ОБСЕ можно разбить на два периода: период становления, когда отмечалось позитивное развитие организации в рамках обозначенных директивными органами ОБСЕ целей и задач Бюро, и период стагнации, начавшийся в первые годы текущего столетия, когда деятельность Бюро «по содействию контактам и обмену информацией» ушла на второй план, уступив место политическим проектам, вписанным в инструкции собственного производства.

Поручив БДИПЧ участвовать в наблюдении за выборами, государственные участники ОБСЕ до настоящего времени не согласовали параметры такого участия, положившись на специалистов БДИПЧ. В результате Бюро действует в этой области на базе инструкций собственного изготовления, которые остаются весьма несовершенными, сохраняя «свободный» мандат БДИПЧ на организацию мониторинга и методику наблюдения, которая с каждым годом все больше и больше удаляется от провозглашенных целей деятельности Бюро. Поэтому вопрос об установлении базовых универсальных принципов международного наблюдения за выборами, прежде всего в рамках деятельности БДИПЧ ОБСЕ, является открытым и наиболее острым в гуманитарной сфере международного сотрудничества.

Достаточно размытые и не конкретизированные, а порой противоречащие международным актам формулировки мандата наблюдательных миссий БДИПЧ ОБСЕ, изложенные во внутренних документах Бюро, требуют от государственных участников ОБСЕ в своей работе использовать принцип «разделения властей», не допускающий возможность исполнительным органам устанавливать самим для себя удобные «правила поведения» и предусматривающий обязательную периодическую отчетность перед «законодательным органом» международной организации.

Авторы издания всецело поддерживают и считают актуальным и на сегодняшний день Решение Совета министров ОБСЕ 2006 года № 19/06 о необходимости «обеспечения подотчетности, объективности, транспарентности и профессионализма процесса наблюдения за выборами», которое недостаточно деятельно реализуется в текущей практике БДИПЧ. Также необходимо пересмотреть и порядок разработки и принятия нормативных документов, регламентирующих процесс наблюдения на пространстве ОБСЕ, превратив его в открытый и гласный процесс с обязательным обсуждением одним из директивных органов ОБСЕ, например Парламентской Ассамблей ОБСЕ.

Только обеспечив соблюдение указанных условий, можно будет вывести организацию из состояния стагнации и вернуть ее на путь содействия реализации политических прав и свобод, поддержки демократии и верховенства права на всей территории Европы, Центральной Азии и Северной Америки.

Приложение 1

Государства-участники ОБСЕ

| Государство | Дата вступления | Государство | Дата вступления |
|----------------------|-----------------|-------------|-----------------|
| Австрия | 25.06.1973 | Македония | 12.10.1995 |
| Азербайджан | 30.01.1992 | Мальта | 25.06.1973 |
| Албания | 19.06.1991 | Молдавия | 30.01.1992 |
| Андорра | 25.04.1996 | Монако | 25.06.1973 |
| Армения | 30.01.1992 | Нидерланды | 25.06.1973 |
| Белоруссия | 30.01.1992 | Норвегия | 25.06.1973 |
| Бельгия | 25.06.1973 | Польша | 25.06.1973 |
| Болгария | 25.06.1973 | Португалия | 25.06.1973 |
| Босния и Герцеговина | 30.04.1992 | Россия | 25.06.1973 |
| Ватикан | 25.06.1973 | Румыния | 25.06.1973 |
| Великобритания | 25.06.1973 | Сан-Марино | 25.06.1973 |
| Венгрия | 25.06.1973 | Сербия | 25.06.1973 |
| Германия | 25.06.1973 | Словакия | 01.01.1993 |
| Греция | 25.06.1973 | Словения | 24.03.1992 |
| Грузия | 24.03.1992 | США | 25.06.1973 |
| Дания | 25.06.1973 | Таджикистан | 30.01.1992 |
| Ирландия | 25.06.1973 | Туркмения | 30.01.1992 |
| Исландия | 25.06.1973 | Турция | 25.06.1973 |
| Испания | 25.06.1973 | Узбекистан | 30.01.1992 |
| Италия | 25.06.1973 | Украина | 30.01.1992 |
| Казахстан | 30.01.1992 | Финляндия | 25.06.1973 |
| Канада | 25.06.1973 | Франция | 25.06.1973 |
| Кипр | 25.06.1973 | Хорватия | 24.03.1992 |
| Киргизия | 30.01.1992 | Черногория | 22.06.2006 |
| Латвия | 10.09.1991 | Чехия | 01.01.1993 |
| Литва | 10.09.1991 | Швейцария | 25.06.1973 |
| Лихтенштейн | 25.06.1973 | Швеция | 25.06.1973 |
| Люксембург | 25.06.1973 | Эстония | 10.09.1991 |

Приложение 2.1

**Членство государств-участников ОБСЕ в других организациях,
в деятельность которых включена гуманитарная сфера**

| Государство-участник ОБСЕ | Европейский Союз | Парламентская Ассамблея Совета Европы | СНГ | МПА СНГ | ШОС |
|------------------------------|---------------------|---|-----|------------|-----|
| Австрия | + | + | - | - | - |
| Азербайджан | - | + | + | + | - |
| Албания | - | + | - | - | - |
| Андорра | - | + | - | - | - |
| Армения | - | + | + | + | - |
| Белоруссия | - | - | + | + | - |
| Бельгия | + | + | - | - | - |
| Болгария | + | + | - | - | - |
| Босния и Герцеговина | - | + | - | - | - |
| Ватикан | - | - | - | - | - |
| Великобритания | + | + | - | - | - |
| Венгрия | + | + | - | - | - |
| Германия | + | + | - | - | - |
| Греция | + | + | - | - | - |
| Грузия* | - | + | - | - | - |
| Дания | + | + | - | - | - |
| Ирландия | + | + | - | - | - |
| Исландия | + | + | - | - | - |
| Испания | + | + | - | - | - |
| Италия | + | + | - | - | - |
| Казахстан | - | - | + | + | + |
| Канада | - | - | - | - | - |
| Кипр | + | + | - | - | - |
| Киргизия | - | - | + | + | + |
| Латвия | + | + | - | - | - |
| Литва | + | + | - | - | - |
| Лихтенштейн | - | + | - | - | - |
| Люксембург | + | + | - | - | - |
| Македония | - | + | - | - | - |

| Государство-участник ОБСЕ | Европейский Союз | Парламентская Ассамблея Совета Европы | СНГ | МПА СНГ | ШОС |
|------------------------------|---------------------|---|-----|------------|-----|
| Мальта | + | + | - | - | - |
| Молдавия | - | + | + | + | - |
| Монако | - | + | - | - | - |
| Нидерланды | + | + | - | - | - |
| Норвегия | - | + | - | - | - |
| Польша | + | + | - | - | - |
| Португалия | + | + | - | - | - |
| Россия | - | + | + | + | + |
| Румыния | + | + | - | - | - |
| Сан-Марино | - | + | - | - | - |
| Сербия | - | + | - | - | - |
| Словакия | + | + | - | - | - |
| Словения | + | + | - | - | - |
| США | - | - | - | - | - |
| Таджикистан | - | - | + | + | + |
| Туркменистан | - | - | + | - | - |
| Турция | - | + | - | - | - |
| Узбекистан | - | - | + | - | + |
| Украина | - | + | + | + | - |
| Финляндия | + | + | - | - | - |
| Франция | + | + | - | - | - |
| Хорватия | - | + | - | - | - |
| Черногория** | - | + | - | - | - |
| Чехия | + | + | - | - | - |
| Швейцария | - | + | - | - | - |
| Швеция | + | + | - | - | - |
| Эстония | + | + | - | - | - |

* Грузия не является членом СНГ с 18 августа 2009 г.

** Черногория является членом ОБСЕ с 21 июня 2006 г.

Приложение 2.2

**Наблюдение БДИПЧ ОБСЕ
за общегосударственными выборами в государствах-участниках ОБСЕ**

| Государство-участник ОБСЕ | Общее количество общегосударствен- ных выборов | Количество миссий БДИПЧ ОБСЕ | Процент выборов, на которых присутствовали миссии БДИПЧ ОБСЕ |
|------------------------------|--|------------------------------------|---|
| Австрия | 8 | 1 | 12,5 |
| Азербайджан | 7 | 7 | 100 |
| Албания | 5 | 5 | 100 |
| Андорра | 5 | 0 | 0 |
| Армения | 8 | 7 | 87,5 |
| Белоруссия | 7 | 5 | 71,4 |
| Бельгия | 5 | 1 | 20 |
| Болгария | 7 | 5 | 71,4 |
| Босния и Герцеговина | 6 | 5 | 83,3 |
| Великобритания | 4 | 2 | 50 |
| Венгрия | 4 | 3 | 75 |
| Германия | 4 | 1 | 25 |
| Греция | 5 | 1 | 20 |
| Грузия | 8 | 7 | 87,5 |
| Дания | 4 | 0 | 0 |
| Ирландия | 6 | 2 | 16,6 |
| Исландия | 10 | 1 | 10 |
| Испания | 4 | 2 | 50 |
| Италия | 4 | 2 | 50 |
| Казахстан | 7 | 6 | 85,7 |
| Канада | 6 | 1 | 16,6 |
| Кипр | 7 | 1 | 14,2 |
| Киргизия | 9 | 7 | 77,7 |
| Латвия | 5 | 4 | 80 |
| Литва | 8 | 1 | 12,5 |
| Лихтенштейн | 4 | 0 | 0 |

| Государство-участник ОБСЕ | Общее количество общенациональ- ных выборов | Количество миссий БДИПЧ ОБСЕ | Процент выборов, на которых присутствовали миссии БДИПЧ ОБСЕ |
|--------------------------------------|--|---|---|
| Люксембург | 3 | 0 | 0 |
| Македония | 8 | 7 | 87,5 |
| Мальта | 4 | 0 | 0 |
| Молдавия | 7 | 7 | 100 |
| Монако | 3 | 0 | 0 |
| Нидерланды | 5 | 2 | 40 |
| Норвегия | 4 | 1 | 25 |
| Польша | 8 | 1 | 12,5 |
| Португалия | 10 | 1 | 10 |
| Россия | 8 | 5 | 62,5 |
| Румыния | 8 | 4 | 50 |
| Сан-Марино | 4 | 0 | 0 |
| Сербия | 12 | 10 | 83,3 |
| Словакия | 7 | 5 | 71,4 |
| Словения | 7 | 0 | 0 |
| США | 8 | 4 | 50 |
| Таджикистан | 6 | 4 | 66,6 |
| Туркменистан | 5 | 0 | 0 |
| Турция | 5 | 2 | 40 |
| Узбекистан | 6 | 4 | 66,6 |
| Украина | 7 | 7 | 100 |
| Финляндия | 7 | 1 | 14,2 |
| Франция | 6 | 2 | 30 |
| Хорватия | 8 | 6 | 75 |
| Черногория | 11 | 9 | 81,8 |
| Чехия | 13 | 2 | 15,3 |
| Швейцария | 4 | 1 | 25 |
| Швеция | 4 | 0 | 0 |
| Эстония | 5 | 3 | 60 |
| ИТОГО | 350 | 165 | 47,1 |

Приложение 3.1

**Количество миссий БДИПЧ ОБСЕ
различного формата в государствах-участниках ОБСЕ**

| Государство-участник ОБСЕ | Общее количество миссий БДИПЧ ОБСЕ | Количество миссий по наблюдению за выборами | Количество ограниченных миссий по наблюдению за выборами | Количество миссий по оценке выборов |
|---------------------------|------------------------------------|---|--|-------------------------------------|
| Австрия | 1 | 0 | 0 | 1 |
| Азербайджан | 7 | 7 | 0 | 0 |
| Албания | 5 | 5 | 0 | 0 |
| Андорра | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Армения | 7 | 7 | 0 | 0 |
| Белоруссия | 5 | 4 | 1 | 0 |
| Бельгия | 1 | 0 | 0 | 1 |
| Болгария | 5 | 2 | 1 | 2 |
| Босния и Герцеговина | 5 | 5 | 0 | 0 |
| Великобритания | 2 | 0 | 0 | 2 |
| Венгрия | 3 | 2 | 0 | 1 |
| Германия | 1 | 0 | 0 | 1 |
| Греция | 1 | 0 | 0 | 1 |
| Грузия | 7 | 7 | 0 | 0 |
| Дания | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Ирландия | 2 | 0 | 0 | 2 |
| Исландия | 1 | 0 | 0 | 1 |
| Испания | 2 | 0 | 0 | 2 |
| Италия | 2 | 0 | 0 | 2 |
| Казахстан | 6 | 5 | 0 | 1 |
| Канада | 1 | 0 | 0 | 1 |
| Кипр | 1 | 0 | 0 | 1 |
| Киргизия | 7 | 7 | 0 | 0 |
| Латвия | 4 | 1 | 2 | 1 |
| Литва | 1 | 1 | 0 | 0 |
| Лихтенштейн | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Люксембург | 0 | 0 | 0 | 0 |

| Государство-участник ОБСЕ | Общее количество миссий БДИПЧ ОБСЕ | Количество миссий по наблюдению за выборами | Количество ограниченных миссий по наблюдению за выборами | Количество миссий по оценке выборов |
|---------------------------|------------------------------------|---|--|-------------------------------------|
| Македония | 7 | 7 | 0 | 0 |
| Мальта | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Молдавия | 7 | 7 | 0 | 0 |
| Монако | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Нидерланды | 2 | 0 | 0 | 2 |
| Норвегия | 1 | 0 | 0 | 1 |
| Польша | 1 | 0 | 0 | 1 |
| Португалия | 1 | 0 | 0 | 1 |
| Россия | 5 | 5 | 0 | 0 |
| Румыния | 4 | 2 | 1 | 1 |
| Сан-Марино | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Сербия | 10 | 7 | 2 | 1 |
| Словакия | 5 | 3 | 0 | 3 |
| Словения | 0 | 0 | 0 | 0 |
| США | 4 | 1 | 1 | 2 |
| Таджикистан | 4 | 4 | 0 | 0 |
| Туркменистан | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Турция | 2 | 0 | 0 | 2 |
| Узбекистан | 4 | 0 | 3 | 1 |
| Украина | 7 | 7 | 0 | 0 |
| Финляндия | 1 | 0 | 0 | 1 |
| Франция | 2 | 0 | 0 | 2 |
| Хорватия | 6 | 5 | 2 | 0 |
| Черногория | 9 | 9 | 0 | 0 |
| Чехия | 2 | 2 | 0 | 0 |
| Швейцария | 1 | 0 | 0 | 1 |
| Швеция | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Эстония | 3 | 1 | 0 | 2 |

Приложение 4.1

**Гражданство глав миссий БДИПЧ ОБСЕ
по наблюдению за выборами**

| Государство-участник ОБСЕ | Общее количество глав миссий | Число граждан государства, назначавшихся главами миссий | Количество глав МНВ (полномасштабных миссий) | Число граждан государства, назначавшихся главами МНВ (полномасштабных миссий) |
|---------------------------|------------------------------|---|--|---|
| Австрия | 2 | 2 | 1 | 1 |
| Болгария | 10 | 1 | 5 | 1 |
| Великобритания | 20 | 5 | 11 | 4 |
| Венгрия | 1 | 1 | 1 | 1 |
| Германия | 12 | 3 | 10 | 3 |
| Дания | 2 | 1 | 2 | 1 |
| Италия | 4 | 3 | 0 | 0 |
| Канада | 6 | 5 | 2 | 2 |
| Латвия | 2 | 1 | 2 | 1 |
| Македония | 2 | 2 | 1 | 1 |
| Нидерланды | 5 | 3 | 4 | 3 |
| Норвегия | 1 | 1 | 0 | 0 |
| Россия | 4 | 1 | 0 | 0 |
| Словакия | 8 | 1 | 6 | 1 |
| Словения | 5 | 1 | 4 | 1 |
| США | 15 | 4 | 9 | 3 |
| Швейцария | 1 | 1 | 1 | 1 |

Приложение 5.1

Численность миссий БДИПЧ ОБСЕ по оценке выборов

| Государство-участник ОБСЕ | Дата выборов | Численность миссии |
|------------------------------|-------------------------|--------------------|
| Турция | 03.11.2002 | 5 |
| Болгария | 22.10.2006 и 29.10.2006 | 6 |
| Испания | 14.03.2004 | 6 |
| Словакия | 03.04.2004 | 6 |
| Франция | 21.04.2002 | 7 |
| Ирландия | 24.05.2007 | 8 |
| Италия | 09–10.04.2006 | 8 |
| Нидерланды | 22.11.2006 | 9 |
| Норвегия | 14.09.2009 | 9 |
| Казахстан | 10.01.1999 | 10 |
| США | 05.11.2002 | 10 |
| Бельгия | 10.06.2007 | 10 |
| Великобритания | 06.05.2010 | 10 |
| Греция | 04.10.2009 | 10 |
| Исландия | 25.04.2009 | 10 |
| Испания | 09.03.2008 | 10 |
| Италия | 13–14.04.2008 | 10 |
| Канада | 23.12.2006 | 10 |
| Словакия | 12.06.2010 | 10 |
| Швейцария | 21.10.2007 | 10 |
| Австрия | 25.04.2010 | 11 |
| Великобритания | 05.05.2005 | 11 |
| Венгрия | 11.04.2010 | 11 |
| Франция | 22.04.2007 и 06.05.2007 | 11 |
| Болгария | 25.06.2005 | 12 |
| Нидерланды | 09.06.2010 | 12 |
| Польша | 21.10.2007 | 12 |
| Португалия | 27.09.2009 | 12 |
| Эстония | 04.05.2007 | 13 |
| Узбекистан | 27.12.2009 | 14 |
| Эстония | 06.03.2011 | 14 |
| Латвия | 03.10.1998 | 15 |
| Германия | 27.09.2009 | 15 |
| Турция | 22.07.2007 | 15 |
| США | 07.11.2006 | 18 |
| Румыния | 28.11.2004 и 12.12.2004 | 33 |
| Сербия | 07.12.1997 и 21.12.1997 | 43 |

Приложение 5.2

**Численность ограниченных миссий БДИПЧ ОБСЕ
по наблюдению за выборами**

| Государство-участник ОБСЕ | Дата выборов | Численность миссии |
|--------------------------------------|-------------------------|---------------------------|
| Латвия | 02.10.2010 | 13 |
| Болгария | 05.07.2009 | 17 |
| Латвия | 07.10.2006 | 18 |
| Узбекистан | 05.12.1999 и 19.12.1999 | 19 |
| Сербия | 20.01.2008 и 03.02.2008 | 21 |
| Узбекистан | 24.12.2004 | 21 |
| Узбекистан | 23.12.2007 | 21 |
| Хорватия | 25.11.2007 | 21 |
| Хорватия | 27.12.2009 и 10.01.2010 | 22 |
| Румыния | 22.11.2009 и 06.12.2009 | 25 |
| Сербия | 11.05.2008 | 34 |
| США | 04.11.2008 | 60 |
| Белоруссия | 09.09.2001 | 320 |

Приложение 5.3

Численность миссий БДИПЧ ОБСЕ по наблюдению за выборами

| Государство-участник ОБСЕ | Дата выборов | Численность миссии |
|------------------------------|-------------------------|--------------------|
| Чехия | 14–15.06.2002 | 9 |
| Венгрия | 07.04.2002 и 21.04.2002 | 10 |
| Словакия | 20–21.09.2002 | 11 |
| Латвия | 05.10.2002 | 12 |
| Сербия | 13.06.2004 и 27.06.2004 | 18 |
| Хорватия | 23.11.2003 | 19 |
| Литва | 20.10.1996 и 10.11.1996 | 41 |
| Албания | 26.05.1996 и 02.06.1996 | 53 |
| Румыния | 26.11.2000 и 10.12.2000 | 57 |
| Румыния | 03.11.1996 и 17.11.1996 | 59 |
| Эстония | 07.03.1999 | 62 |
| Босния и Герцеговина | 14.09.1996 | 65 |
| Черногория | 11.05.2003 | 74 |
| Словакия | 15.05.1999 и 29.05.1999 | 75 |
| Чехия | 19–20.06.1998 | 77 |
| Черногория | 05.10.1997 и 19.10.1997 | 86 |
| США | 02.11.2004 | 92 |
| Армения | 22.09.1996 | 96 |
| Болгария | 19.04.1997 | 97 |
| Азербайджан | 12.11.1995 | 100 |
| Хорватия | 15.06.1997 | 104 |
| Таджикистан | 27.02.2000 | 108 |
| Венгрия | 10.05.1998 и 24.05.1998 | 120 |
| Киргизия | 29.10.2000 | 120 |
| Черногория | 20.10.2002 | 135 |
| Болгария | 17.06.2001 | 136 |
| Казахстан | 10.10.1999 и 24.10.1999 | 138 |
| Черногория | 31.05.1998 | 138 |
| Молдавия | 25.02.2001 | 147 |
| Молдавия | 17.11.1996 и 01.12.1996 | 148 |

| Государство-участник ОБСЕ | Дата выборов | Численность миссии |
|--------------------------------------|--|---------------------------|
| Молдавия | 22.03.1998 | 154 |
| Азербайджан | 11.10.1998 | 165 |
| Грузия | 09.04.2000 | 165 |
| Таджикистан | 27.02.2005 и 13.03.2005 | 177 |
| Сербия | 16.11.2003 | 178 |
| Черногория | 22.12.2002 и 09.02.2003 | 182 |
| Черногория | 22.04.2001 | 190 |
| Армения | 30.05.1999 | 192 |
| Таджикистан | 06.11.2006 | 192 |
| Киргизия | 20.02.2000 и 12.03.2000 | 202 |
| Сербия | 18.12.2003 | 202 |
| Черногория | 06.04.2008 | 205 |
| Армения | 25.05.2003 | 208 |
| Сербия | 21.09.1997 и 05.10.1997 | 211 |
| Азербайджан | 05.11.2000 и 07.01.2001 | 217 |
| Черногория | 29.03.2009 | 219 |
| Грузия | 31.10.1999 и 14.11.1999 | 224 |
| Черногория | 10.09.2006 | 227 |
| Словакия | 25–26.09.1998 | 231 |
| Македония | 01.06.2008 | 247 |
| Украина | 29.03.1998 | 259 |
| Босния и Герцеговина | 12–13.09.1998 | 269 |
| Таджикистан | 28.02.2010 | 279 |
| Украина | 31.10.1999 и 14.11.1999 | 285 |
| Македония | 18.10.1998 и 01.11.1998 | 286 |
| Белоруссия | 17.10.2004 | 304 |
| Киргизия | 16.12.2007 | 304 |
| Киргизия | 10.10.2010 | 305 |
| Киргизия | 23.07.2009 | 312 |
| Македония | 31.10.1999, 14.11.1999 и 05.12.1999 | 316 |
| Киргизия | 27.02.2005 и 13.03.2005 | 317 |
| Армения | 16.03.1998 и 30.03.1998 | 320 |

| Государство-участник ОБСЕ | Дата выборов | Численность миссии |
|--------------------------------------|--|---------------------------|
| Молдавия | 29.07.2009 | 333 |
| Сербия | 21.01.2007 | 336 |
| Босния и Герцеговина | 03.10.2010 | 342 |
| Киргизия | 10.07.2005 | 342 |
| Сербия | 23.12.2000 | 356 |
| Хорватия | 02–03.01.2000 | 370 |
| Казахстан | 19.09.2004 и 03.10.2004 | 371 |
| Молдавия | 28.11.2010 | 374 |
| Армения | 19.02.2008 | 377 |
| Россия | 14.03.2004 | 387 |
| Казахстан | 03.04.2011 | 393 |
| Босния и Герцеговина | 01.10.2006 | 395 |
| Сербия | 29.09.2002, 13.09.2002 и 08.12.2002 | 400 |
| Албания | 24.06.2001 и 19.08.2001 | 408 |
| Россия | 26.03.2000 | 414 |
| Македония | 05.07.2006 | 415 |
| Грузия | 02.11.2003 | 423 |
| Украина | 31.03.2002 | 428 |
| Албания | 28.06.2009 | 435 |
| Молдавия | 05.04.2009 | 437 |
| Азербайджан | 07.11.2010 | 443 |
| Албания | 03.07.2005 | 448 |
| Казахстан | 04.12.2005 | 452 |
| Армения | 12.05.2007 | 455 |
| Россия | 19.12.1999 | 459 |
| Босния и Герцеговина | 05.10.2002 | 480 |
| Азербайджан | 15.10.2008 | 480 |
| Грузия | 28.03.2004 | 480 |
| Армения | 19.02.2003 и 05.03.2003 | 486 |
| Грузия | 04.01.2004 | 488 |
| Белоруссия | 28.09.2008 | 504 |
| Белоруссия | 19.12.2010 | 506 |

| Государство-участник ОБСЕ | Дата выборов | Численность миссии |
|--------------------------------------|--|---------------------------|
| Казахстан | 18.08.2007 | 507 |
| Македония | 22.03.2009 и 05.04.2009 | 530 |
| Молдавия | 06.03.2005 | 532 |
| Россия | 07.12.2003 | 535 |
| Грузия | 05.01.2008 | 537 |
| Хорватия | 24.01.2000 – 07.02.2000 | 572 |
| Грузия | 21.05.2008 | 592 |
| Белоруссия | 19.03.2006 | 598 |
| Азербайджан | 15.10.2003 | 622 |
| Македония | 14.04.2004 и 28.04.2004 | 647 |
| Албания | 29.06.1997 и 06.07.1997 | 650 |
| Азербайджан | 06.11.2005 | 665 |
| Россия | 16.06.1996 и 03.07.1996 | 868 |
| Украина | 30.09.2007 | 870 |
| Македония | 15.09.2002 | 923 |
| Украина | 26.03.2006 | 964 |
| Украина | 17.01.2010 и 07.02.2010 | 1566 |
| Украина | 31.10.2004, 21.11.2004 и 26.12.2004 | 2762 |

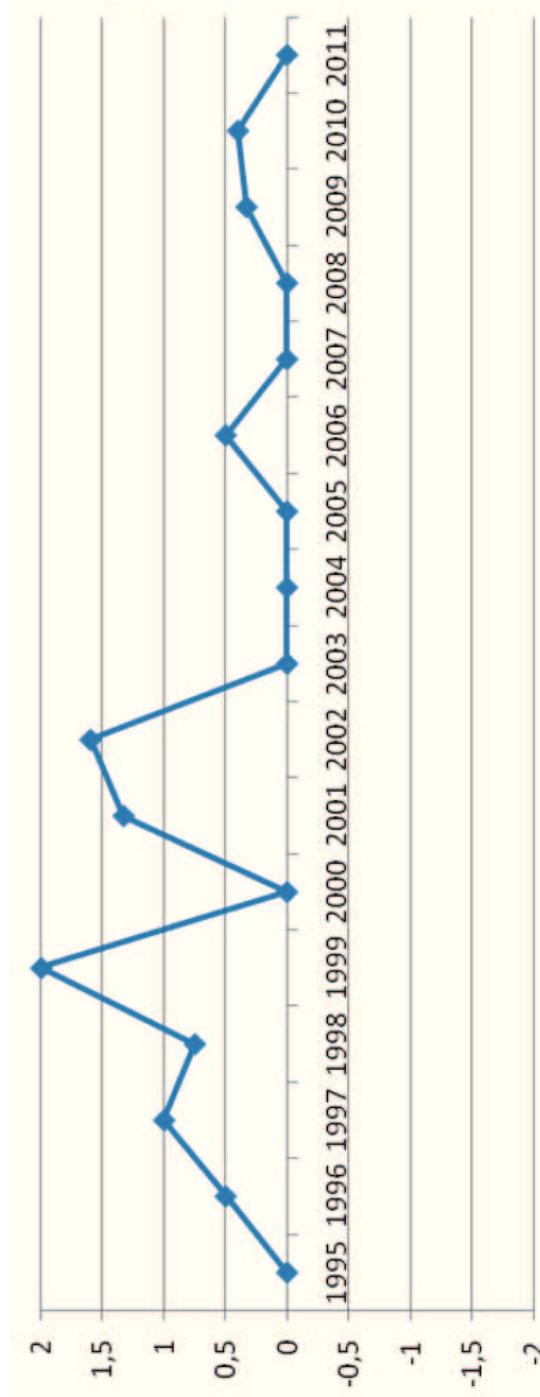
**Оценка степени соответствия выборов
обязательствам ОБСЕ и другим стандартам демократических выборов
(по пятибалльной шкале на основе заключений миссий БДИПЧ ОБСЕ)**

| Государство-участник ОБСЕ | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | Средняя оценка |
|---------------------------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|-------|----------------|
| Австрия | | | -1 | | | | | -2 | | | | | | | | 0 | 0 | |
| Азербайджан | -2 | 0 | | | 0 | | | | | | | | | | | -2 | -1,57 | |
| Албания | | | | | | | | | | | | | | | 1 | | 0 | |
| Андорра | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| Армения | -1 | | -2 | -1 | | | | | -3 | | | | | | 1 | 1 | -0,71 | |
| Белоруссия | | | | | -2 | | | | -2 | | | | | | -2 | | -1,8 | |
| Бельгия | | | | | | | | | | | | | | 0 | | | 0 | |
| Болгария | 1 | | | | 2 | | | | | | 0 | | | | 1 | | 0,8 | |
| Босния и Герцеговина | -1 | 0 | | | | 1 | | | | | 1 | | | | | 1 | 0,4 | |
| Великобритания | | | | | | | | | | | 0 | | | | | 0 | 0 | |
| Венгрия | | | | | | | | 2 | | | | | | | | 0 | 1,33 | |
| Германия | | | | | | | | | | | | | | 0 | | 0 | 0 | |
| Греция | | | | | | | | | | | | | | 0 | | 0 | 0 | |
| Грузия | | | | | | | | | | | | | | | 1 | | -0,14 | |
| Дания | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| Ирландия | | | | | | | | | | | | | | 0 | | 0 | | |

| Государство-участник ОБСЕ | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | Средняя оценка |
|---------------------------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|-------|----------------|
| Исландия | | | | | | | | | | | | | | | 0 | | 0 | 0 |
| Испания | | | | | | | | | | | | | | 0 | 0 | | 0 | 0 |
| Италия | | | | | | | | | | | | | | 0 | 0 | | 0 | 0 |
| Казахстан | -4 | | | | | | | | | | | | | -1 | -1 | -1 | -1,17 | |
| Канада | | | | | | | | | | | | | | 0 | | | | 0 |
| Кипр | | | | | | | | | | | | | | 0 | | | | 0 |
| Киргизия | | | | | | | | | | | | | | -1 | -1 | -1 | -1 | -1,33 |
| Латвия | | | | | | | | | | | | | | 1 | 2 | 2 | 2 | 1 |
| Литва | 0 | | | | | | | | | | | | | | | | | 0 |
| Люксембург | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| Македония | | | | | | | | | | | | | | 1 | 1 | 1 | -2 | 0,43 |
| Мальта | | | | | | | | | | | | | | 2 | 1 | 1 | | |
| Молдавия | 0 | | | | | | | | | | | | | 2 | | | | |
| Монако | | | | | | | | | | | | | | 0 | | | | 0,86 |
| Нидерланды | | | | | | | | | | | | | | 0 | | 0 | | 0 |
| Норвегия | | | | | | | | | | | | | | | 0 | | | 0 |
| Польша | | | | | | | | | | | | | | | | | | 0 |
| Португалия | | | | | | | | | | | | | | | 0 | 0 | | 0 |
| Россия | 0 | | | | | | | | | | | | | 0 | 1 | -2 | | -0,4 |
| Румыния | 0 | | | | | | | | | | | | | 2 | 0 | | 1 | 0,75 |
| Сан-Марино | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| Сербия | -1 | | | | | | | | | | | | | -1 | 2 | 0 | 2 | 3 |
| | | | | | | | | | | | | | | | | | | 0,8 |

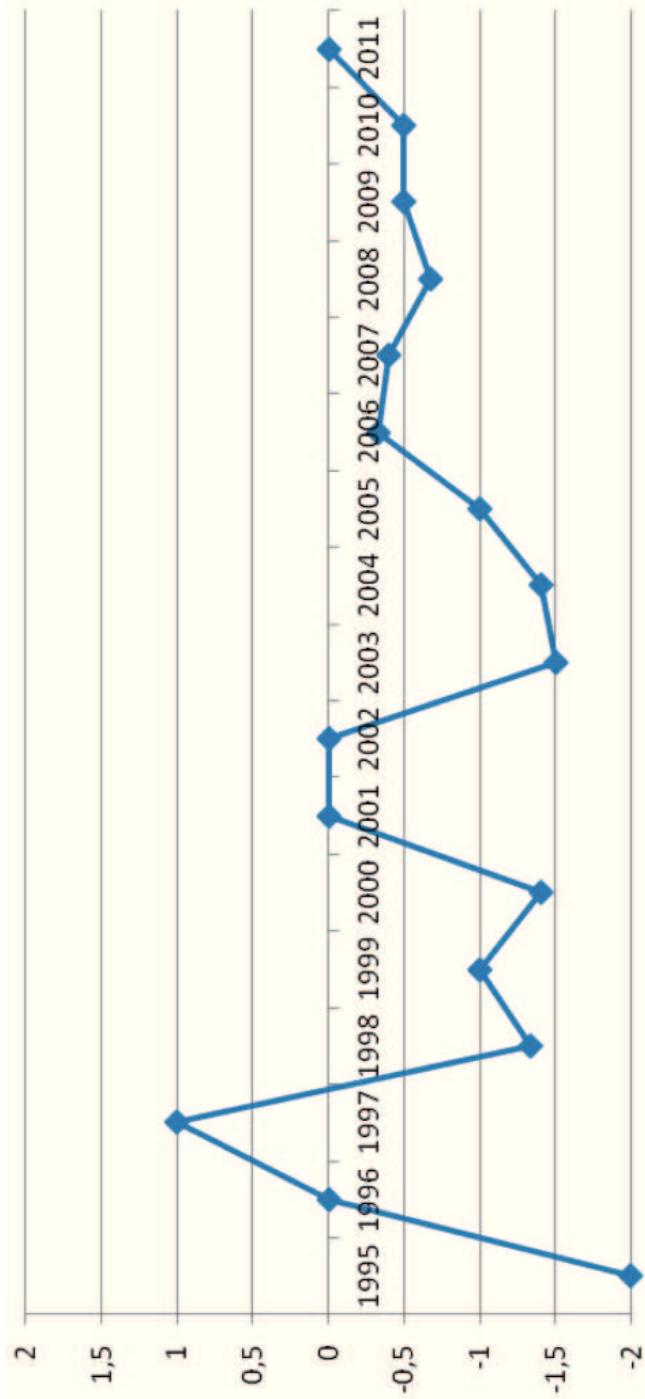
| Государство-участник ОБСЕ | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | Средняя оценка |
|---------------------------|------|-------|------|------|------|-------|------|------|------|-------|-------|------|------|------|------|------|-------|----------------|
| Словакия | | | 0 | 2 | | 2 | 0 | | | | | | | | 0 | 0 | 0,8 | |
| Словения | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| США | | | | | 0 | 1 | | 0 | | | | | | | | | 0,5 | |
| Таджикистан | | | -2 | | | | -2 | 0 | | | | | | | -2 | | -1,5 | |
| Туркменистан | | | | | 0 | | | | | | 0 | | | | | | 0 | |
| Турция | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| Узбекистан | | | -1 | | | | -2 | | | | -2 | | | | -2 | | -1,75 | |
| Украина | | 0 | -2 | | 0 | | 0 | | 1 | | 1 | | | | 1 | | 0,14 | |
| Финляндия | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| Франция | | | | | 0 | | 1 | | | | 0 | | | | 0 | | 0 | |
| Хорватия | -2 | | 0 | | | | | | | | | 2 | | | 2 | | 0,5 | |
| Черногория | 1 | 1 | | 1 | 2 | 4 | | | 1 | | 1 | 1 | | | | | 1,33 | |
| Чехия | | 2 | | | | 2 | | | | | | | | | | 2 | | |
| Швейцария | | | | | | | | | | | 0 | | | | | 0 | | |
| Швеция | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| Эстония | | | | 2 | | | | | | | 0 | | | | | | 0,67 | |
| Средняя оценка за год | -2 | -0,57 | -0,2 | 1 | -0,4 | -0,44 | 0,71 | 1 | -0,1 | -0,31 | -0,56 | 0,33 | 0,14 | 0,17 | 0,21 | 0,14 | 0 | -2 |

**Динамика изменения средней оценки миссиями БДИГЧ ОБСЕ
степени соответствия выборов обязательствам ОБСЕ
и другим стандартам демократических выборов
в государствах-членах Европейского Союза**



Приложение 7.3

**Динамика изменения средней оценки миссиями БДИПЧ ОБСЕ
степени соответствия выборов обязательствам ОБСЕ
и другим стандартам демократических выборов
в государствах-участниках Содружества Независимых Государств**



Приложение 8.1

**Количество рекомендаций
в итоговых отчетах миссий БДИПЧ ОБСЕ
и оценка выборов по заключению БДИПЧ ОБСЕ**

| Государство | Дата выборов | Формат миссии | Количество рекомендаций | Оценка выборов по заключению БДИПЧ, рассчитанная по методике РОИИП |
|----------------------|-------------------------|---------------|-------------------------|--|
| Азербайджан | 12.11.1995 | МНВ | 11 | -2 |
| Албания | 26.05.1996 и 02.06.1996 | МНВ | 10 | -2 |
| Россия | 16.06.1996 и 03.07.1996 | МНВ | 4 | 0 |
| Босния и Герцеговина | 14.09.1996 | МНВ | 4 | -1 |
| Армения | 22.09.1996 | МНВ | 9 | -1 |
| Литва | 20.10.1996 и 10.11.1996 | МНВ | 18 | 0 |
| Румыния | 03.11.1996 и 17.11.1996 | МНВ | 2 | 0 |
| Молдавия | 17.11.1996 и 01.12.1996 | МНВ | 14 | 0 |
| Болгария | 19.04.1997 | МНВ | 8 | 1 |
| Хорватия | 15.06.1997 | МНВ | 7 | -2 |
| Албания | 29.06.1997 и 06.07.1997 | МНВ | 0 | 0 |
| Сербия | 21.09.1997 и 05.10.1997 | МНВ | 11 | -1 |
| Черногория | 05.10.1997 и 19.10.1997 | МНВ | 23 | 1 |
| Сербия | 07.12.1997 и 21.12.1997 | МОВ | 14 | -1 |
| Молдавия | 22.03.1998 | МНВ | 8 | 1 |
| Украина | 29.03.1998 | МНВ | 14 | 0 |

| Государство | Дата выборов | Формат миссии | Количество рекомендаций | Оценка выборов по заключению БДИПЧ, рассчитанная по методике РОИИП |
|----------------------|-------------------------------------|---------------|-------------------------|--|
| Армения | 16.03.1998 и 30.03.1998 | MHB | 14 | -2 |
| Венгрия | 10.05.1998 и 24.05.1998 | MHB | 13 | 2 |
| Черногория | 31.05.1998 | MHB | 12 | 1 |
| Чехия | 19–20.06.1998 | MHB | 6 | 2 |
| Босния и Герцеговина | 12–13.09.1998 | MHB | 12 | 0 |
| Словакия | 25–26.09.1998 | MHB | 20 | 0 |
| Латвия | 03.10.1998 | МОВ | 26 | -1 |
| Азербайджан | 11.10.1998 | MHB | 15 | -1 |
| Македония | 18.10.1998 и 01.11.1998 | MHB | 15 | 0 |
| Казахстан | 10.01.1999 | МОВ | 14 | -2 |
| Эстония | 07.03.1999 | MHB | 5 | 2 |
| Словакия | 15.05.1999 и 29.05.1999 | MHB | 15 | 2 |
| Армения | 30.05.1999 | MHB | 14 | -1 |
| Казахстан | 10.10.1999 и 24.10.1999 | MHB | 17 | -2 |
| Грузия | 31.10.1999 и 14.11.1999 | MHB | 18 | -1 |
| Украина | 31.10.1999 и 14.11.1999 | MHB | 19 | -2 |
| Македония | 31.10.1999, 14.11.1999 и 05.12.1999 | MHB | 15 | 1 |
| Россия | 19.12.1999 | MHB | 21 | 0 |
| Узбекистан | 05.12.1999 и 19.12.1999 | ОМ по оценке | 20 | -1 |

| Государство | Дата выборов | Формат миссии | Количество рекомендаций | Оценка выборов по заключению БДИПЧ, рассчитанная по методике РОИИП |
|----------------------|-------------------------|---------------|-------------------------|--|
| Хорватия | 02–03.01.2000 | МНВ | 22 | 0 |
| Хорватия | 24.01.2000–07.02.2000 | МНВ | 19 | 0 |
| Таджикистан | 27.02.2000 | МНВ | 31 | -2 |
| Киргизия | 20.02.2000 и 12.03.2000 | МНВ | 29 | -2 |
| Россия | 26.03.2000 | МНВ | 7 | 1 |
| Грузия | 09.04.2000 | МНВ | 23 | 0 |
| Киргизия | 29.10.2000 | МНВ | 24 | -2 |
| Румыния | 26.11.2000 и 10.12.2000 | МНВ | 25 | 2 |
| Сербия | 23.12.2000 | МНВ | 25 | 2 |
| Азербайджан | 05.11.2000 и 07.01.2001 | МНВ | 19 | -1 |
| Молдавия | 25.02.2001 | МНВ | 14 | 2 |
| Черногория | 22.04.2001 | МНВ | 19 | 1 |
| Болгария | 17.06.2001 | МНВ | 14 | 2 |
| Албания | 24.06.2001 и 19.08.2001 | МНВ | 22 | 0 |
| Белоруссия | 09.09.2001 | ОМНВ | 27 | -2 |
| Украина | 31.03.2002 | МНВ | 31 | 0 |
| Франция | 21.04.2002 | МОВ | 0 | 0 |
| Венгрия | 07.04.2002 и 21.04.2002 | МНВ | 27 | 2 |
| Чехия | 14–15.06.2002 | МНВ | 3 | 2 |
| Македония | 15.09.2002 | МНВ | 21 | 1 |
| Словакия | 20–21.09.2002 | МНВ | 10 | 2 |
| Босния и Герцеговина | 05.10.2002 | МНВ | 20 | 1 |

| Государство | Дата выборов | Формат миссии | Количество рекомендаций | Оценка выборов по заключению БДИПЧ, рассчитанная по методике РОИИП |
|-------------|---|---------------|-------------------------|--|
| Латвия | 05.10.2002 | MHB | 11 | 1 |
| Черногория | 20.10.2002 | MHB | 26 | 2 |
| Турция | 03.11.2002 | МОВ | 0 | 0 |
| США | 05.11.2002 | МОВ | 0 | 0 |
| Сербия | 29.09.2002, 13.09.2002 и 08.12.2002 | MHB | 23 | 1 |
| Черногория | 22.12.2002 и 09.02.2003 | MHB | 15 | 2 |
| Армения | 19.02.2003 и 05.03.2003 | MHB | 24 | -2 |
| Черногория | 11.05.2003 | MHB | 25 | 2 |
| Армения | 25.05.2003 | MHB | 38 | -1 |
| Азербайджан | 15.10.2003 | MHB | 26 | -2 |
| Грузия | 02.11.2003 | MHB | 32 | -2 |
| Сербия | 16.11.2003 | MHB | 18 | 1 |
| Хорватия | 23.11.2003 | MHB | 20 | 1 |
| Россия | 07.12.2003 | MHB | 26 | -1 |
| Сербия | 18.12.2003 | MHB | 24 | 1 |
| Грузия | 04.01.2004 | MHB | 28 | 0 |
| Испания | 14.03.2004 | МОВ | 0 | 0 |
| Россия | 14.03.2004 | MHB | 31 | -2 |
| Грузия | 28.03.2004 | MHB | 34 | 1 |
| Словакия | 03.04.2004 | МОВ | 0 | 0 |
| Македония | 14.04.2004 и 28.04.2004 | MHB | 26 | 1 |
| Сербия | 13.06.2004 и 27.06.2004 | MHB | 22 | 0 |

| Государство | Дата выборов | Формат миссии | Количество рекомендаций | Оценка выборов по заключению БДИПЧ, рассчитанная по методике РОИИП |
|----------------------|-------------------------------------|---------------|-------------------------|--|
| Казахстан | 19.09.2004 и 03.10.2004 | МНВ | 24 | -1 |
| Белоруссия | 17.10.2004 | МНВ | 50 | -2 |
| США | 02.11.2004 | МНВ | 13 | 1 |
| Румыния | 28.11.2004 и 12.12.2004 | МОВ | 36 | 0 |
| Узбекистан | 24.12.2004 | ОМНВ | 14 | -2 |
| Украина | 31.10.2004, 21.11.2004 и 26.12.2004 | МНВ | 59 | 0 |
| Молдавия | 06.03.2005 | МНВ | 31 | 0 |
| Киргизия | 27.02.2005 и 13.03.2005 | МНВ | 57 | -1 |
| Таджикистан | 27.02.2005 и 13.03.2005 | МНВ | 26 | -2 |
| Великобритания | 05.05.2005 | МОВ | 0 | 0 |
| Болгария | 25.06.2005 | МОВ | 0 | 0 |
| Албания | 03.07.2005 | МНВ | 43 | 1 |
| Киргизия | 10.07.2005 | МНВ | 23 | 0 |
| Азербайджан | 06.11.2005 | МНВ | 30 | -2 |
| Казахстан | 04.12.2005 | МНВ | 30 | -1 |
| Белоруссия | 19.03.2006 | МНВ | 56 | -2 |
| Украина | 26.03.2006 | МНВ | 33 | 1 |
| Италия | 09–10.04.2006 | МОВ | 0 | 0 |
| Македония | 05.07.2006 | МНВ | 24 | 1 |
| Черногория | 10.09.2006 | МНВ | 33 | 1 |
| Босния и Герцеговина | 01.10.2006 | МНВ | 30 | 1 |
| Латвия | 07.10.2006 | ОМНВ | 12 | 2 |

| Государство | Дата выборов | Формат миссии | Количество рекомендаций | Оценка выборов по заключению БДИПЧ, рассчитанная по методике РОИИП |
|-------------|-------------------------|---------------|-------------------------|--|
| Болгария | 22.10.2006 и 29.10.2006 | МОВ | 0 | 0 |
| Таджикистан | 06.11.2006 | МНВ | 39 | 0 |
| США | 07.11.2006 | МОВ | 0 | 0 |
| Нидерланды | 22.11.2006 | МОВ | 0 | 0 |
| Канада | 23.12.2006 | МОВ | 0 | 0 |
| Сербия | 21.01.2007 | МНВ | 23 | 2 |
| Эстония | 04.05.2007 | МОВ | 0 | 0 |
| Франция | 22.04.2007 и 06.05.2007 | МОВ | 0 | 0 |
| Армения | 12.05.2007 | МНВ | 44 | 1 |
| Ирландия | 24.05.2007 | МОВ | 0 | 0 |
| Бельгия | 10.06.2007 | МОВ | 0 | 0 |
| Турция | 22.07.2007 | МОВ | 0 | 0 |
| Казахстан | 18.08.2007 | МНВ | 29 | -1 |
| Украина | 30.09.2007 | МНВ | 36 | 1 |
| Польша | 21.10.2007 | МОВ | 0 | 0 |
| Швейцария | 21.10.2007 | МОВ | 0 | 0 |
| Хорватия | 25.11.2007 | ОМНВ | 21 | 2 |
| Киргизия | 16.12.2007 | МНВ | 42 | -1 |
| Узбекистан | 23.12.2007 | ОМНВ | 18 | -2 |
| Грузия | 05.01.2008 | МНВ | 35 | 1 |
| Сербия | 20.01.2008 и 03.02.2008 | ОМНВ | 23 | 2 |
| Армения | 19.02.2008 | МНВ | 31 | 1 |
| Испания | 09.03.2008 | МОВ | 0 | 0 |
| Черногория | 06.04.2008 | МНВ | 18 | 1 |
| Италия | 13–14.04.2008 | МОВ | 0 | 0 |

| Государство | Дата выборов | Формат миссии | Количество рекомендаций | Оценка выборов по заключению БДИПЧ, рассчитанная по методике РОИИП |
|-------------|-------------------------|---------------|-------------------------|--|
| Сербия | 11.05.2008 | ОМНВ | 27 | 1 |
| Грузия | 21.05.2008 | МНВ | 43 | 0 |
| Македония | 01.06.2008 | МНВ | 28 | -2 |
| Белоруссия | 28.09.2008 | МНВ | 26 | -2 |
| Азербайджан | 15.10.2008 | МНВ | 27 | -1 |
| США | 04.11.2008 | ОМНВ | 38 | 1 |
| Черногория | 29.03.2009 | МНВ | 23 | 1 |
| Македония | 22.03.2009 и 05.04.2009 | МНВ | 31 | 1 |
| Молдавия | 05.04.2009 | МНВ | 33 | 1 |
| Исландия | 25.04.2009 | МОВ | 0 | 0 |
| Албания | 28.06.2009 | МНВ | 31 | 1 |
| Болгария | 05.07.2009 | ОМНВ | 27 | 1 |
| Киргизия | 23.07.2009 | МНВ | 29 | -2 |
| Молдавия | 29.07.2009 | МНВ | 12 | 1 |
| Норвегия | 14.09.2009 | МОВ | 0 | 0 |
| Германия | 27.09.2009 | МОВ | 0 | 0 |
| Португалия | 27.09.2009 | МОВ | 0 | 0 |
| Греция | 04.10.2009 | МОВ | 0 | 0 |
| Румыния | 22.11.2009 и 06.12.2009 | ОМНВ | 27 | 1 |
| Узбекистан | 27.12.2009 | МОВ | 0 | -2 |
| Хорватия | 27.12.2009 и 10.01.2010 | ОМНВ | 21 | 2 |
| Украина | 17.01.2010 и 07.02.2010 | МНВ | 32 | 1 |
| Таджикистан | 28.02.2010 | МНВ | 25 | -2 |
| Венгрия | 11.04.2010 | МОВ | 0 | 0 |

| Государство | Дата выборов | Формат миссии | Количество рекомендаций | Оценка выборов по заключению БДИПЧ, рассчитанная по методике РОИИП |
|----------------------|--------------|---------------|-------------------------|--|
| Австрия | 25.04.2010 | МОВ | 0 | 0 |
| Великобритания | 06.05.2010 | МОВ | 0 | 0 |
| Нидерланды | 09.06.2010 | МОВ | 0 | 0 |
| Словакия | 12.06.2010 | МОВ | 0 | 0 |
| Латвия | 02.10.2010 | ОМНВ | 16 | 2 |
| Босния и Герцеговина | 03.10.2010 | МНВ | 25 | 1 |
| Киргизия | 10.10.2010 | МНВ | 36 | 0 |
| Азербайджан | 07.11.2010 | МНВ | 17 | -2 |
| Молдавия | 28.11.2010 | МНВ | 20 | 1 |
| Белоруссия | 19.12.2010 | МНВ | 27 | -1 |
| Эстония | 06.03.2011 | МОВ | 0 | 0 |
| Казахстан | 03.04.2011 | МНВ | 21 | 0 |

Приложение 8.2

**Сравнительная таблица
оценок соответствия выборов обязательствам ОБСЕ, вытекающих
из выводов миссий БДИПЧ ОБСЕ и из количества рекомендаций,
содержащихся в отчетах миссий БДИПЧ ОБСЕ**

| Страна | Дата выборов | Оценка из выводов миссий БДИПЧ ОБСЕ | Оценка из количества рекомендаций в отчетах миссий |
|----------------------|-------------------------|-------------------------------------|--|
| Азербайджан | 12.11.1995 | -2 | 1 |
| Албания | 26.05.1996 и 02.06.1996 | -2 | 2 |
| Россия | 16.06.1996 и 03.07.1996 | 0 | 2 |
| Босния и Герцеговина | 14.09.1996 | -1 | 2 |
| Армения | 22.09.1996 | -1 | 2 |
| Литва | 20.10.1996 и 10.11.1996 | 0 | 1 |
| Румыния | 03.11.1996 и 17.11.1996 | 0 | 2 |
| Молдавия | 17.11.1996 и 01.12.1996 | 0 | 1 |
| Болгария | 19.04.1997 | 1 | 2 |
| Хорватия | 15.06.1997 | -2 | 2 |
| Албания | 29.06.1997 и 06.07.1997 | 0 | 2 |
| Сербия | 21.09.1997 и 05.10.1997 | -1 | 1 |
| Черногория | 05.10.1997 и 19.10.1997 | 1 | 0 |
| Сербия | 07.12.1997 и 21.12.1997 | -1 | 1 |
| Молдавия | 22.03.1998 | 1 | 2 |
| Украина | 29.03.1998 | 0 | 1 |
| Армения | 16.03.1998 и 30.03.1998 | -2 | 1 |

| Страна | Дата выборов | Оценка из выводов миссий БДИПЧ ОБСЕ | Оценка из количества рекомендаций в отчетах миссий |
|----------------------|-------------------------------------|-------------------------------------|--|
| Венгрия | 10.05.1998 и 24.05.1998 | 2 | 1 |
| Черногория | 31.05.1998 | 1 | 1 |
| Чехия | 19–20.06.1998 | 2 | 2 |
| Босния и Герцеговина | 12–13.09.1998 | 0 | 1 |
| Словакия | 25–26.09.1998 | 0 | 1 |
| Латвия | 03.10.1998 | -1 | 0 |
| Азербайджан | 11.10.1998 | -1 | 1 |
| Македония | 18.10.1998 и 01.11.1998 | 0 | 1 |
| Казахстан | 10.01.1999 | -2 | 1 |
| Эстония | 07.03.1999 | 2 | 2 |
| Словакия | 15.05.1999 и 29.05.1999 | 2 | 1 |
| Армения | 30.05.1999 | -1 | 1 |
| Казахстан | 10.10.1999 и 24.10.1999 | -2 | 1 |
| Грузия | 31.10.1999 и 14.11.1999 | -1 | 1 |
| Украина | 31.10.1999 и 14.11.1999 | -2 | 1 |
| Македония | 31.10.1999, 14.11.1999 и 05.12.1999 | 1 | 1 |
| Россия | 19.12.1999 | 0 | 0 |
| Узбекистан | 05.12.1999 и 19.12.1999 | -1 | 1 |
| Хорватия | 02–03.01.2000 | 0 | 0 |
| Хорватия | 24.01.2000 – 07.02.2000 | 0 | 1 |
| Таджикистан | 27.02.2000 | -2 | -1 |

| Страна | Дата выборов | Оценка из выводов миссий БДИПЧ ОБСЕ | Оценка из количества рекомендаций в отчетах миссий |
|----------------------|-------------------------------------|-------------------------------------|--|
| Киргизия | 20.02.2000 и 12.03.2000 | -2 | 0 |
| Россия | 26.03.2000 | 1 | 2 |
| Грузия | 09.04.2000 | 0 | 0 |
| Киргизия | 29.10.2000 | -2 | 0 |
| Румыния | 26.11.2000 и 10.12.2000 | 2 | 0 |
| Сербия | 23.12.2000 | 2 | 0 |
| Азербайджан | 05.11.2000 и 07.01.2001 | -1 | 1 |
| Молдавия | 25.02.2001 | 2 | 1 |
| Черногория | 22.04.2001 | 1 | 1 |
| Болгария | 17.06.2001 | 2 | 1 |
| Албания | 24.06.2001 и 19.08.2001 | 0 | 0 |
| Белоруссия | 09.09.2001 | -2 | 0 |
| Украина | 31.03.2002 | 0 | -1 |
| Франция | 21.04.2002 | 0 | 2 |
| Венгрия | 07.04.2002 и 21.04.2002 | 2 | 0 |
| Чехия | 14–15.06.2002 | 2 | 2 |
| Македония | 15.09.2002 | 1 | 0 |
| Словакия | 20–21.09.2002 | 2 | 2 |
| Босния и Герцеговина | 05.10.2002 | 1 | 1 |
| Латвия | 05.10.2002 | 1 | 1 |
| Черногория | 20.10.2002 | 2 | 0 |
| Турция | 03.11.2002 | 0 | 2 |
| США | 05.11.2002 | 0 | 2 |
| Сербия | 29.09.2002, 13.09.2002 и 08.12.2002 | 1 | 0 |

| Страна | Дата выборов | Оценка из выводов миссий БДИПЧ ОБСЕ | Оценка из количества рекомендаций в отчетах миссий |
|-------------|-------------------------------------|-------------------------------------|--|
| Черногория | 22.12.2002 и 09.02.2003 | 2 | 1 |
| Армения | 19.02.2003 и 05.03.2003 | -2 | 0 |
| Черногория | 11.05.2003 | 2 | 0 |
| Армения | 25.05.2003 | -1 | -1 |
| Азербайджан | 15.10.2003 | -2 | 0 |
| Грузия | 02.11.2003 | -2 | -1 |
| Сербия | 16.11.2003 | 1 | 1 |
| Хорватия | 23.11.2003 | 1 | 1 |
| Россия | 07.12.2003 | -1 | 0 |
| Сербия | 18.12.2003 | 1 | 0 |
| Грузия | 04.01.2004 | 0 | 0 |
| Испания | 14.03.2004 | 0 | 2 |
| Россия | 14.03.2004 | -2 | -1 |
| Грузия | 28.03.2004 | 1 | -1 |
| Словакия | 03.04.2004 | 0 | 2 |
| Македония | 14.04.2004 и 28.04.2004 | 1 | 0 |
| Сербия | 13.06.2004 и 27.06.2004 | 0 | 0 |
| Казахстан | 19.09.2004 и 03.10.2004 | -1 | 0 |
| Белоруссия | 17.10.2004 | -2 | -2 |
| США | 02.11.2004 | 1 | 1 |
| Румыния | 28.11.2004 и 12.12.2004 | 0 | -1 |
| Узбекистан | 24.12.2004 | -2 | 1 |
| Украина | 31.10.2004, 21.11.2004 и 26.12.2004 | 0 | -2 |
| Молдавия | 06.03.2005 | 0 | -1 |

| Страна | Дата выборов | Оценка из выводов миссий БДИПЧ ОБСЕ | Оценка из количества рекомендаций в отчетах миссий |
|----------------------|-------------------------|-------------------------------------|--|
| Киргизия | 27.02.2005 и 13.03.2005 | -1 | -2 |
| Таджикистан | 27.02.2005 и 13.03.2005 | -2 | 0 |
| Великобритания | 05.05.2005 | 0 | 2 |
| Болгария | 25.06.2005 | 0 | 2 |
| Албания | 03.07.2005 | 1 | -2 |
| Киргизия | 10.07.2005 | 0 | 0 |
| Азербайджан | 06.11.2005 | -2 | 0 |
| Казахстан | 04.12.2005 | -1 | 0 |
| Белоруссия | 19.03.2006 | -2 | -2 |
| Украина | 26.03.2006 | 1 | -1 |
| Италия | 09–10.04.2006 | 0 | 2 |
| Македония | 05.07.2006 | 1 | 0 |
| Черногория | 10.09.2006 | 1 | -1 |
| Босния и Герцеговина | 01.10.2006 | 1 | 0 |
| Латвия | 07.10.2006 | 2 | 1 |
| Болгария | 22.10.2006 и 29.10.2006 | 0 | 2 |
| Таджикистан | 06.11.2006 | 0 | -1 |
| США | 07.11.2006 | 0 | 2 |
| Нидерланды | 22.11.2006 | 0 | 2 |
| Канада | 23.12.2006 | 0 | 2 |
| Сербия | 21.01.2007 | 2 | 0 |
| Эстония | 04.05.2007 | 0 | 2 |
| Франция | 22.04.2007 и 06.05.2007 | 0 | 2 |
| Армения | 12.05.2007 | 1 | -2 |
| Ирландия | 24.05.2007 | 0 | 2 |
| Бельгия | 10.06.2007 | 0 | 2 |
| Турция | 22.07.2007 | 0 | 2 |

| Страна | Дата выборов | Оценка из выводов миссий БДИПЧ ОБСЕ | Оценка из количества рекомендаций в отчетах миссий |
|-------------|-------------------------|-------------------------------------|--|
| Казахстан | 18.08.2007 | -1 | 0 |
| Украина | 30.09.2007 | 1 | -1 |
| Польша | 21.10.2007 | 0 | 2 |
| Швейцария | 21.10.2007 | 0 | 2 |
| Хорватия | 25.11.2007 | 2 | 0 |
| Киргизия | 16.12.2007 | -1 | -2 |
| Узбекистан | 23.12.2007 | -2 | 1 |
| Грузия | 05.01.2008 | 1 | -1 |
| Сербия | 20.01.2008 и 03.02.2008 | 2 | 0 |
| Армения | 19.02.2008 | 1 | -1 |
| Испания | 09.03.2008 | 0 | 2 |
| Черногория | 06.04.2008 | 1 | 1 |
| Италия | 13–14.04.2008 | 0 | 2 |
| Сербия | 11.05.2008 | 1 | 0 |
| Грузия | 21.05.2008 | 0 | -2 |
| Македония | 01.06.2008 | -2 | 0 |
| Белоруссия | 28.09.2008 | -2 | 0 |
| Азербайджан | 15.10.2008 | -1 | 0 |
| США | 04.11.2008 | 1 | -1 |
| Черногория | 29.03.2009 | 1 | 0 |
| Македония | 22.03.2009 и 05.04.2009 | 1 | -1 |
| Молдавия | 05.04.2009 | 1 | -1 |
| Исландия | 25.04.2009 | 0 | 2 |
| Албания | 28.06.2009 | 1 | -1 |
| Болгария | 05.07.2009 | 1 | 0 |
| Киргизия | 23.07.2009 | -2 | 0 |
| Молдавия | 29.07.2009 | 1 | 1 |
| Норвегия | 14.09.2009 | 0 | 2 |
| Германия | 27.09.2009 | 0 | 2 |

| Страна | Дата выборов | Оценка из выводов миссий БДИПЧ ОБСЕ | Оценка из количества рекомендаций в отчетах миссий |
|----------------------|-------------------------|-------------------------------------|--|
| Португалия | 27.09.2009 | 0 | 2 |
| Греция | 04.10.2009 | 0 | 2 |
| Румыния | 22.11.2009 и 06.12.2009 | 1 | 0 |
| Узбекистан | 27.12.2009 | -2 | 2 |
| Хорватия | 27.12.2009 и 10.01.2010 | 2 | 0 |
| Украина | 17.01.2010 и 07.02.2010 | 1 | -1 |
| Таджикистан | 28.02.2010 | -2 | 0 |
| Венгрия | 11.04.2010 | 0 | 2 |
| Австрия | 25.04.2010 | 0 | 2 |
| Великобритания | 06.05.2010 | 0 | 2 |
| Нидерланды | 09.06.2010 | 0 | 2 |
| Словакия | 12.06.2010 | 0 | 2 |
| Латвия | 02.10.2010 | 2 | 1 |
| Босния и Герцеговина | 03.10.2010 | 1 | 0 |
| Киргизия | 10.10.2010 | 0 | -1 |
| Азербайджан | 07.11.2010 | -2 | 1 |
| Молдавия | 28.11.2010 | 1 | 1 |
| Белоруссия | 19.12.2010 | -1 | 0 |
| Эстония | 06.03.2011 | 0 | 2 |
| Казахстан | 03.04.2011 | 0 | 0 |

И.Б. Борисов, А.В. Игнатов

БДИПЧ ОБСЕ В ДЕЙСТВИИ

НАБЛЮДЕНИЕ ЗА НАБЛЮДАТЕЛЯМИ

Подписано в печать 21.09.2011. Формат 70x100 ^{1/16}.
Печать офсетная. Печ. л. 7,5. Тираж 300 экз.
Отпечатано в типографии «Буки Веди»
Москва, ул. Староалексеевская, д. 5, стр. 11