

И.Б. Борисов, А.В. Игнатов

БДИПЧ ОБСЕ В ДЕЙСТВИИ

25 лет НАБЛЮДЕНИЯ ЗА НАБЛЮДАТЕЛЯМИ

РОИИП
Москва
2017

УДК 342.8
ББК 67.400
Б82

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:

Веденеев Юрий Алексеевич,

доктор юридических наук, профессор

Лихачев Василий Николаевич,

доктор юридических наук, профессор, Чрезвычайный и Полномочный Посол

Лысенко Владимир Иванович,

доктор юридических наук, заслуженный юрист Российской Федерации

Б82 **БДИПЧ ОБСЕ в действии. 25 лет наблюдения за наблюдателями** / И.Б. Борисов,
А.В. Игнатов. – М.: Российский общественный институт избирательного права, 2017. –
160 с.
ISBN 978-5-906732-11-8

Российский общественный институт избирательного права продолжает анализировать практику деятельности международных организаций в сфере мониторинга национальных выборов суверенных государств. К сожалению, несмотря на выход в 2011 году первого издания о деятельности БДИПЧ ОБСЕ с указанием на конкретные упущения и недостатки, организация предприняла незначительные усилия к исправлению перекосов в организации своей деятельности, направленной на достижение «политического эффекта», а не на обеспечение избирательных прав и свобод граждан.

ОГЛАВЛЕНИЕ

Введение	7
1. Общие положения	10
2. География наблюдения	20
3. Форматы миссий БДИПЧ ОБСЕ	30
4. Главы миссий БДИПЧ ОБСЕ	45
5. Численный состав миссий БДИПЧ ОБСЕ	55
6. Оценка выборов миссиями БДИПЧ ОБСЕ	64
7. Рейтинг «соответствия выборов» по версии БДИПЧ ОБСЕ	75
8. Рекомендации в итоговых отчетах миссий БДИПЧ ОБСЕ	79
9. Выводы	85
<i>Приложение 2.1.</i> Государства – участники ОБСЕ	104
<i>Приложение 2.2.</i> Членство государств – участников ОБСЕ в других организациях, в деятельность которых включена гуманитарная сфера	105
<i>Приложение 2.3.</i> Наблюдение БДИПЧ ОБСЕ на общенациональных выборах в государствах – участниках ОБСЕ в период с 1 января 1995 года по 1 июля 2017 года	107
<i>Приложение 3.1.</i> Количество миссий БДИПЧ ОБСЕ различного формата на национальных основных выборах в государствах – участниках ОБСЕ.....	109
<i>Приложение 3.2.</i> Процент миссий БДИПЧ ОБСЕ различного формата в государствах – участниках ОБСЕ	111

<i>Приложение 4.1.</i> Главы миссий БДИПЧ ОБСЕ.....	113
<i>Приложение 4.2.</i> Гражданство глав миссий БДИПЧ ОБСЕ	116
<i>Приложение 4.3.</i> Число глав миссий БДИПЧ ОБСЕ	117
<i>Приложение 4.4.</i> Число граждан государств – участников ОБСЕ, являвшихся главами миссий.....	118
<i>Приложение 4.5.</i> Гражданство глав миссий БДИПЧ ОБСЕ по наблюдению за выборами (МНВ)	119
<i>Приложение 5.1.</i> Численность миссий БДИПЧ ОБСЕ по наблюдению за выборами.....	120
<i>Приложение 5.2.</i> Численность ограниченных миссий БДИПЧ ОБСЕ по наблюдению за выборами.....	124
<i>Приложение 5.3.</i> Численность миссий БДИПЧ ОБСЕ по оценке выборов	125
<i>Приложение 5.4.</i> Численность групп экспертов БДИПЧ ОБСЕ	127
<i>Приложение 5.5.</i> Общая численность наблюдателей миссий БДИПЧ ОБСЕ в государствах – участниках ОБСЕ	128
<i>Приложение 5.6.</i> Средняя численность миссий БДИПЧ ОБСЕ в государствах – участниках ОБСЕ	130
<i>Приложение 6.1.</i> Средняя оценка выборов миссиями БДИПЧ ОБСЕ по годам	132
<i>Приложение 6.2.</i> Средняя оценка выборов миссиями БДИПЧ ОБСЕ в государствах – участниках ОБСЕ	133
<i>Приложение 7.1.</i> Оценка степени соответствия выборов обязательствам ОБСЕ и другим стандартам демократических выборов (по пятибалльной шкале на основе заключений миссий БДИПЧ ОБСЕ).....	135
<i>Приложение 7.2.</i> Соотношение численности миссии и средней оценки выборов миссиями	138
<i>Приложение 8.1.</i> Количество рекомендаций в итоговых отчетах миссий БДИПЧ ОБСЕ и оценка выборов по заключению БДИПЧ ОБСЕ.....	139
<i>Приложение 8.2.</i> Количество рекомендаций в итоговых отчетах миссий БДИПЧ ОБСЕ по годам.....	146

<i>Приложение 8.3.</i> Количество рекомендаций в итоговых отчетах миссий БДИПЧ ОБСЕ государствам – участникам ОБСЕ.....	147
<i>Приложение 8.4.</i> Среднее количество рекомендаций в итоговых отчетах миссий БДИПЧ ОБСЕ государствам – участникам ОБСЕ.....	149
<i>Приложение 8.5.</i> Соотношение численности миссии и среднего количества рекомендаций.....	151
<i>Приложение 8.6.</i> Сравнительная таблица оценок соответствия выборов обязательствам ОБСЕ, вытекающих из выводов миссий БДИПЧ ОБСЕ и из количества рекомендаций, содержащихся в отчетах миссий БДИПЧ ОБСЕ	152

Список сокращений

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

Венецианская комиссия – Европейская комиссия «За демократию через право»

ГЭ – группа экспертов по выборам

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, группа экспертов по выборам (группа экспертов) 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



Введение

Более четверти века прошло с того момента, когда Совещанием по безопасности и сотрудничеству в Европе в 1990 году было учреждено Бюро по демократическим институтам и правам человека¹.

За годы деятельности БДИПЧ ОБСЕ по наблюдению за выборами накоплен огромный массив полезной практики участия международных организаций в национальных электоральных процессах.

Нельзя сказать, что развитие института международного наблюдения на выборах проходит гладко. Отклонение от паритетности, искажение задекларированных целей наблюдения, латентность в деятельности миссий², отсутствие критериев и методологии оценки, постоянный дрейф в политическую плоскость – это далеко не полный перечень негативных спутников позитивного процесса международного сотрудничества в интересах развития демократии и верховенства права.

¹ «Мы принимаем решение создать в Варшаве Бюро по свободным выборам для содействия контактам и обмену информацией о выборах в государствах-участниках» (Парижская хартия для новой Европы, 1990 г.)

² БДИПЧ ОБСЕ более пяти лет не предоставляет ни РОИИП, ни ЦИК России, ни МИД России данные своих краткосрочных наблюдателей, содержащихся в опросных листах, которые заполнялись на избирательных участках в России в ходе федеральных выборов 2011–2012 годов.

Попытки РОИИП обратить внимание на перекосы в деятельности БДИПЧ с указанием на конкретные упущения и недостатки организации³ привели к тому, что Бюро предприняло незначительные усилия к исправлению перекосов в организации своей деятельности, направленной на достижение «политического эффекта», а не на обеспечение избирательных прав и свобод граждан. Расширив географию наблюдения за счет направления групп экспертов к «Западу от Вены», БДИПЧ тем не менее не стало пересматривать подходы к методам и принципам своей работы, отстающие от запросов государств – участников ОБСЕ и не отвечающие новым вызовам времени.

Более чем за 25 лет работы Бюро не смогло выработать международные принципы, на которых должно строиться наблюдение, установить конкретные критерии оценки, утвердить основания для определения формата миссии и необходимости ее направления. Бюро так и остается в старой парадигме своего существования, определенной еще в 1990 году – «содействие контактам и обмену информацией». Эта опция сегодня не востребована ни государствами, ни организаторами выборов, ни политическими силами, ни избирателями, которые реализуют свои потребности в контактах и информации через совершенно другие каналы коммуникации, прежде всего – глобальную сеть Интернет. Поэтому де-факто БДИПЧ ОБСЕ обслуживает только запросы политического истеблишмента, предоставляя оценку прошедшим национальным выборам.

Однако выполнение и этой факультативной функции Бюро вызывает много вопросов у государств-участников, а рекомендации зачастую натываются на недоумение национальных конституционных органов суверенных государств.

Авторы, анализируя деятельность наблюдательных миссий БДИПЧ ОБСЕ, ставили своей задачей предоставить объективную картину работы одной из ведущих в мире профильных организаций.

Настоящее аналитическое исследование деятельности международных миссий наблюдения за выборами БДИПЧ ОБСЕ включает в себя географический, методологический аспекты, анализ корреляции количества рекомендаций и общей оценки выборов, а также другие аспекты деятельности миссий БДИПЧ 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 действенно решаются поставленные задачи на пути к достижению намеченных целей, обозначенных в целом ряде международных актов.

Продолжение активной деятельности БДИПЧ ОБСЕ в сфере наблюдения за

³ Борисов И.Б., Игнатов А.В. БДИПЧ ОБСЕ в действии. Наблюдение за наблюдателями. М.: РОИИП, 2011. 120 с.; Igor Borisov, Alexander Ignatov. OSCE/ODIHR in action. Observing the observers. Moscow: Russian Public Institute of Electoral Law, 2012. 128 p.

выборами в течение последних шести лет после выхода первого издания исследования обуславливает интерес к изучению дальнейшей деятельности организации, который позволяет выявить определенные тенденции в продолжении деятельности и совершенствовании методологии деятельности БДИПЧ ОБСЕ, которую представители самой организации не устают называть «золотым стандартом» международного наблюдения за выборами.

Хочется надеяться, что данное исследование будет способствовать пониманию того, что предложения по увеличению объективности, деполитизированности, открытости, паритетности в совместной работе – это не субъективная позиция отдельных государств – участников ОБСЕ, а требование времени к современным подходам к международному сотрудничеству по развитию демократии и укреплению верховенства права.

Авторы выражают благодарность за содействие и оказанную помощь при подготовке данного издания ЦИК России, Департаменту общеевропейского сотрудничества МИД России, а также сотрудникам и специалистам Российского общественного института избирательного права, благодаря профессиональной работе которых данное издание вышло в свет.



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 Европе⁴.

Государства – участники ОБСЕ, бесспорно и справедливо, 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 27 лет работы БДИПЧ его деятельностью руководили семь директоров, представляющих разные государства-участники: Лучино Кортесе (Италия) – 1991–1994, Одри Гловер (Великобритания) – 1994–1997, Жерар Штудман (Швейцария) – 1997 – 2003, Кристиан Штрохал (Австрия) – 2003–2008, Янез Ленарчич (Словения) –

⁴ Перечень государств – участников ОБСЕ с датой вступления в организацию приведен в приложении 1.

2008–2014, Георг Линк (Германия) – 2014–2017, Ингибьёрг Солрун Гислдеттир (Исландия) – 2017 – настоящее время.

В первые годы деятельности БДИПЧ развертывало миссии сроком не более чем на несколько дней и включало в их состав одного-двух экспертов. За весь 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 по результатам наблюдения за выборами, размещенный на сайте БДИПЧ ОБСЕ⁵, 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 наблюдения⁶.

Руководство по наблюдению за выборами БДИПЧ ОБСЕ было оперативно и самостоятельно разработано Бюро уже 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 наблюдения за национальными выборами, то есть 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 Рекомендациями 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 рабо-

⁵ www.osce.org/odihr.

⁶ Методика – совокупность методов обучения чему-нибудь, практического выполнения чего-нибудь // Ожегов С.И., Шведова Н.Ю. Толковый словарь русского языка.

ты 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, становятся обоснованием для проведения программ технологического содействия»⁷. 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, хорош или плох 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, сохраняющее актуальность до настоящего времени. Ожидания целого ряда государств – участников ОБСЕ, которые вносили конструктивные предложения по совершенствованию института международного наблюдения в целях дальнейшего развития демократии в каждом конкретном государстве с учетом национальных особенностей, не оправдались⁸. 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 выборов⁹. К чему это привело на практике, будет показано в настоящем издании.

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

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 директор БДИПЧ ОБСЕ Я. Ленарчич пишет:

⁷ 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.

⁸ В ноябре 2007 года государства – участники ОБСЕ (Республика Армения, Республика Беларусь, Республика Казахстан, Киргизская Республика, Российская Федерация, Республика Таджикистан и Республика Узбекистан) предложили на рассмотрение ОБСЕ проект документа «Базовые принципы организации наблюдения за общенациональными выборами по линии БДИПЧ ОБСЕ», который остался без рассмотрения.

⁹ Руководство по наблюдению за выборами. 6-е изд. БДИПЧ ОБСЕ: Варшава, 2010. П. 2.1. С. 16.

«В декабре 2006 года Совет министров ОБСЕ поручил БДИПЧ ... уделять максимальное внимание вопросам независимости, беспристрастности и профессионализма **в области наблюдения за выборами** (выделено нами. – Авт.)»¹⁰. Однако в Решении № 19/06 (Брюссель, 2006 г.) Совет министров ОБСЕ рекомендовал БДИПЧ «уделять максимальное внимание вопросам независимости, беспристрастности и профессионализма **сотрудников БДИПЧ** (выделено нами. – 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 нами. – Авт.), объективности, транспарентности и профессионализма **процесса наблюдения** (выделено нами. – 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»¹¹ 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;

¹⁰ Там же. С. 8.

¹¹ 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).

- Декларация Стамбульской встречи на высшем уровне 1999 года;
- Хартия европейской безопасности 1999 года;
- решения Совета министров ОБСЕ, в том числе:
 - 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, связанных 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 пунктом 12 Решения Совета министров ОБСЕ №19/06 «Повышение эффективности ОБСЕ» государства-участники потребовали от БДИПЧ обеспечить подотчетность, объективность, транспарентность и профессионализм процесса наблюдения за выборами. При этом, оставив на усмотрение самого Бюро как подразделения, обладающего «экспертным опытом для оказания помощи государствам-участникам»¹², выработку методологии наблюдения. Государства – участники ОБСЕ за 27 лет существования организации не меняли установленную в 1990 году формулировку цели создания БДИПЧ – «для содействия контактам и обмену информацией о выборах в государствах-участниках»¹³.

¹² Решение Совета министров ОБСЕ №19/06 2006 г. «Повышение эффективности ОБСЕ». П. 7.

¹³ Парижская хартия для новой Европы (Париж, 1990 г.).

Однако БДИПЧ по-своему трактует цель своего создания государствами – участниками ОБСЕ: «для того, чтобы оно оказывало им содействие в соблюдении обязательств по человеческому измерению»¹⁴. Такая цель не задекларирована ни в одном документе ОБСЕ¹⁵, 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 электоральной 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 равноценная 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

¹⁴ Руководство по наблюдению за выборами. 6-е изд. С. 7.

¹⁵ 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 году 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.

партии и кандидатов от свободного изложения своих взглядов и оценок, а также не мешали бы избирателям знакомиться с ними и обсуждать их или 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 СБСЕ¹⁶ 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 других¹⁷, каждое государство ввело свои «избирательные цензы» на реализацию политических прав своих граждан на выборах¹⁸.

Как справедливо заметил Председатель ЦИК России в 2007–2016 годах 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»¹⁹.

¹⁶ В настоящее время – ОБСЕ.

¹⁷ См., например: Всеобщая декларация прав человека, Международный пакт о гражданских и политических правах и др.

¹⁸ См., например: Избирательное законодательство и выборы в современном мире / В.И. Лысенко, А.Г. Головин; Под общ. ред. В.Е. Чурова. М.: МедиаПресс, 2009. 528 с.

¹⁹ Чуров В.Е. Демократия и основные принципы избирательной системы // Журнал о выборах. 2010. № 4. С. 3.

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

«Периодичность выборов» разными государствами трактуется по-разному: от одного года (Президент Швейцарии) и двух лет (Палата представителей Конгресса 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, Россия, Украина). 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 совершавших 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 рекомендации»²⁰.

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 в деятельности 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. Душанбе²¹.

В переиздававшемся шесть раз Руководстве БДИПЧ по наблюдению за выборами представлены руководящие принципы, которыми пользуются наблюдатели БДИПЧ «для получения глубинного понимания всех аспектов избирательного про-

²⁰ Стамбульская декларация встречи на высшем уровне ОБСЕ, 1999 г.

²¹ <http://president.kremlin.ru/news/12551>.

цесса». Сюда входят обзоры законодательной базы, деятельности избирательных комиссий, проведения предвыборной кампании, атмосферы в СМИ и справедливого доступа к СМИ, процесса подачи жалоб и апелляций, голосования, подсчета голосов и сведения результатов, а также объявления результатов выборов²².

Целью авторов настоящего исследования был анализ деятельности БДИПЧ, связанной с наблюдением только за основными (не дополнительными) общенациональными выборами, несмотря на то что Бюро, помимо этого, наблюдало «и за некоторыми региональными и местными выборами и референдумами»²³. Во-первых, потому что миссии БДИПЧ ОБСЕ в своем абсолютном большинстве направлялись только на общенациональные 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, требуют отдельного анализа и изучения.

В основу настоящего исследования положены итоговые отчеты миссий БДИПЧ ОБСЕ по результатам наблюдения за общенациональными основными выборами миссий по наблюдению за выборами, ограниченных миссий по наблюдению за выборами, миссий по оценке выборов и групп экспертов по выборам на общенациональных выборах в государствах – участниках ОБСЕ, опубликованные на официальном сайте Бюро по демократическим институтам и правам человека ОБСЕ в разделе «Выборы»²⁴, по состоянию на 1 июля 2017 года, общее количество которых составляет 251.

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 БДИПЧ²⁵. 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.

Вместе с тем в официальных документах БДИПЧ ОБСЕ содержатся иные сведения о количестве выборов, наблюдение за которыми осуществляло Бюро.

²² 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. 51 с.*

²³ Руководство по наблюдению за выборами. 6-е изд. С. 18.

²⁴ <http://www.osce.org/odihr/elections>.

²⁵ Руководство по наблюдению за выборами. 6-е изд. С. 119.

Так, согласно информационному буклету, размещенному на сайте БДИПЧ ОБСЕ²⁶, по состоянию на июнь 2017 года было размещено 330 миссий, включая 174 миссии по наблюдению за выборами, 42 ограниченные миссии по наблюдению за выборами, 67 миссий по оценке выборов, 47 групп экспертов по выборам; 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 «провели наблюдение или оценку в общей сложности более 230 выборов»²⁷. Пятью годами ранее, в пятом издании Руководства, выпущенном в 2005 году, было указано, что Бюро наблюдало более чем за 150 выборами²⁸. То же число – более чем 150 выборов за последние 10 лет – приведено в брошюре «Наблюдение за выборами. Десять лет наблюдения за выборами: люди и практика», выпущенной БДИПЧ в 2006 году²⁹. Указанные данные дают основания предположить, что либо на официальном сайте БДИПЧ ОБСЕ размещены не все итоговые отчеты миссий БДИПЧ, либо не все миссии БДИПЧ завершали 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 не учитывались в настоящем издании как часть процесса наблюдения, поскольку в соответствии с Руководством БДИПЧ по наблюдению за выборами они не являются частью процесса наблюдения за конкретными выборами и, по мнению БДИПЧ, могут быть направлены до получения письменного приглашения от государства – участника ОБСЕ³⁰ наблюдать за выборами. Интересно, что в годовом отчете БДИПЧ за 2016 год миссии по оценке потребностей уже признаны частью процесса наблюдения: «согласно общепризнанной методике, принятой БДИПЧ, процесс наблюдения за выборами начинается за несколько месяцев до выборов с направления в страну миссии по оценке потребностей (МОП), которая оценивает предвыборную обстановку»³¹, такой же процесс, очевидно, используется и при описании БДИПЧ географии своей деятельности, поскольку он позволяет распространить ее на все государства ОБСЕ, за исключением Ватикана. Такое различие в подходах к достаточно простому вопросу является характерным для методики наблюдения БДИПЧ в целом, которая нередко адаптируется под конкретные задачи БДИПЧ без предварительного одобрения руководящими органами ОБСЕ, равно как и без достаточно широкой экспертной дискуссии по этому вопросу. Еще одним примером такого изменения является внедренная в 2014 году практика направления на основные выборы в государства – участники ОБСЕ групп экспертов по выборам (см. раздел 3).

²⁶ <http://www.osce.org/odihr/325436>.

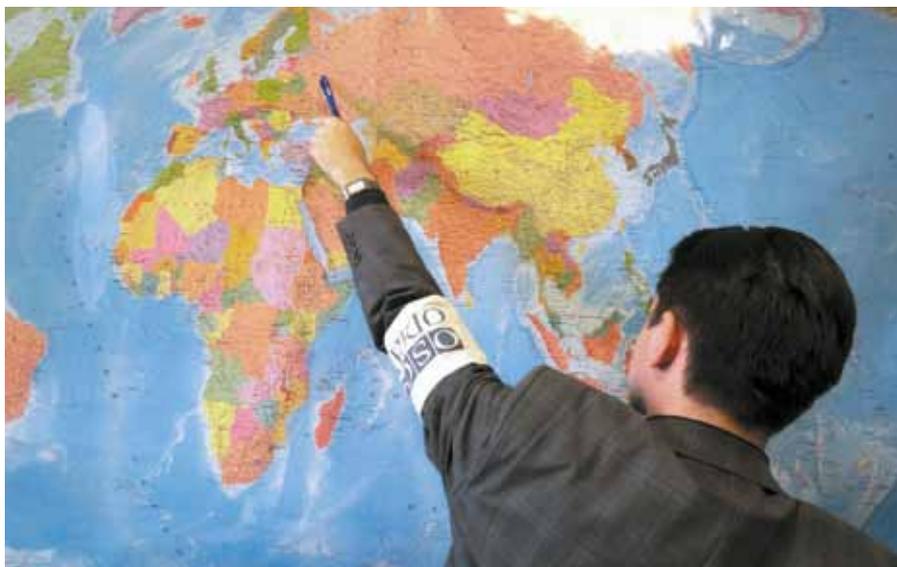
²⁷ Руководство по наблюдению за выборами. 6-е изд. С. 8.

²⁸ Руководство по наблюдению за выборами. 5-е изд. БДИПЧ ОБСЕ. Варшава, 2005. С. 9.

²⁹ Наблюдение за выборами. Десять лет наблюдения за выборами: люди и практика. БДИПЧ ОБСЕ. 2006. Aleje Ujazdowskie 19, 00-557 Warsaw, Poland www.osce.org/odihr. С. 5.

³⁰ Руководство по наблюдению за выборами. 6-е изд. С. 32.

³¹ Годовой отчет Бюро по демократическим институтам и правам человека ОБСЕ за 2016 год. С. 9 // <http://www.osce.org/ru/node/334371?download=true>.



2. География наблюдения

По состоянию на 1 июля 2017 года государствами – участниками ОБСЕ являются 57³² суверенных государств, расположенных в Европе, Азии и Северной Америке (приложение 2.1). Помимо членства в ОБСЕ все государства этой организации (за исключением Ватикана) состоят и в других межгосударственных объединениях, в деятельность которых включена гуманитарная сфера (приложение 2.2). 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 зрения³³.

³² 57-м государством-участником в 2012 году стала Монголия. В цитатах на некоторые документы и материалы БДИПЧ ОБСЕ указано 56 государств-участников, поскольку они издавались до вступления Монголии в ОБСЕ.

³³ 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, что «...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 стан-

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»³⁴.

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 Хельсинским актом, но только с 2010 года стали расширять «географию своей деятельности», однако задекларированные подходы и по настоящее время полностью не исправили перекосы в географии деятельности БДИПЧ.

За период с 1 января 1995 года по 1 июля 2017 года в 56 (из 57) государствах – участниках ОБСЕ проходили общенациональные выборы. Единственным государством – участником ОБСЕ, в котором за указанный период общенациональные выборы в органы государственной власти не проводились, является Ватикан (Святой Престол), который с конституционно-правовой точки зрения является абсолютной теократической монархией, где органы государственной власти не избираются на всеобщих выборах.

Проведенный анализ деятельности 251 миссии БДИПЧ ОБСЕ по наблюдению за основными (не дополнительными) национальными выборами, итогов-

дартов 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).

³⁴ Руководство по наблюдению за выборами. 6-е изд. С. 16.

вые отчеты которых размещены на сайте организации, по состоянию на 1 июля 2017 года, свидетельствует о том, что Бюро направляло миссии различного формата в 50 государств – участников ОБСЕ (из 56, в которых проходили общенациональные выборы): Австрия, Азербайджан, Албания, Армения, Белоруссия, Бельгия, Болгария, Босния и Герцеговина, Великобритания, Венгрия, Германия, Греция, Грузия, Ирландия, Исландия, Испания, Италия, Казахстан, Канада, Кипр, Киргизия, Латвия, Литва, Македония, Мальта, Молдавия, Монако, Монголия, Нидерланды, Норвегия, Польша, Португалия, Россия, Румыния, Сербия, Словакия, Словения, США, Таджикистан, Туркменистан, Турция, Узбекистан, Украина, Финляндия, Франция, Хорватия, Черногория, Чехия, Швейцария и Эстония (см. приложение 2.3). При этом в 5 государствах – Мальту, Монако, Словению, Туркменистан, а также во вступившую в ОБСЕ в 2012 году Монголию – миссии впервые были направлены в последние шесть лет, после 1 июня 2011 года.

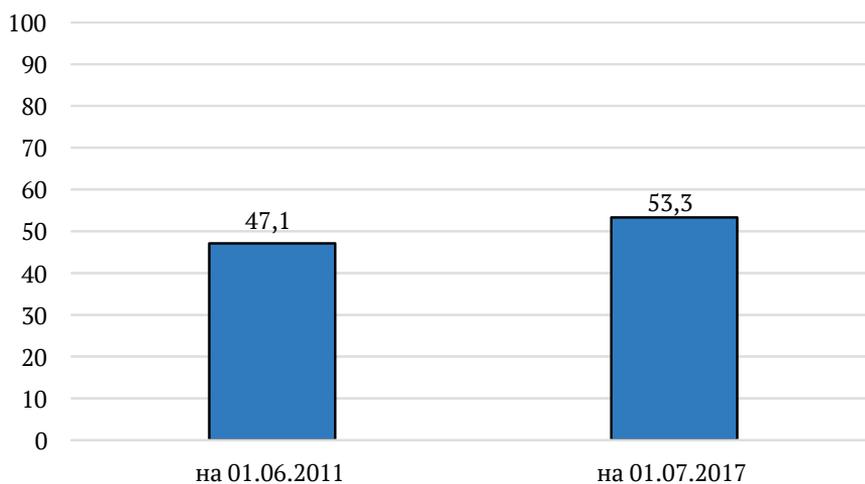


При этом за весь период своей деятельности БДИПЧ ОБСЕ по наблюдению за выборами миссии какого-либо формата не направлялись ни разу в 6 государств – участников ОБСЕ (10,7%), в которых проходили выборы. Среди этих государств как карликовые – Андорра, Лихтенштейн, Сан-Марино, так и такие государства, как Дания, Люксембург и Швеция. Указанные государства до сих пор остаются вне рамок деятельности БДИПЧ ОБСЕ по наблюдению за выборами. При этом ссылки представителей БДИПЧ в публичных выступлениях о том, что география деятельности Бюро распространяется на 56 государств – участников ОБСЕ, то есть на все государства, за исключением Ватикана, нельзя признать обоснованными, поскольку, судя по опубликованным на сайте отчетам, в указанные 6 государств и, следовательно, в 56 государств-участников направлялись лишь миссии по оценке потребностей (причем в некоторые из них два раза), которые,

как указано выше, в соответствии с Руководством БДИПЧ ОБСЕ 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 ОБСЕ³⁵. Таким образом, 10,7% государств, в которых проходят выборы и которые взяли на себя взаимные обязательства приглашать наблюдателей от ОБСЕ, до настоящего времени остаются без такого наблюдения, в то время как в некоторые государства миссии БДИПЧ направлялись уже более 10 раз, а в одно из них – 14 раз.

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 53,3%. Этот показатель весьма значительно увеличился по сравнению с 2011 годом, когда составлял 47,1%.

Средняя интенсивность наблюдения миссиями БДИПЧ ОБСЕ



При этом в шести государствах – участниках ОБСЕ (Албания, Македония, Молдавия, Монголия³⁶, Сербия, Украина) наблюдение миссиями БДИПЧ ОБСЕ осуществлялось за всеми проходившими национальными выборами. Как видно, ни одно из указанных государств не является государством, расположенным «к Западу от Вены».

³⁵ Руководство по наблюдению за выборами. 6-е изд. С. 32.

³⁶ Общее число выборов, прошедших в Монголии, учитывается только за период после ее вступления в ОБСЕ.

Интересным показателем деятельности БДИПЧ ОБСЕ, наглядно демонстрирующим перекосы в географии его деятельности, является интенсивность наблюдения в различных государствах. В данном разделе исследования учтены все миссии БДИПЧ ОБСЕ на национальных основных выборах, вне зависимости от их формата, и все национальные основные выборы в государствах – участниках ОБСЕ с 1995 года (именно с этого года итоговые отчеты миссий БДИПЧ ОБСЕ размещены на сайте организации), а в случае с Монголией – со дня ее вступления в ОБСЕ.

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

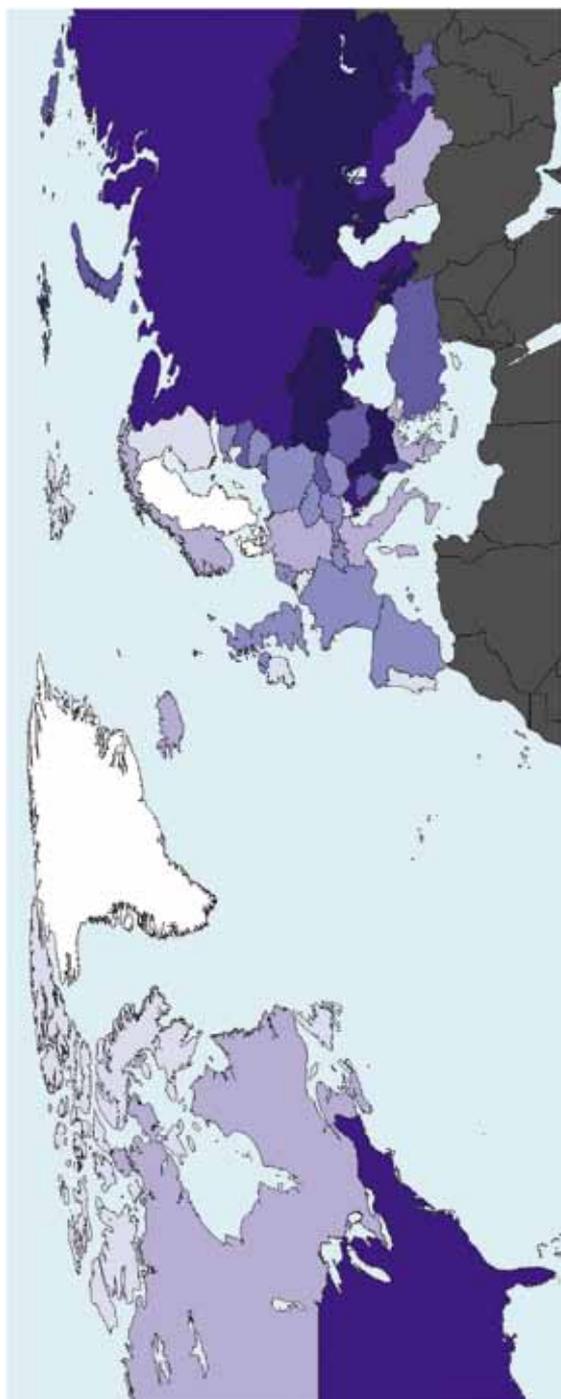
С точки зрения интенсивности наблюдения, то есть частоты направления БДИПЧ ОБСЕ миссий любого формата, государства – участники ОБСЕ могут быть условно разделены на три группы:

- государства постоянного мониторинга – государства, в которые миссии БДИПЧ направлялись на все национальные выборы;
- государства с высокой интенсивностью мониторинга – государства, в которые миссии БДИПЧ направлялись на 75% и более состоявшихся национальных выборов;
- государства со средней интенсивностью мониторинга – государства, в которые миссии БДИПЧ направлялись более чем на 25%, но менее чем на 75% состоявшихся национальных выборов;
- государства с низкой интенсивностью мониторинга – государства, в которые миссии БДИПЧ направлялись менее чем на 25% состоявшихся национальных выборов;
- государства, исключенные из мониторинга, – государства, в которые миссии БДИПЧ не направлялись ни разу.

Государства постоянного мониторинга

Государство – участник ОБСЕ	Количество выборов	Количество миссий БДИПЧ ОБСЕ	Процент выборов, на которых присутствовали миссии БДИПЧ ОБСЕ
Албания	6	6	100
Македония	11	11	100
Молдавия	9	9	100
Монголия	2	2	100
Сербия	14	14	100
Украина	10	10	100

Как видно из таблицы, под постоянным мониторингом БДИПЧ ОБСЕ находятся исключительно государства «к Востоку от Вены», включая недавно вошедшую в состав ОБСЕ Монголию.



Карта 1. Количество миссий БДИПЧ ОБСЕ в государствах – участниках ОБСЕ

Государства с высокой интенсивностью мониторинга

Государство – участник ОБСЕ	Количество выборов	Количество миссий БДИПЧ ОБСЕ	Процент выборов, на которых присутствовали миссии БДИПЧ ОБСЕ
Армения	11	10	91
Грузия	11	10	91
Казахстан	10	9	90
Азербайджан	9	8	89
Босния и Герцеговина	7	6	86
Латвия	7	6	86
Черногория	14	12	86
Киргизия	11	9	82
Белоруссия	10	8	80
Венгрия	5	4	80
Узбекистан	9	7	78
Болгария	12	9	75
Таджикистан	8	6	75

Государства со средней интенсивностью мониторинга

Государство – участник ОБСЕ	Количество выборов	Количество миссий БДИПЧ ОБСЕ	Процент выборов, на которых присутствовали миссии БДИПЧ ОБСЕ
Россия	11	8	73
Хорватия	12	8	67
Эстония	6	4	67
США	11	7	64
Румыния	8	5	63
Словакия	10	6	60
Турция	10	6	60
Испания	7	4	57
Нидерланды	7	4	57
Великобритания	6	3	50
Швейцария	6	3	50
Германия	5	2	40

Италия	5	2	40
Норвегия	5	2	40
Австрия	10	3	30
Польша	10	3	30
Франция	10	3	30
Канада	7	2	29
Туркменистан	7	2	29
Литва	11	3	27
Чехия	11	3	27

Государства с низкой интенсивностью мониторинга

Государство – участник ОБСЕ	Количество выборов	Количество миссий БДИПЧ ОБСЕ	Процент выборов, на которых присутствовали миссии БДИПЧ ОБСЕ
Греция	8	2	25
Монако	4	1	25
Бельгия	6	1	17
Мальта	6	1	17
Исландия	13	2	15
Ирландия	8	1	13
Кипр	9	1	11
Финляндия	9	1	11
Словения	10	1	10
Португалия	12	1	8

Государства, исключенные из мониторинга

Государство – участник ОБСЕ	Количество выборов	Количество миссий БДИПЧ ОБСЕ	Процент выборов, на которых присутствовали миссии БДИПЧ ОБСЕ
Андорра	6	0	0
Лихтенштейн	6	0	0
Сан-Марино	6	0	0
Люксембург	4	0	0
Дания	6	0	0
Швеция	7	0	0

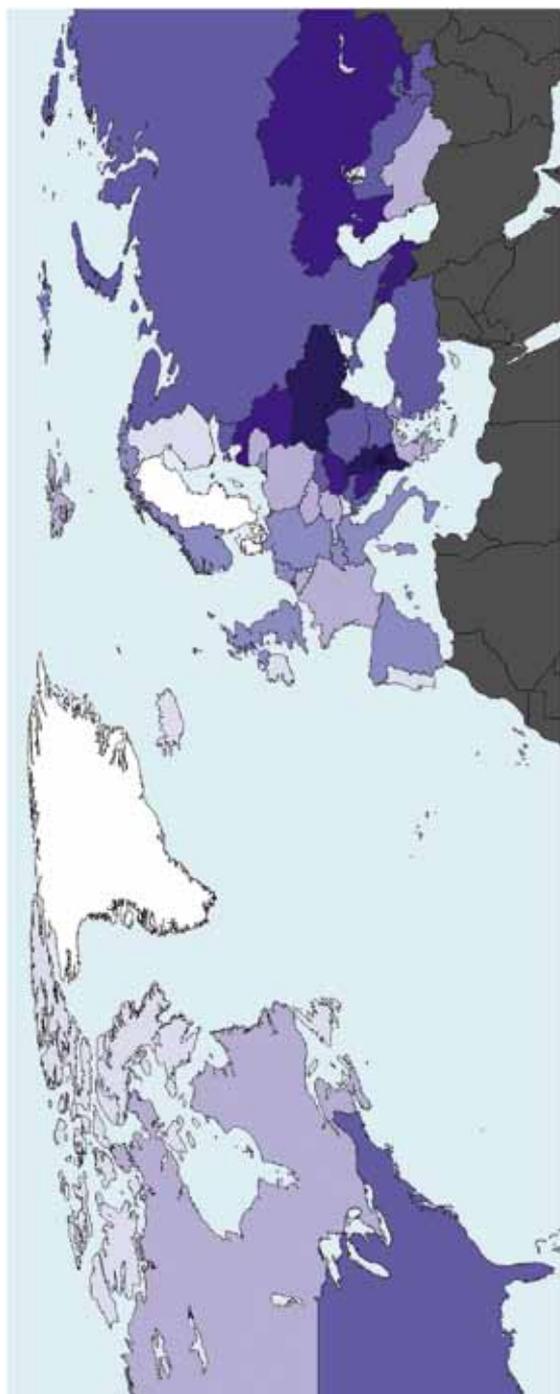
В группу государств с высокой степенью мониторинга, как и государств постоянного мониторинга, вошли только государства «к Востоку от Вены», в то время как в группы с низкой степенью мониторинга и исключенные из мониторинга вошли только государства «к Западу от Вены» (исключением является только Словения).

Как следует из таблицы, исключенными из мониторинга БДИПЧ ОБСЕ оказались только государства – члены Европейского союза. Туркменистан, в 2011 году являвшийся единственным исключением из этой закономерности, выбыл из этого списка, приняв две миссии БДИПЧ.

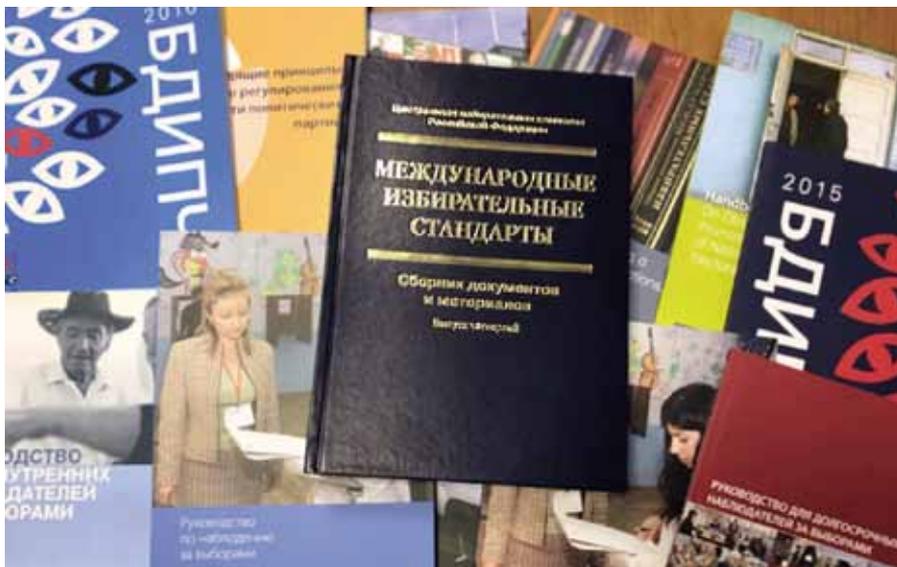
Интенсивность наблюдения БДИПЧ ОБСЕ (процентное соотношение числа миссий БДИПЧ ОБСЕ в государствах – участниках ОБСЕ к числу выборов) представлено на карте 2.

Интересно, что ни одно из 7 государств – участников ОБСЕ, представители которых были директорами БДИПЧ в течение всего периода его деятельности (Италия, Великобритания, Швейцария, Австрия, Словения, Германия, Исландия), не является государством постоянного мониторинга или государством с высокой интенсивностью мониторинга. При этом во все эти 7 государств (12,3% государств – участников ОБСЕ) миссии БДИПЧ ОБСЕ разного формата за весь период его деятельности направлялись в общей сложности 16 раз, то есть в эти государства было направлено 6,4% миссий.

Таким образом, в деятельности БДИПЧ ОБСЕ наблюдается явный географический перекоп, сохраняющийся на протяжении всего периода деятельности Бюро, обусловленный отсутствием четкого нормативного регулирования процедур направления миссий по наблюдению за выборами.



Карта 2. Интенсивность наблюдения в странах участницах ОБСЕ



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 нами.* – 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-нибудь³⁷) 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 отличие, например, от Рекомендаций для международных наблюдателей Содружества Независимых Государств по наблюдению за выборами и референдумами, только в ходе работы над тре-

³⁷ Ожегов С.И., Шведова Н.Ю. Толковый словарь русского языка.

твей редакцией которых авторы-разработчики получили свыше ста замечаний и предложений от законодательных, исполнительных и избирательных 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 выборов³⁸:

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. Ограниченная миссия по наблюдению за выборами, которая не задействует 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.

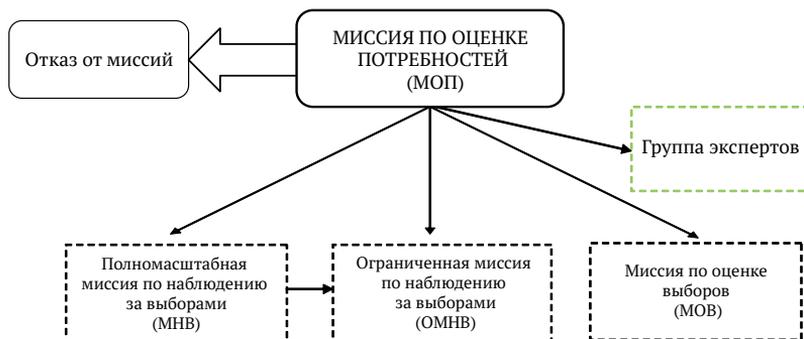
3. Миссия по оценке выборов. В задачу МОВ входит не комплексное наблюдение за всем избирательным процессом, а отслеживание конкретных проблем, выявленных миссией по оценке потребностей. Вместо того, чтобы составлять общие выводы о соответствии тех или иных выборов обязательствам ОБСЕ, другим международным 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

³⁸ Руководство по наблюдению за выборами. 6-е изд. С. 37–41.

дня голосования, она может даже не представлять итоговый отчет по результатам своей деятельности. Впервые группа экспертов была направлена на общенациональные основные выборы в государство – участник ОБСЕ в 2012 году.

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 нами. – 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 пунктом 3.1 Рекомендаций для международных наблюдателей 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 Со-

дружества 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, получившими персональное приглашение принять участие в наблюдении за выборами. При индивидуальном международном наблюдении решаются какие-либо отдельные задачи наблюдения.

Международное наблюдение в составе группы международных наблюдателей от государств – участников СНГ 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 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. 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 коллегиально-го 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 обязательствами 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 Российской Федерации в 2007 году и выборы Президента Российской Федерации в 2008 году. Впоследствии аналогичное решение было принято в отношении парламентских выборов в Азербайджане в 2015 году, несмотря на рекомендацию миссии по оценке потребностей направить миссию по наблюдению за выборами.

В целом определение формата наблюдения оставлено «на откуп» миссии по оценке потребностей³⁹ (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.

Анализ итоговых отчетов миссий показывает, что за период с 1 января 1995 года по 1 июля 2017 года БДИПЧ ОБСЕ направляла в государства – участники ОБСЕ 251 миссию, итоговые отчеты которых, по состоянию на 1 июля 2017 года, размещены на сайте БДИПЧ ОБСЕ, в том числе миссий по наблюдению за выборами – 150 (59,8% всех миссий), ограниченных миссий по наблюдению за выборами – 30 (11,9%), миссий по оценке выборов – 63 (25,1%), групп экспертов по выборам – 8 (3,2%).

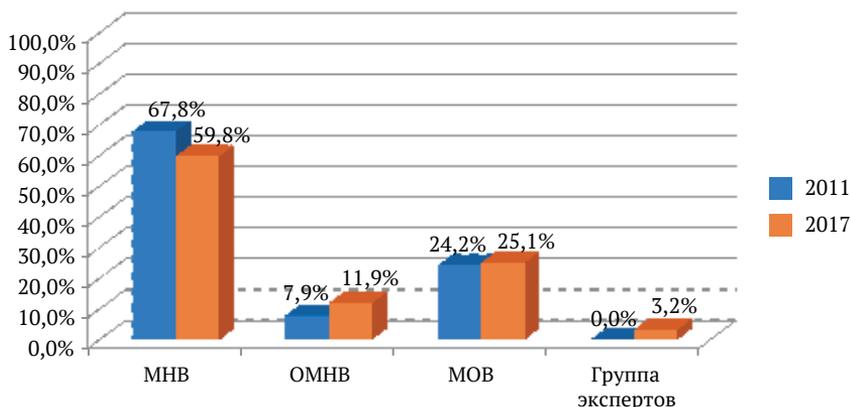


Сравнение с аналогичными данными, по состоянию на 1 июня 2011 года, показывает, что доля МНВ в общем числе миссий существенно сократилась – с 67,8% до 59,8%, доля ОМНВ существенно увеличилась – с 7,9% до 11,9%, доля

³⁹ Руководство по наблюдению за выборами. 6-е изд. С. 32.

МОВ незначительно увеличилась – с 24,2% до 25,1%. Кроме того, с 2012 года на общенациональных выборах в государствах – участниках ОБСЕ стал использоваться формат групп экспертов по выборам.

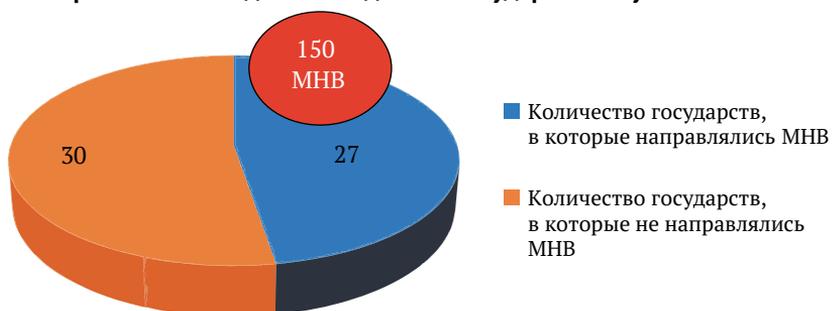
Процент направленных миссий БДИПЧ ОБСЕ различных форматов на 2011 и 2017 годы



Общие данные по направляемым миссиям приведены в приложениях 3.1 и 3.2.

Миссии по наблюдению за выборами, то есть полномасштабные миссии БДИПЧ ОБСЕ, включающие основной состав, долгосрочных наблюдателей и краткосрочных наблюдателей, за исследуемый период направлялись 150 раз в 27 из 57 государств – участников ОБСЕ, то есть в 47,4% 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, Монголия, Россия, Румыния, Словакия, Сербия, США, Таджикистан, Узбекистан, Украина, Хорватия, Черногория, Чехия, Эстония.

Направление МНВ для наблюдения в государствах – участниках ОБСЕ



За последние 6 лет этот список увеличился всего на 2 государства: Монголию, вступившую в ОБСЕ в 2013 году, и Узбекистан, в который первая МНВ была направлена в 2016 году (ранее неоднократно направлялись ОМНВ, а также МОВ).

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;

- 148 из 150 миссий по наблюдению за выборами (98,7%) направлялись в государства «к Востоку от Вены», а именно: в государства, ранее входившие в состав СССР, Югославии, Чехословакии, а также в Албанию, Болгарию, Венгрию, Румынию и Монголию. При этом полномасштабное наблюдение БДИПЧ ОБСЕ осуществлялось на территории всех государств так называемого «восточного блока», за исключением Словении, Польши и Туркменистана;

- только дважды миссии по наблюдению за выборами направлялись в западную часть региона ОБСЕ – в США в 2004 и 2016 годах, причем первая миссия в 2004 году состояла из 92 наблюдателей, 56 из которых являлись членами Парламентской ассамблеи ОБСЕ, и была одной из самых малочисленных миссий по наблюдению за выборами, в работе которых участвовали краткосрочные наблюдатели.

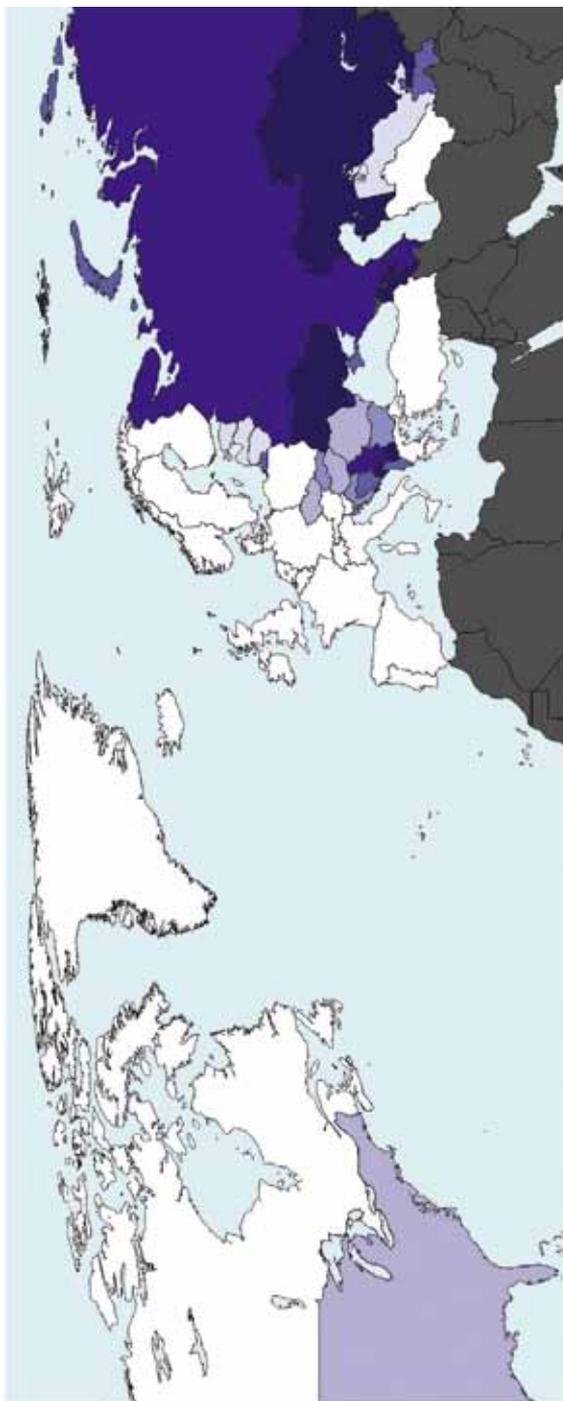
Распределение территорий наблюдения МНВ



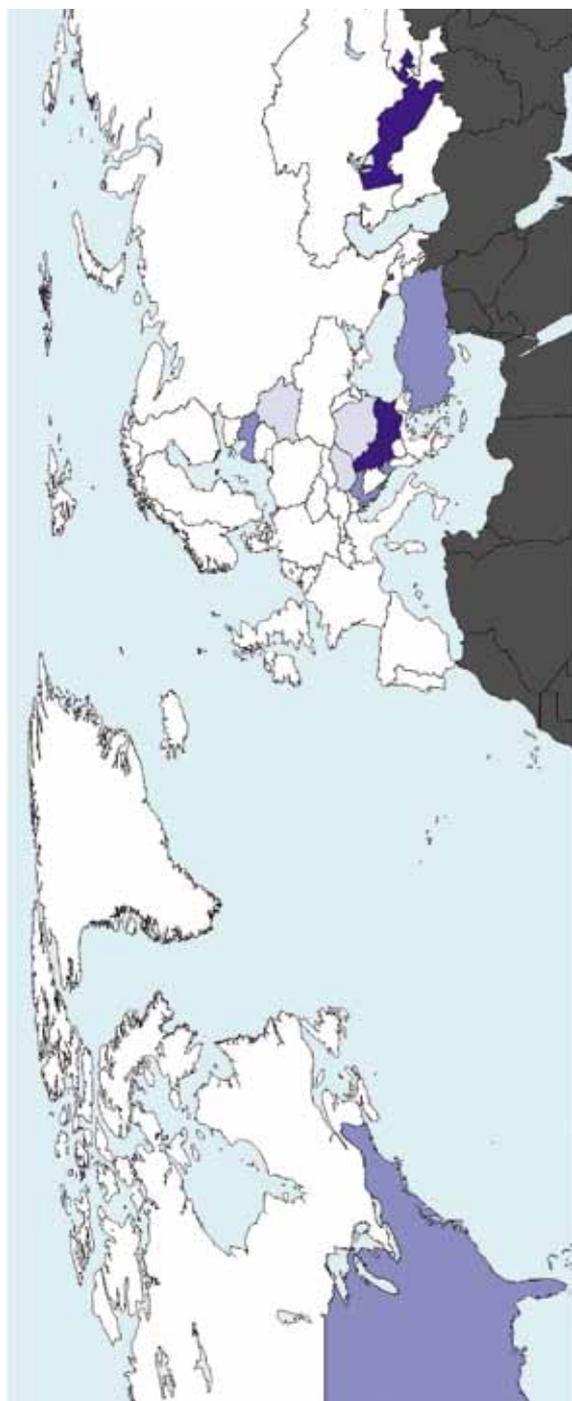
Ограниченные миссии по наблюдению за выборами БДИПЧ ОБСЕ направлялись 30 раз в 11 (19,3%) государств – участников ОБСЕ: Белоруссию, Болгарию (4 раза), Венгрию, Латвию (3 раза), Румынию, Сербию (5 раз), США (2 раза), Турцию (3 раза), Узбекистан (5 раз), Хорватию (3 раза) и Черногорию (2 раза). За последние шесть лет этот список пополнился тремя государствами – Венгрией, Турцией и Черногорией (см. карту 4 на с. 38).

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

- все государства, в которых осуществлялось наблюдение в формате ограниченной миссии по наблюдению за выборами, расположены «к Востоку от Вены»,



Карта 3. Количество миссий БДИПЧ ОБСЕ по наблюдению за выборами



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

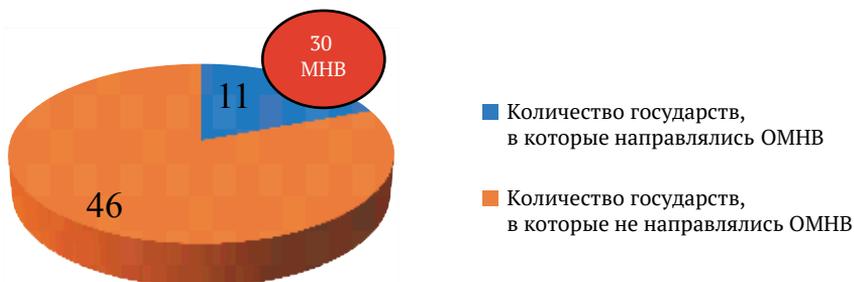
1 2-3 4-5 Страны, не входящие в ОБСЕ

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 8 государствах на разные выборы направлялись миссии трех форматов (за исключением группы экспертов), а в одно – Румынию – направлялись миссии всех четырех форматов, то есть наблюдение в формате ОМНВ ни разу не использовалось в качестве единственного формата наблюдения в государствах;

- 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»⁴⁰), в 2009 году была направлена ограниченная миссия по наблюдению за выборами, которая должна выработать «полезные рекомендации»⁴¹ 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»)⁴².

Распределение территорий наблюдения ОМНВ



⁴⁰ Руководство по наблюдению за выборами. 5-е изд. С. 14.

⁴¹ Там же.

⁴² 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.).

Миссии по оценке выборов направлялись 63 раза в 34 (59,6%) государства – участника ОБСЕ (см. приложение 3.1), в том числе четырежды в Испанию и Нидерланды, трижды в Польшу, Словакию, США, Турцию и Францию, дважды в Болгарию, Великобританию, Грецию, Исландию, Италию, Канаду, Латвию, Литву, Норвегию, Сербию, Туркменистан, Швейцарию и Эстонию, по одному разу в Австрию, Бельгию, Венгрию, Германию, Ирландию, Кипр, Мальту, Португалию, Румынию, Словению, Узбекистан, Финляндию, Хорватию и Чехию. Наглядно государства, куда направлялись миссии БДИПЧ по оценке выборов, представлены на карте 5.

За последние 6 лет список государств, в которые направлялись МОВ, увеличился на 6 государств (с 28 до 34), в результате чего география этого формата наблюдения увеличилась за данный период больше других форматов. При этом во все государства, в которых в указанный период прошло первое наблюдение БДИПЧ, направлялась именно МОВ. Более того, во все государства, в которых впервые наблюдение БДИПЧ осуществлялось после 1 января 2003 года, за исключением вступившей в ОБСЕ в 2012 году Монголии, а также Монако, куда была направлена группа экспертов по выборам, направлялись только миссии в формате МОВ.

В 17 из 34 государств – участников ОБСЕ, в которые направлялись МОВ (50% государств, в которые направлялись такие миссии, и 29,8% государств – участников ОБСЕ), направлялись только миссии этого формата, а в 21 из 34 государств (61,8% государств, в которые направлялись миссии такого формата, и 36,8% государств – участников ОБСЕ) направлялись только МОВ и группы экспертов по выборам.

Таким образом, расширение географии наблюдения БДИПЧ с 2003 года в пределах государств, входивших в состав организации по состоянию на указанный год, обеспечивается исключительно в формате МОВ, а также группы экспертов (Монако). Кроме того, этот формат миссии использовался в основном в государствах «к Западу от Вены».

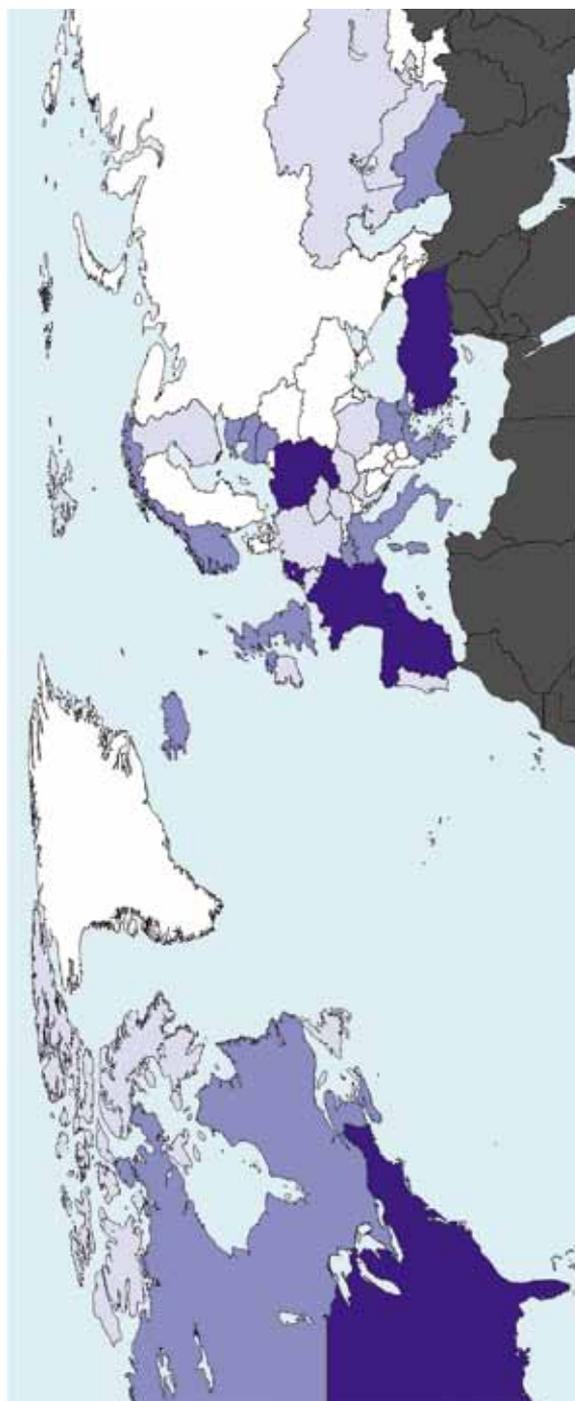
Некоторые выводы по направлению миссии БДИПЧ по оценке выборов:

- только 3 из 63 миссий по оценке выборов были направлены в государства – участники СНГ (два раза в Туркменистан и один – в Узбекистан);

- в 17 из 34 государств, в которые направлялись миссии по оценке выборов, миссии БДИПЧ другого формата не направлялись ни разу, в 21 из 34 – миссии по наблюдению за выборами и ограниченные миссии по наблюдению за выборами не направлялись ни разу, в 22 – миссии по наблюдению за выборами не направлялись ни разу;

- только в 12 из 34 государств, в которые направлялись миссии по оценке выборов, направлялись также миссии по наблюдению за выборами, в том числе только в 4 государства миссии по наблюдению за выборами направлялись более двух раз;

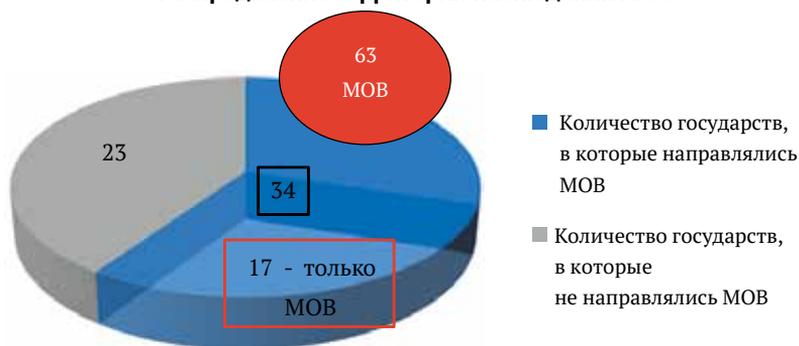
- в 9 государствах (15,8% государств – участников ОБСЕ) за весь период деятельности БДИПЧ ОБСЕ направлялось по одной миссии по оценке выборов, которая являлась единственной миссией БДИПЧ в соответствующем государстве.



Карта 5. Количество миссий БДИПЧ ОБСЕ по оценке выборов

1 2 3-4 Страны, не входящие в ОБСЕ

Распределение территорий наблюдения МОВ



Группы экспертов по выборам направлялись для наблюдения за национальными основными выборами в государствах – участниках ОБСЕ 8 раз в 7 государствах (12,3% государств – участников ОБСЕ): дважды в Австрию, по одному разу в Великобританию, Германию, Монако, Румынию, Швейцарию и Эстонию. Впервые группа экспертов была направлена на такие выборы в государство-участник ОБСЕ в 2012 году (ранее этот формат использовался для наблюдения в государствах, не являющихся государствами – участниками ОБСЕ, либо на дополнительных выборах, муниципальных выборах и референдумах в государствах – участниках ОБСЕ).

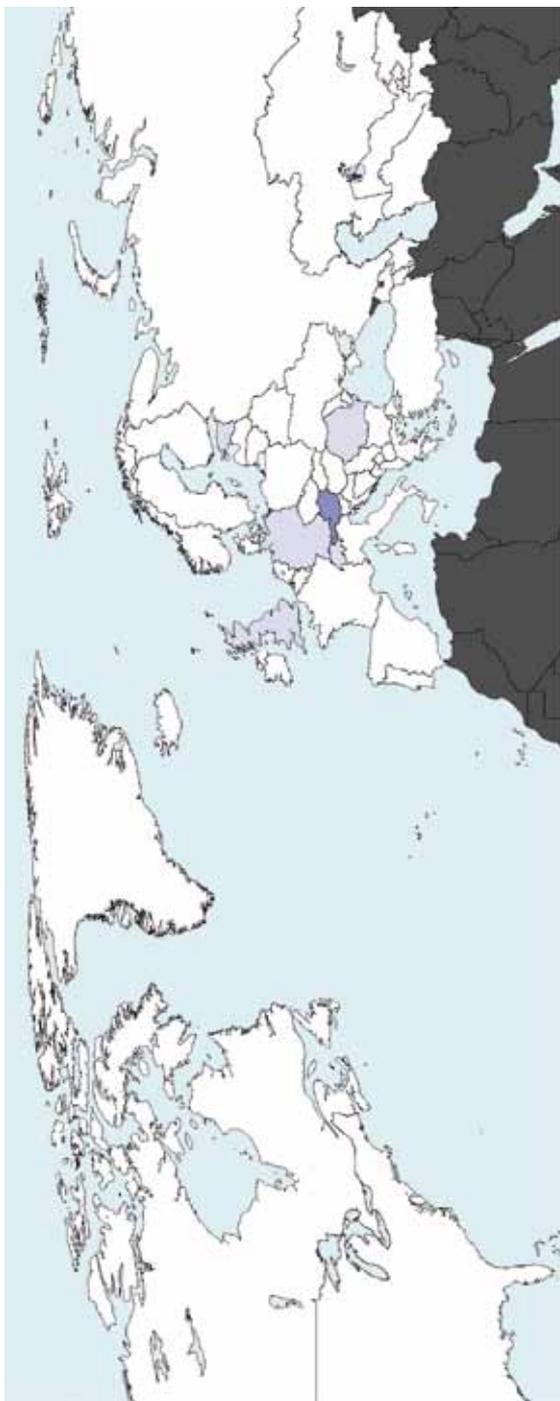
Анализ практики направления групп экспертов по выборам показывает, что тенденции схожи с практикой направления миссий по оценке выборов, однако практику направления групп экспертов с учетом ее недостаточно широкого распространения сложно признать устоявшейся.

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

При определении формата миссий наблюдается сильный перекокс 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 направляется, в основном, в страны Восточной Европы. При этом расширение географии наблюдения БДИПЧ с 2003 года осуществляется за счет использования МОВ, за двумя исключениями – Монако, где наблюдение осуществляла группа экспертов по выборам, и Монголии, вступившей в ОБСЕ в 2012 году.

Интересен также тот факт, что в 7 государств – участников ОБСЕ, граждане которых занимали должность директора БДИПЧ, за весь период мониторинговой деятельности Бюро ни разу не направлялись ни МНВ, ни ОМНВ; наблюдение в этих государствах осуществлялось только в форматах МОВ и ГЭ.

Проблема изначально заложена в установленном БДИПЧ порядке определения формата миссии. В соответствии с Руководством БДИПЧ по наблюдению



Карта 6. Количество групп экспертов по выборам БДИПЧ ОБСЕ

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 нами. – Авт.*) в области совершенствования избирательного процесса⁴³. 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 нами. – Авт.*), отражены ли такие обязательства в национальном законодательстве и как это законодательство выполняется»⁴⁴. И как факультативную задачу миссия БДИПЧ определяет направления необходимых улучшений, а также вырабатывает необходимые рекомендации.

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

⁴³ Руководство по наблюдению за выборами. 6-е изд. П. 4.2. С. 33.

⁴⁴ Там же. П. 2.1. С. 16.



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»⁴⁵.

В соответствии с внутренними инструкциями БДИПЧ ОБСЕ глава миссии, несмотря на задекларированную цель наблюдения за выборами – поддержку прав человека, демократии и верховенства права⁴⁶ и задач, на решение которых МНВ нацеливала МОП⁴⁷, руководит деятельностью МНВ, направленной только на оценку аспектов избирательного процесса. Таким образом, глава миссии БДИПЧ, назначаемый директором БДИПЧ и соподчиненный БДИПЧ⁴⁸, вынужден руко-

⁴⁵ Руководство по наблюдению за выборами. 6-е изд. С. 46.

⁴⁶ Там же. С. 7.

⁴⁷ Там же. П. 4.2. С. 33.

⁴⁸ 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).

водствоваться указаниями Бюро и своими внутренними убеждениями, а не выполнять решения директивных органов ОБСЕ, которым, как уже неоднократно 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: миссий 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 БДИПЧ ОБСЕ указаны во всех итоговых отчетах, за исключением первого размещенного на сайте отчета МНВ в Азербайджане 12 ноября 1995 года. В связи с этим проанализированы 250 миссий, сведения о главах которых указаны в итоговых отчетах.

Как показывает анализ итоговых отчетов БДИПЧ ОБСЕ за период с 1995 года по 1 июля 2017 года, к деятельности в качестве главы миссии БДИПЧ ОБСЕ привлекался 81 человек, из которых 1 возглавлял 0,5 миссии⁴⁹, 40 – возглавляли по 1 миссии, 1 – 1,5 миссии, 15 – по 2 миссии, 1 – 2,5 миссии, 5 – по 3 миссии, 3 – по 4 миссии, 5 – по 5 миссий, 2 – по 7 миссий (Марк Пауэр-Стивенс – Великобритания и Кэйр Воллан – Норвегия), 1 – 8,5 миссий (Любомир Копай – Словакия), 1 – 9 миссий (Тана Де Зулуэта – Италия), 1 – 10 миссий (Джулиан Пил Йетс – Великобритания), 1 – 11 миссий (Борис Фрлеч – Словения), 1 – 13 миссий (Петей Эйхер – США), 2 – по 16 миссий (Одри Гловер – Великобритания и Герт-Хейнрих Аренс – Германия), 1 – 26 миссий (Николай Вулчанов – Болгария) (см. приложение 4.1).

За последние 6 лет к работе в качестве главы миссии привлечено 24 новых специалиста (29,6% глав миссий). Однако, несмотря на привлечение новых специалистов, концентрация деятельности глав миссий у достаточно ограниченного числа лиц не снижена. Так, по состоянию на настоящее время один специалист возглавлял в среднем 3,1 миссии, в то время как по состоянию на 1 июня 2011 года – 2,9 миссии, а три лидера по числу возглавляемых миссий в общей сложности, по данным на 1 июля 2017 года, возглавляли 25,5% миссий (42 из 165), по состоянию на 1 июня 2011 года – 23,2% (58 из 250).

Почти половина миссий БДИПЧ (123,5 миссии или 49,4%) возглавлялись 10 специалистами (12,3% всех глав миссий), каждый из которых возглавлял по 7 и более миссий. Это свидетельствует об отклонении руководства БДИПЧ от принципа равноправия всех государств ОБСЕ, провозглашенного в Заключительном акте Хельсинского совещания 1975 года.

⁴⁹ В трех миссиях, в которых было по 2 главы миссии, каждый из них учтен как возглавлявший 0,5 миссии.

Главы миссий БДИПЧ ОБСЕ

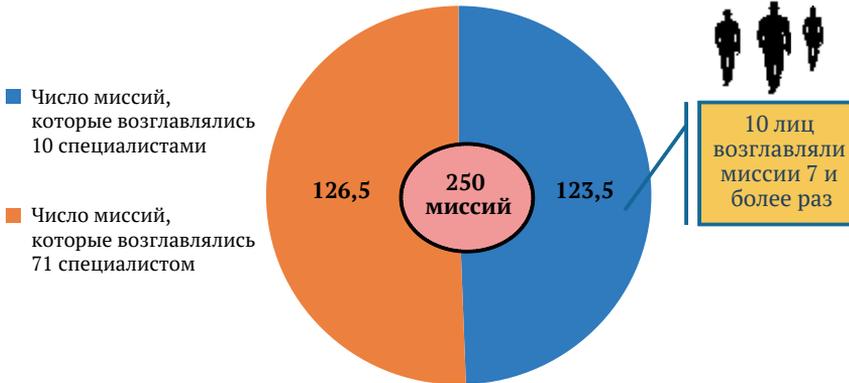
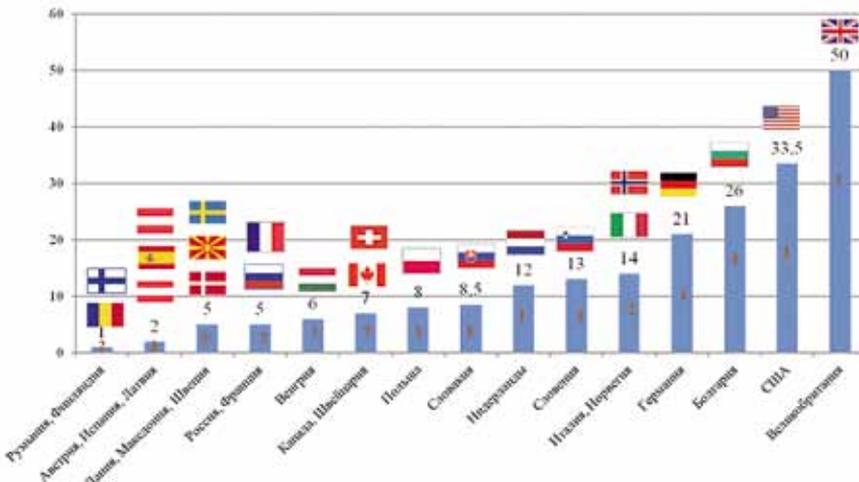


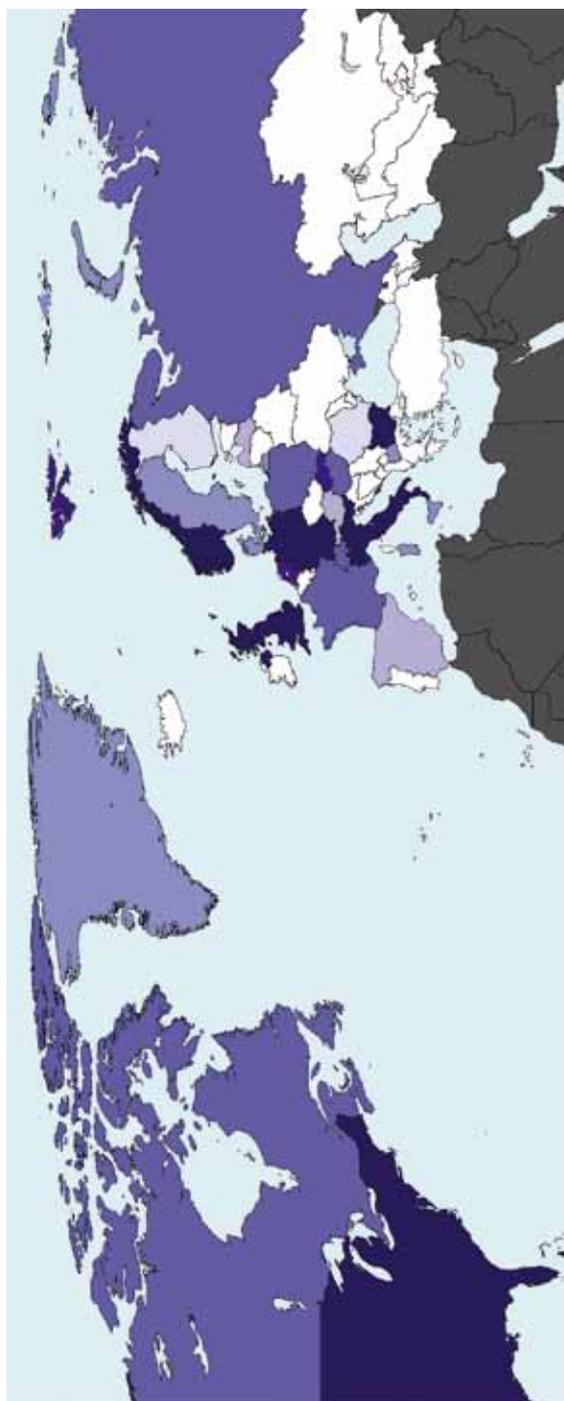
Таблица гражданства глав миссий БДИПЧ ОБСЕ дана в приложении 4.2.

Анализ гражданства глав миссий показывает, что привлекавшиеся за весь период деятельности БДИПЧ ОБСЕ к деятельности в качестве главы миссии являлись гражданами 23 государств – участников ОБСЕ (40,4%), из которых 2 было представлено по 1 разу (Румыния, Финляндия), 3 – по 2 раза (Австрия, Испания, Латвия), 3 – по 4 раза (Дания, Македония, Швеция), 2 – по 5 раз (Россия, Франция), 1 – 6 раз (Венгрия), 2 – по 7 раз (Канада, Швейцария), 1 – 8 раз (Польша), 1 – 8,5 раза (Словакия) 1 – 12 раз (Нидерланды), 1 – 13 раз (Словения), 2 – по 14 раз (Италия, Норвегия), 1 – 21 раз (Германия), 1 – 26 раз (Болгария), 1 – 33,5 раза (США), 1 – 50 раз (Великобритания) (см. приложение 4.3).

Число миссий, возглавляемых гражданами государств – участников ОБСЕ



Наглядно представительство государств в руководстве миссий изображено на карте 7.



Карта 7. Гражданство глав миссий БДИПЧ ОБСЕ



За последние 6 лет к списку государств, граждане которых привлекались в качестве глав миссий, добавились 3 государства – Румыния, Финляндия и Испания.

Количество миссий, возглавляемых гражданами 3 государств-лидеров, список которых за этот период не изменился, по данному показателю сократилось с 53,9% до 43,8%, а более двух третей миссий возглавляли граждане 5 государств, в то время как сейчас – 7 государств.

Наметившаяся тенденция к расширению и выравниванию географического представительства глав миссий, безусловно, является положительной, однако темпы ее реализации вряд ли можно признать достаточными. Тот факт, что 43,8% миссий возглавлялись представителями 3 государств (5,3% государств-участников), более половины (52,2%) миссий – гражданами 4 государств (7%), а более двух третей (68,6%) миссий – гражданами 7 государств (12,3%), безусловно, свидетельствует о весьма далеком от принципа равенства географическом распределении должностей глав миссий.



Принцип равенства не может быть признан соблюденным и при анализе числа граждан каждого из государств-участников, привлекавшихся к работе в качестве главы миссии. Так, если от США привлекалось 13 человек (среднее количество возглавляемых миссий – 2,6), от Великобритании – 13 человек (3,9), от Германии – 5 человек (4,2), от Норвегии – 5 человек (2,8), от Нидерландов – 4 человека (3,0), от Италии – 4 человека (3,5), от Канады – 6 человек (1,2), то от Словении – 2 человека (6,5), от России, Словакии и Болгарии – по 1 человеку (5 миссий, 8,5 миссии и 26 миссий, соответственно) (см. приложение 4.4).

Миссии по наблюдению за выборами (полномасштабные миссии) за рассматриваемый период возглавлялись 57 специалистами, представляющими 20 государств – участников ОБСЕ, в том числе: по 1 МНВ (Австрия, Польша, Румыния), по 2 МНВ (Латвия, Швеция), по 3 МНВ (Канада, Македония, Франция), по 4 МНВ (Венгрия, Дания, Швейцария), 5,5 МНВ (Словакия), 6 МНВ (Италия), 7 МНВ (Словения), 8 МНВ (Нидерланды), 11 МНВ (Германия), 11,5 МНВ (Норвегия), 18 МНВ (Болгария), 22,5 МНВ (США), 31,5 МНВ (Великобритания) (см. приложение 4.5).

Таким образом, более двух третей МНВ (68,8%) возглавлялись представителями 6 государств (10,5% государств – участников ОБСЕ), почти половина миссий (48,3%) – представителями 3 государств – участников ОБСЕ (5,3%).

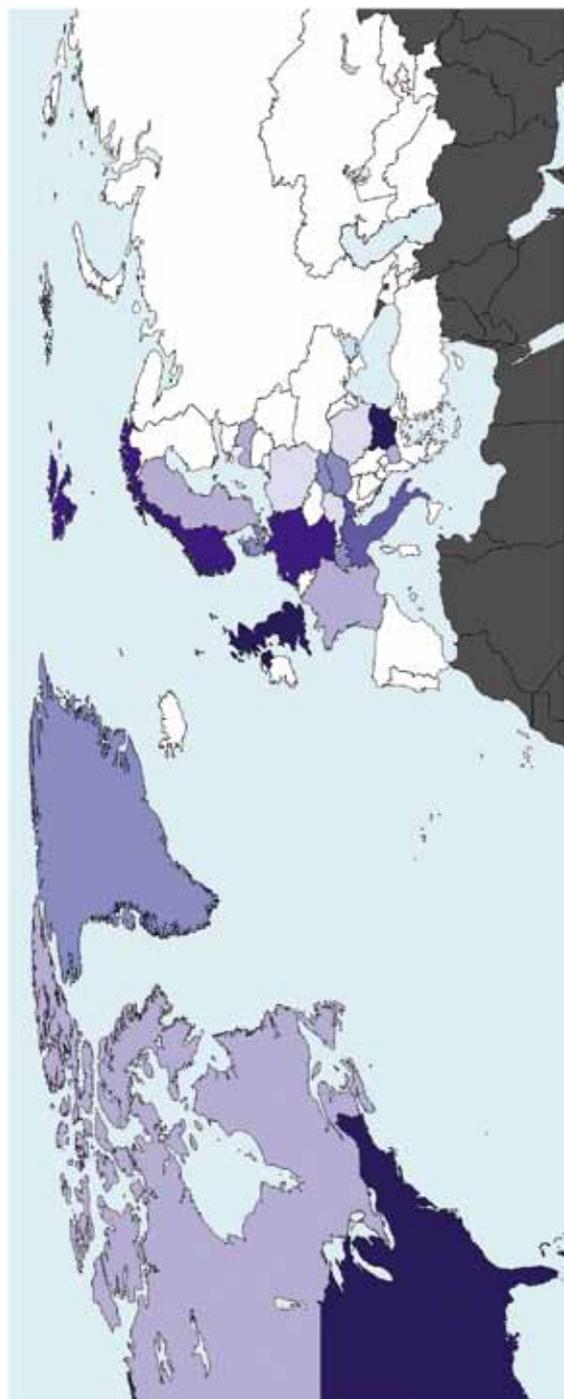
При этом список глав миссий по наблюдению за выборами увеличился за последние 6 лет на 15 специалистов, а список государств, гражданами которых такие главы являются – на 2 (Италия и Румыния). Доля МНВ, возглавляемых гражданами 6 государств-лидеров, уменьшилась за последние 6 лет с 79,4% до 68,8%, а возглавляемых гражданами 3 государств-лидеров – с 58,0% до 48,3%. Вместе с тем среднее количество МНВ, возглавляемых гражданами одного государства, возросло с 6,2 до 7,5.

Наглядно представительство государств в руководстве полномасштабных миссий (МНВ) БДИПЧ ОБСЕ дано на карте 8.

Анализ списков государств, в которые направлялись миссии БДИПЧ, и представителей, которые возглавляли такие миссии, показывает, что принцип взаимности в международном наблюдении за выборами в данном контексте также не может быть признан соблюденным.

Так, в 10 государствах, граждане которых возглавляли 80% миссий, было направлено 15,5% от общего числа миссий, а в 4 государства, граждане которых возглавляли больше половины (52,2%) миссий, – 8,4% от общего числа миссий. В то же время граждане 6 государств, в которые направлялось наибольшее число миссий (более 10 в каждое), в общей сложности принявших 26,7% миссий, возглавляли лишь 1,6% миссий (причем все эти миссии возглавлялись одним представителем одного государства).

Сопоставление списков из 27 государств – участников ОБСЕ, в которые направлялись полномасштабные миссии по наблюдению за выборами, и 20 государств – участников ОБСЕ, граждане которых возглавляли такие миссии, свидетельствует о том, что пересечение этих списков наблюдается лишь 7 раз: Болгария, где на 3 принятые миссии по наблюдению за выборами приходится 18 направленных в другие государства глав миссий; Венгрия, где на 2 принятые миссии приходится 4 направленных главы миссий; Латвия, где на 1 принятую миссию приходится 2 направленных главы миссии; Македония, где на 11 принятых миссий приходится 3 направленных главы миссии; Румыния, где на 2 принятые миссии приходится 1 направленный глава миссии; Словакия, где на 3 принятые миссии приходится 5,5 направленных глав миссий, и США, где на 2 принятые миссии приходится 22,5 направленных глав миссии. Как видно, наиболее адекватное соотношение, отвечающее принципу взаимности наблюдения за выбора-



Карта 8. Гражданство глав миссий БДИПЧ ОБСЕ по наблюдению за выборами

ми, отмечается лишь в Венгрии, Латвии, Румынии и Словакии, причем в первых двух государствах скорее речь идет о «статистической погрешности» в ходе исследования деятельности БДИПЧ ОБСЕ. В трех остальных государствах этой «семерки» наблюдается очевидный перекося в одну из сторон: в Болгарии и США в сторону направления глав миссий, а в Македонии – в сторону принятия миссий по наблюдению за выборами.

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	8	-
Албания	6	-
Андорра	-	-
Армения	10	-
Белоруссия	7	-
Бельгия	-	-
Болгария	3	18
Босния и Герцеговина	6	-
Великобритания	-	31,5
Венгрия	2	4
Германия	-	11
Греция	-	-
Грузия	10	-
Дания	-	4
Ирландия	-	-
Исландия	-	-
Испания	-	-
Италия	-	6
Казахстан	9	-
Канада	-	3
Кипр	-	-
Киргизия	9	-
Латвия	1	2
Литва	1	-
Лихтенштейн	-	-
Люксембург	-	-

Македония	11	3
Мальта	-	-
Молдавия	9	-
Монако	-	-
Монголия	2	-
Нидерланды	-	8
Норвегия	-	11,5
Польша	-	1
Португалия	-	-
Россия	8	-
Румыния	2	1
Сан-Марино	-	-
Сербия	7	-
Словакия	3	5,5
Словения	-	7
США	2	22,5
Таджикистан	6	-
Туркменистан	-	-
Турция	-	-
Узбекистан	1	-
Украина	10	-
Финляндия	-	-
Франция	-	3
Хорватия	4	-
Черногория	10	-
Чехия	2	-
Швейцария	-	4
Швеция	-	2
Эстония	1	-

Таким образом, 62,0% полномасштабных миссий по наблюдению за выборами БДИПЧ ОБСЕ (93 миссии) возглавлялись гражданами государств – участников ОБСЕ, в которые такие миссии не направлялись ни разу, а 4,0% полномасштабных миссий (6 миссий) возглавлялись гражданами государств, в которых не было ни одной миссии БДИПЧ какого-либо формата (4 раза гражданами Дании и 2 – Швеции). При этом в 2011 году эти показатели составляли 58,0% и 8,0%, соответственно. Разнонаправленные изменения обусловлены, в первую очередь, расширением географии наблюдения БДИПЧ, главным образом за счет направления миссий по оценке выборов и групп экспертов.



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 референдумами⁵⁰.

⁵⁰ 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

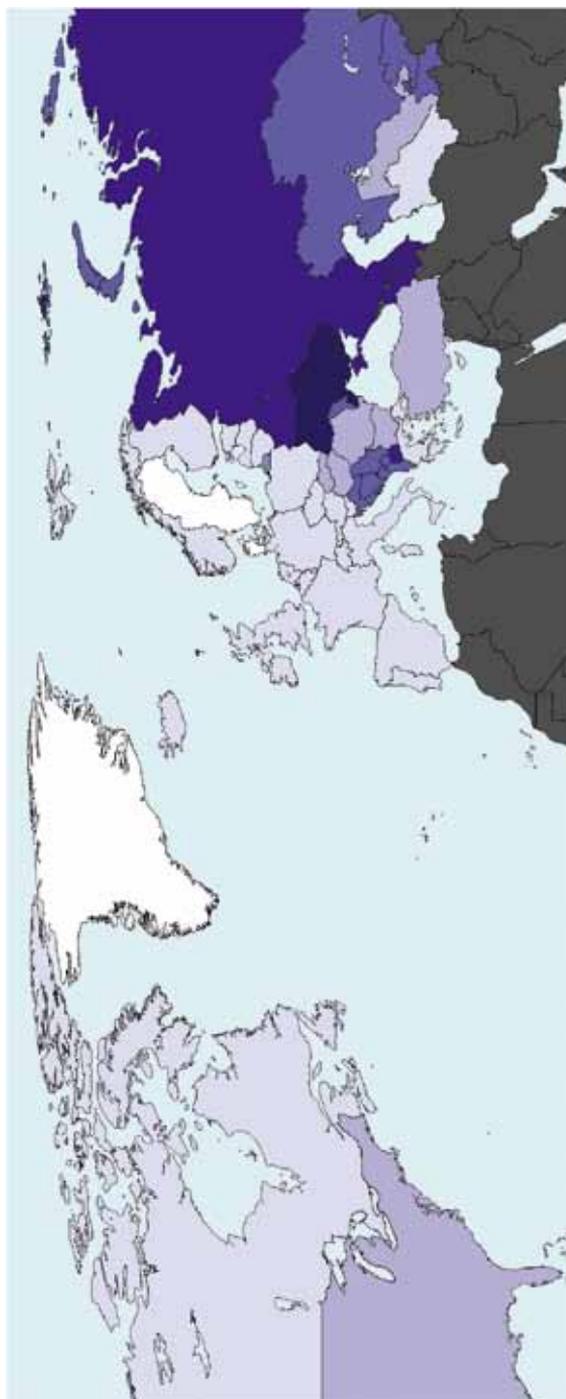
В соответствии с методикой наблюдения за выборами БДИПЧ ОБСЕ численность миссии БДИПЧ ОБСЕ зависит, в первую очередь, от ее формата, анализ которых представлен в настоящем разделе в порядке убывания численности миссии.

Общее число наблюдателей БДИПЧ ОБСЕ, осуществивших наблюдение за выборами, представлено на карте 9. При этом суммарное число наблюдателей за исследуемый период составило 52 578 человек.

Миссия по наблюдению за выборами (полномасштабная миссия)

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 – это 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 законодательства⁵¹.

⁵¹ Руководство по наблюдению за выборами. 6-е изд. БДИПЧ ОБСЕ. Варшава, 2010. С. 37.



Карта 9. Общее число наблюдателей БДИПЧ ОБСЕ на территории государств – участников ОБСЕ

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 общенационального, количество избирательных участков, количество отчетов от наблюдателей, необходимое для получения статистически репрезентативной выборки данных с избирательных участков, а также информации о том, насколько оптимальным было число наблюдателей в составе предыдущих миссий БДИПЧ в данной стране⁵². 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 150 миссий по наблюдению за выборами в 27 государств – участников ОБСЕ. Численность миссий 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 1043 наблюдателей на выборах, проходящих в один тур, и 2762 наблюдателей на выборах, проходящих в три тура (1372 наблюдателя на одном из трех туров)⁵³.

Самые малочисленные миссии по наблюдению за выборами (без учета миссий, принявших решение не направлять краткосрочных наблюдателей) направлялись в Литву в 1996 году (41 наблюдатель) и Албанию в 1996 году (53 наблюдателя), самые многочисленные – в Украину в 2006, 2014, 2010 и 2004 годах (от 964 до 2762 наблюдателей), в том числе самая многочисленная миссия на выборах, прошедших в один тур, – в Украину в 2014 году – 1043 наблюдателя (см. приложение 5.1). При этом в ряде случаев миссии, формально являясь миссиями по наблюдению за выборами, в ходе своей работы отказывались от направления краткосрочных наблюдателей и, по существу, становились ограниченными миссиями по наблюдению за выборами, общее число наблюдателей в которых варьировалось от 9 до 19.

Общая численность полномасштабных миссий по наблюдению за выборами дана в приложении 5.1.

⁵² Там же. С. 34.

⁵³ Количество наблюдателей на выборах, проходящих в несколько туров, определялось как сумма количества наблюдателей, размещенных в каждом из них, по данным итоговых отчетов миссий.

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 представляет интерес анализ соотношения численности миссии по наблюдению за выборами и оценок этими миссиями наблюдаемых выборов. В целях исследования такого соотношения миссии по наблюдению за выборами были распределены на группы с шагом по 50 наблюдателей: до 50 наблюдателей, от 51 до 100 наблюдателей, ... от 651 до 700 наблюдателей и от 701 наблюдателя и более. При этом в последнюю группу сверхкрупных миссий по наблюдению за выборами попали четыре миссии, направлявшиеся только в Украину на выборы 2004, 2006, 2007, 2010 и 2014 годов, численность этих миссий с учетом сложения числа наблюдателей на нескольких турах одних и тех же выборов составляла, соответственно, 2762, 964, 870, 1566 и 1043 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.

В рамках каждой из указанных групп миссий 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.

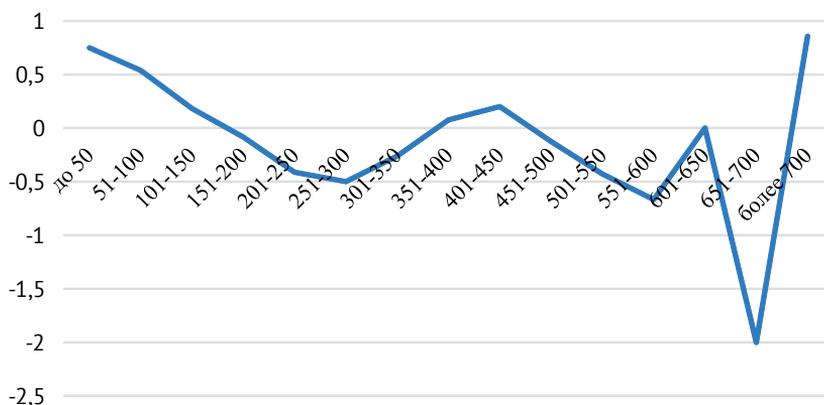
Анализ соотношения численности миссий по наблюдению за выборами и оценок выборов такими миссиями выявляет тенденцию на ухудшение оценки выборов с увеличением числа наблюдателей в составе миссии.

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

Число наблюдателей	Средняя оценка выборов
до 50	0,75
51–100	0,5385
101–150	0,1818
151–200	-0,0833
201–250	-0,4118
251–300	-0,5
301–350	-0,2609

351–400	0,0833
401–450	0,2
451–500	-0,1111
501–550	-0,4286
551–600	-0,6667
601–650	0
651–700	-2
более 700	0,8571

Оценка выборов в зависимости от численности МНВ



Ограниченные миссии по наблюдению за выборами

Ограниченная миссия по наблюдению за выборами (ОМНВ), которая не задействует КН 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 выборов⁵⁴.

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 30 ограниченных миссий по наблюдению за выборами, число наблюдателей (суммарно экспертов основной группы и долгосрочных наблюдателей) в абсолютном большинстве случаев варьировалось от 13 до 34 человек, при этом 3 ОМНВ включали 57, 60 и 320 наблюдателей. При этом самыми малочисленными были миссии в Латвии в 2010 году (13 человек) и в 2011 году (16 человек) и в Хорватии в 2011 году (16 человек), а самыми крупными по числу наблюдателей – в Турции в 2015 году (29 человек), Сербии в 2008 году (34 человека), а также аномально многочисленные – в США в 2012 году (57 человек), в 2008 году (60 человек) и в Белоруссии в 2001 году (320 человек). Последняя миссия включала также краткосрочных наблюдателей, то есть, по сути, являлась полномасштабной миссией по наблюдению за выборами.

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

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 выборами⁵⁵ 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 основных свобод, эффективных демократических институтов, свободных и независимых средств массовой информации и развитого гражданского общества.

⁵⁴ Руководство по наблюдению за выборами. 6-е изд. БДИПЧ ОБСЕ. Варшава, 2010. С. 38.

⁵⁵ Там же. С. 39.

Миссии по оценке выборов, согласно Руководству по наблюдению за выборами, состоят только из экспертов, то есть основного состава миссии, среднее число которых было около 10 (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 было направлено 63 миссии по оценке выборов, итоговые отчеты которых размещены на сайте БДИПЧ ОБСЕ. Фактическое число экспертов в составе миссий по оценке выборов колеблется от 3 до 43 человек. Общая численность наблюдателей в составе миссий по оценке выборов дана в приложении 5.3.

Группа экспертов по выборам

Группы экспертов, согласно Руководству по наблюдению за выборами, направляются в случае возникновения уникальных обстоятельств, при которых все вышеописанные форматы действий не будут в достаточной мере отвечать выявленным потребностям. Это могут быть случаи, когда невозможно применить обычные методы БДИПЧ по наблюдению за выборами (например, в ходе выборов наднационального уровня); ГЭ могут быть задействованы в случае, когда БДИПЧ не проводит наблюдения за выборами, например, во время дополнительных выборов в парламент.

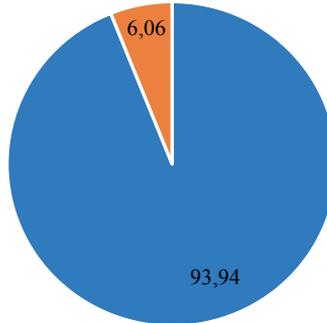
Срок работы группы экспертов менее продолжителен по сравнению с длительностью других мероприятий по наблюдению за выборами. Обычно группа экспертов прибывает на место за несколько дней до выборов и покидает страну вскоре после их завершения. Руководство по наблюдению за выборами не содержит требований, в том числе ориентировочных, к численному составу группы экспертов.

За период деятельности группы экспертов направлялись в государства – участники ОБСЕ на общенациональные основные выборы 8 раз, при этом их численность была от 2 до 7 человек (см. приложение 5.4).

Таким образом, группы экспертов являлись наиболее равномерным из всех форматов наблюдения, используемых БДИПЧ.

Общее число наблюдателей, направленных БДИПЧ за исследуемый период на общенациональные основные выборы в государства – участники ОБСЕ, составляет согласно данным итоговых отчетов, размещенных на сайте БДИПЧ, 52 578 человек. При этом общее число наблюдателей, направленное в каждое из государств-участников, варьируется от 4 в Монако до 9439 в Украину, то есть более чем в 2359 (!) раз. При этом в Украину за весь период деятельности БДИПЧ было направлено 17,97% от общего числа наблюдателей БДИПЧ. В 16 государств СНГ, бывшей Югославии и Албанию (т.е. 28,1% государств – участников ОБСЕ) было направлено в общей сложности 93,94% всех наблюдателей, в остальные 41 государство-участник (71,9% государств) – 6,06% всех наблюдателей (см. приложение 5.5).

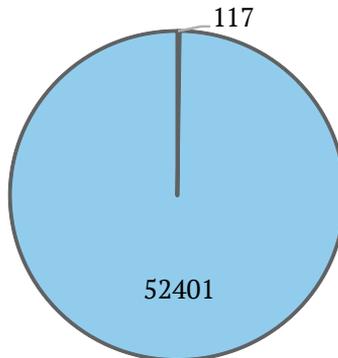
Процент наблюдателей БДИПЧ ОБСЕ, присутствующих на выборах в государствах – участниках ОБСЕ



- 16 государств (бывшие республики Советского Союза, бывшая Югославия, Албания)
- 41 государство

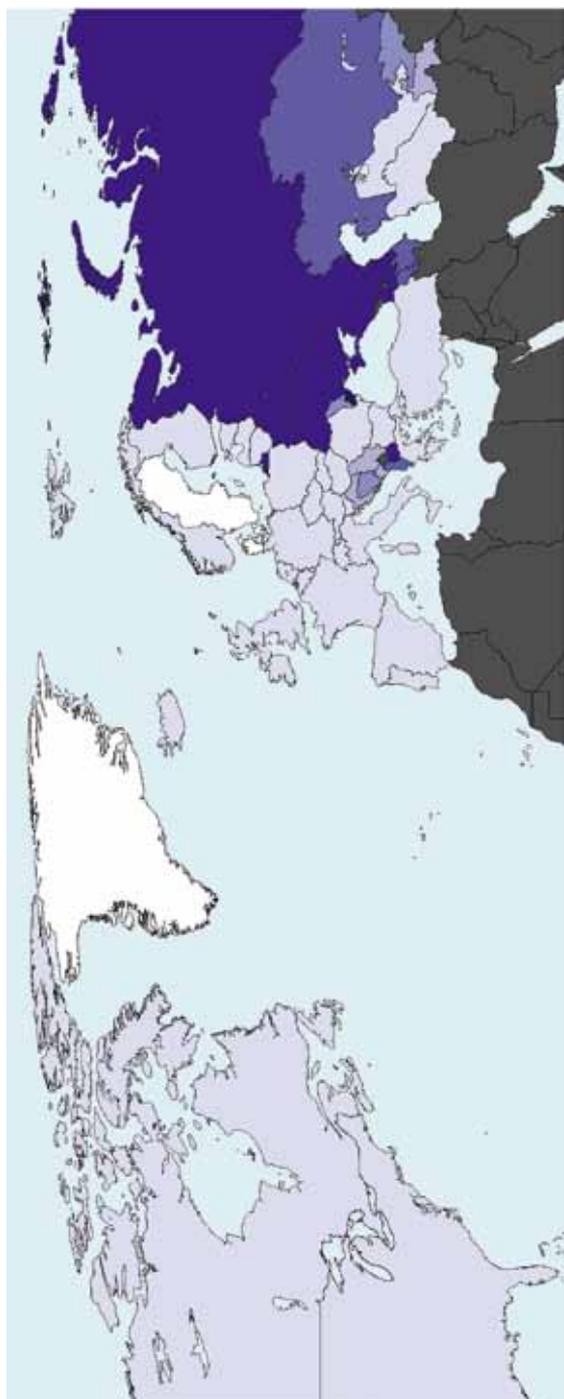
Интересно с точки зрения принципа взаимности наблюдения то, что в общей сложности в 7 государствах – участников ОБСЕ (12,3%), граждане которых замещали должность директора БДИПЧ, за весь период мониторинговой деятельности БДИПЧ в составе всех миссий было направлено 117 наблюдателей из 52 578, то есть 0,22% от числа всех наблюдателей.

Число наблюдателей в государствах, граждане которых были директорами БДИПЧ ОБСЕ



- Государства, граждане которых были директорами БДИПЧ ОБС
- Другие государства

Среднее число наблюдателей в составе одной миссии также варьируется от 4 (Монако) до 944 (Украина), то есть в 236 раз (см. приложение 5.6 и карту 10).



Карта 10. Средняя численность миссий БДИПЧ ОБСЕ



6. Оценка выборов миссиями БДИПЧ ОБСЕ

В соответствии с внутренними документами БДИПЧ ОБСЕ основная цель деятельности миссии БДИПЧ ОБСЕ по наблюдению за выборами – 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»⁵⁶.

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»⁵⁷.

Следует отметить, что те же требования к итоговому отчету содержались и в пятом издании Руководства по наблюдению за выборами: «Итоговый отчет мис-

⁵⁶ Руководство по наблюдению за выборами. 6-е изд. С. 16.

⁵⁷ Там же. С. 119.

сии 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, всеобщим стандартам и другим международным обязательствам»⁵⁸.

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 251 итоговый отчет миссий БДИПЧ ОБСЕ, размещенные на сайте БДИПЧ за период с 1 января 1995 года по 1 июля 2017 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.

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):

⁵⁸ Руководство по наблюдению за выборами. 5-е изд. С. 85.

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;

- выборы были эффективно управляемы и прозрачны, соблюдены все основные свободы, кандидаты могли агитировать без ограничений, СМИ представляли широкий спектр точек зрения, избиратели могли свободно сделать свой выбор;

- выборы были проведены в условиях плюрализма и прозрачности, избирателям предоставлен широкий выбор политических альтернатив, избирательному процессу способствовал высокий уровень соблюдения основных прав и свобод человека и доверия к беспристрастности избирательных комиссий;

- выборы прошли в атмосфере уважения основных прав и свобод человека, высокого доверия и профессионализма избирательных комиссий, участники выразили широкую уверенность в общем процессе, избиратели могли сделать осознанный выбор из политических альтернатив, зарегистрированы все кандидаты;

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 показали 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;

- выборы прошли в конкурентной среде, основные права и свободы были соблюдены, ЦИК, как правило, действовала открыто, выборы были хорошо управляемы, но случаи предвыборной прослушки и опасения инцидентов в последний момент ослабили доверие общественности, отрицательно сказались обвинения в подкупе избирателей, необходимость оплаты значительной части агитации создает неравенство кандидатов;

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, много 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;

- выборы были конкурентными, с активным участием граждан и подлинным уважением основных свобод, однако атмосфера взаимного недоверия между двумя главными политическими силами испортила избирательную среду и бросила вызов администрированию процесса;

- выборы представили широкий выбор политических альтернатив и, как правило, характеризовались уважением основных прав и свобод, но повсеместные обвинения в подкупе избирателей и СМИ, недостаток прозрачности принятия решений комиссиями требуют дальнейших реформ;

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 в рамках ОБСЕ;

- не соответствовали ряду обязательств ОБСЕ, несмотря на соблюдение некоторых из них;

- были подорваны ограничениями на свободу выражения мнений, собраний и ассоциаций, что не гарантировало равные условия кандидатов, были сообщения о запугивании избирателей, значительные проблемы наблюдались на всех этапах выборов, что подчеркивает характер недостатков, которые должны быть решены для того, чтобы государство в полной мере выполняло свои обязательства в рамках ОБСЕ в сфере подлинных и демократических выборов;

- выборы проведены мирным образом, однако выявленные недостатки подчеркнули необходимость повышения честности избирательного процесса в целях укрепления демократической практики в соответствии с международными стандартами;

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;

- несмотря на амбиции правительства, выборы не отвечали основополагающим принципам 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;

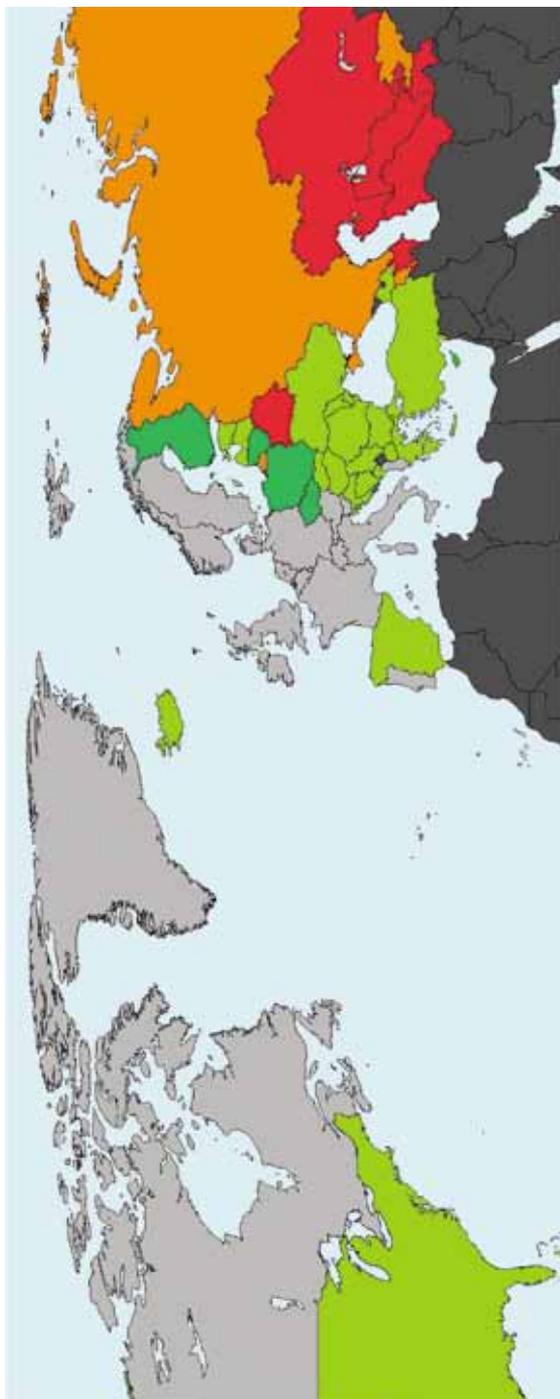
- выборы организованы эффективно и профессионально;
- правовая база обеспечивает прочную основу для проведения демократических выборов, отсутствует положение для граждан наблюдать за выборами, что противоречит обязательствам, есть опасения по поводу тайны голосования, неоправданно ограничено право на эффективную судебную защиту.

По результатам анализа итоговых отчетов (251), размещенных на сайте БДИПЧ ОБСЕ, установлено, что полностью соответствующими обязательствам признаны 31 выборы, частично соответствующими – 51 выборы, несоответствующими обязательствам при наличии отдельных положительных аспектов – 31 выборы, полностью несоответствующими обязательствам – 32 выборов. Нейтральная оценка или отсутствие оценки отмечено в 106 отчетах миссии, в том числе: четкая оценка степени соответствия выборов обязательствам не сформулирована в 48 случаях (из которых 25 после 1 июня 2011 г.), а в 58 случаях миссиями БДИПЧ ОБСЕ фактически не предпринимались попытки сформулировать оценку степени соответствия выборов обязательствам ОБСЕ и другим международным стандартам демократических выборов (в отчетах содержалась оценка отдельных аспектов избирательного процесса или выборы оценивались на предмет соответствия демократическим традициям государства, в котором они проводились, и были признаны соответствующими таким традициям).

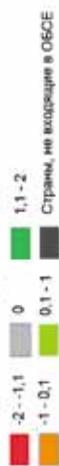
Оценки выборов разными форматами миссий БДИПЧ ОБСЕ

Формат миссии	Положительная оценка	Отрицательная оценка	Нейтральная оценка или отсутствие оценки
Миссия по наблюдению за выборами	59	52	39
Ограниченная миссия по наблюдению за выборами	12	6	12
Миссия по оценке выборов	11	5	47
Группа экспертов	0	0	8

Из 63 выборов, признанных миссиями БДИПЧ ОБСЕ несоответствующими обязательствам (полностью либо с отдельными положительными аспектами), 53 проходили в государствах – участниках СНГ и 6 – в государствах бывшей Югославии, 2 – в Болгарии, 1 – в Латвии и 1 – в Албании, то есть все выборы, оцененные отрицательно, проходили в восточноевропейских государствах; а из 32 выборов, признанных полностью не соответствующими международным стандартам, 29 проходили в государствах – участниках СНГ и по 1 – в Албании, Македонии и Хорватии. За весь период деятельности БДИПЧ ОБСЕ ни одни выборы в западной части ОБСЕ не оценены его миссиями отрицательно (см. карту 11).



Карта 11. Оценка соответствия выборов обязательствам ОБСЕ и другим стандартам демократических выборов по версии БДИПЧ ОБСЕ



Отрицательные оценки в 52 случаях из 63 сделаны при осуществлении наблюдения в формате полномасштабной миссии по наблюдению за выборами, в 6 – в формате ограниченной миссии по наблюдению за выборами и в 5 – в формате миссии по оценке выборов.

В 39 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. Средняя оценка выборов миссиями БДИПЧ ОБСЕ по годам и средняя оценка выборов миссиями БДИПЧ ОБСЕ в государствах – участниках ОБСЕ даны в приложениях 6.1 и 6.2.

В следующей таблице приведены некоторые обстоятельства, при которых МНВ не формулировали четкой оценки выборов.

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. Шеварнадзе. По результатам выборов президентом избран прозападный кандидат М. Саакашвили.
Украина	Президент	31.10, 21.11, 26.12. 2004	В ходе выборов состоялась «оранжевая 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.
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, наблюдаемые 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 роспуск 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 58 отчетов миссий БДИПЧ ОБСЕ видно, что миссиями вообще не ставилась перед собой задача оценить степень соответствия выборов обязательствам ОБСЕ и другим международным стандартам, в том числе в ряде случаев фактически проводилась лишь оценка отдельных аспектов избирательного процесса, а в ряде – оценка выборов на предмет их соответствия демократическим традициям соответствующего государства. При этом в 46 из указанных случаев такую оценку давали миссии по оценке выборов, что в целом соответствовало их задачам, установленным пятым⁵⁹ и шестым⁶⁰ изданиями Руководства БДИПЧ по наблюдению за выборами, а в 8 – группы экспертов. Лишь в 4 случаях наблюдалось отсутствие общей оценки – в итоговом отчете миссии

⁵⁹ Руководство по наблюдению за выборами. 5-е изд. БДИПЧ ОБСЕ. Варшава, 2005. С. 14–15.

⁶⁰ Руководство по наблюдению за выборами. 6-е изд. БДИПЧ ОБСЕ. Варшава, 2010. С. 39.

по наблюдению за выборами в Сербии в 2004 году, в Албании в 2013 году и двух миссий в Македонии в 2016 году.

Все выборы, оцененные 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 наблюдению за выборами	59 (39,3%)	52 (34,7%)	39 (26,0%)
Ограниченная миссия по наблюдению за выборами	12 (40,0%)	6 (20,0%)	12 (40,0%)
Миссия по оценке выборов	11 (17,5%)	5 (7,9%)	47 (74,6%)
Группа экспертов	0	0	8 (100%)

Как видно из таблицы, миссии по оценке выборов в абсолютном большинстве случаев (а группы экспертов – всегда) уходили от конкретной оценки выборов. Ограниченные миссии по наблюдению за выборами в большинстве случаев давали оценку проведенным национальным избирательным кампаниям, оценив большинство из них положительно. При этом за последние 6 лет проявилась тенденция к уклонению от оценки степени соответствия выборов обязательствам ОБСЕ при наблюдении в формате ОМНВ. Полномасштабные миссии по наблюдению за выборами примерно одну четвертую часть своих заключений (26,0%) и соответствующих оценок сверяли с «политической целесообразностью», уходя от конкретики. При этом более трети избирательных кампаний МНВ оценили положительно (39,3%).

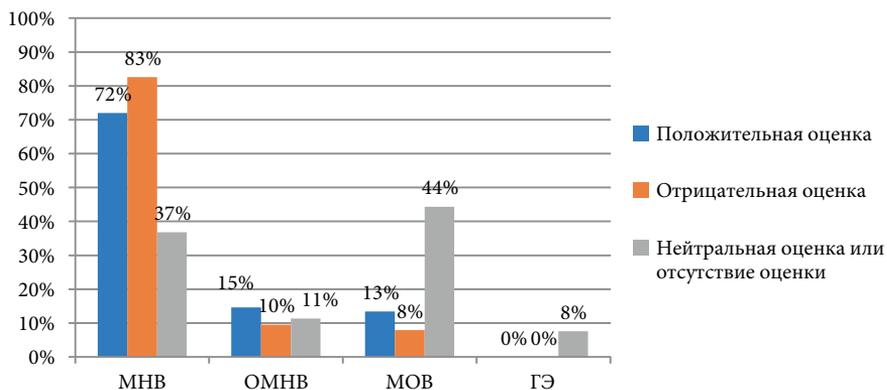
**Оценки выборов разными форматами миссий
(в процентах от общего числа соответствующих оценок)**

Формат миссии	Положительная оценка	Отрицательная оценка	Нейтральная оценка или ее отсутствие
Миссия по наблюдению за выборами	72,0	82,6	36,8
Ограниченная миссия по наблюдению за выборами	14,6	9,5	11,3

Миссия по оценке выборов	13,4	7,9	44,3
Группа экспертов	0	0	7,6

Наибольшая доля как положительных, так и отрицательных оценок за исследуемый период принадлежит полномасштабным миссиям наблюдения за выборами (72,0 и 82,6% соответственно). МОВ является лидером по отсутствию четких оценок соответствия проведения выборов международным обязательствам (44,3%). Доля ОМНВ заметна в общей массе как положительных оценок – 14,6%, так и отрицательных – 11,3%. Группы экспертов ни разу не давали оценку соответствия выборов обязательствам ОБСЕ.

Оценка выборов миссиями БДИПЧ ОБСЕ различных форматов





7. Рейтинг «соответствия выборов» по версии БДИПЧ ОБСЕ

На основе анализа общей оценки выборов миссиями БДИПЧ ОБСЕ, сформулированной в итоговых отчетах миссий, можно сделать вывод о степени соответствия всех выборов в каждом из государств, наблюдение за которыми осуществлялось в период с 1995 года по 1 июля 2017 года 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 проставления 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.

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.

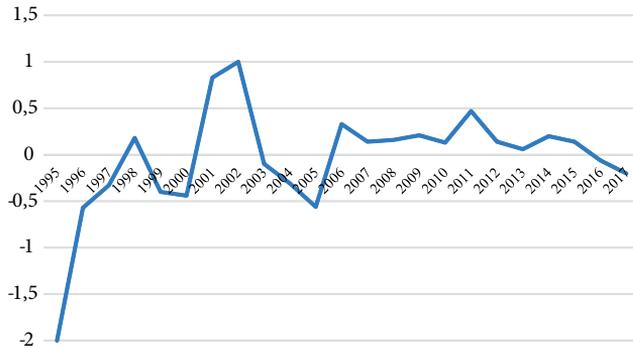
Рейтинг «соответствия выборов» государств – участников ОБСЕ по версии БДИПЧ ОБСЕ

Государство – участник ОБСЕ	Показатель рейтинга	Место в рейтинге
Финляндия	2	1–2
Кипр	2	1–2
Литва	1,33	3–5
Польша	1,33	3–5
Чехия	1,33	3–5
Черногория	1,08	6
Венгрия	1	7–9
Исландия	1	7–9
Латвия	1	7–9
Молдавия	0,67	10–11
Словакия	0,67	10–11
Сербия	0,64	12
Румыния	0,6	13
Босния и Герцеговина	0,5	14–18
Греция	0,5	14–18

Испания	0,5	14–18
Хорватия	0,5	14–18
Эстония	0,5	14–18
Болгария	0,33	19
Грузия	0,3	20–21
Украина	0,3	20–21
США	0,29	22
Македония	0,18	23
Турция	0,17	24
Мальта	0	25–41
Монако	0	25–41
Словения	0	25–41
Австрия	0	25–41
Албания	0	25–41
Бельгия	0	25–41
Великобритания	0	25–41
Германия	0	25–41
Ирландия	0	25–41
Италия	0	25–41
Канада	0	25–41
Монголия	0	25–41
Нидерланды	0	25–41
Норвегия	0	25–41
Португалия	0	25–41
Франция	0	25–41
Швейцария	0	25–41
Россия	-0,25	42
Армения	-0,3	43
Киргизия	-1	44
Казахстан	-1,22	45
Узбекистан	-1,29	46
Таджикистан	-1,33	47
Белоруссия	-1,5	48
Азербайджан	-1,63	49
Туркменистан	-2	50

На графике представлена средняя оценка миссиями БДИПЧ степени соответствия выборов обязательствам ОБСЕ и другим международным стандартам демократических выборов по годам наблюдения.

Динамика средней оценки миссиями БДИПЧ ОБСЕ степени соответствия выборов обязательствам ОБСЕ и другим стандартам демократических выборов



Из динамики изменения оценок национальных выборов БДИПЧ ОБСЕ видно, что в регионе ОБСЕ не наблюдается улучшение ситуации с выполнением обязательств ОБСЕ и других международных избирательных стандартов, на защите которых стоит ОБСЕ с целым рядом международных актов и своих институтов, включая БДИПЧ. С середины 2000-х годов показатель средней оценки стабилизировался и начал незначительное снижение, наблюдаемое до настоящего времени.

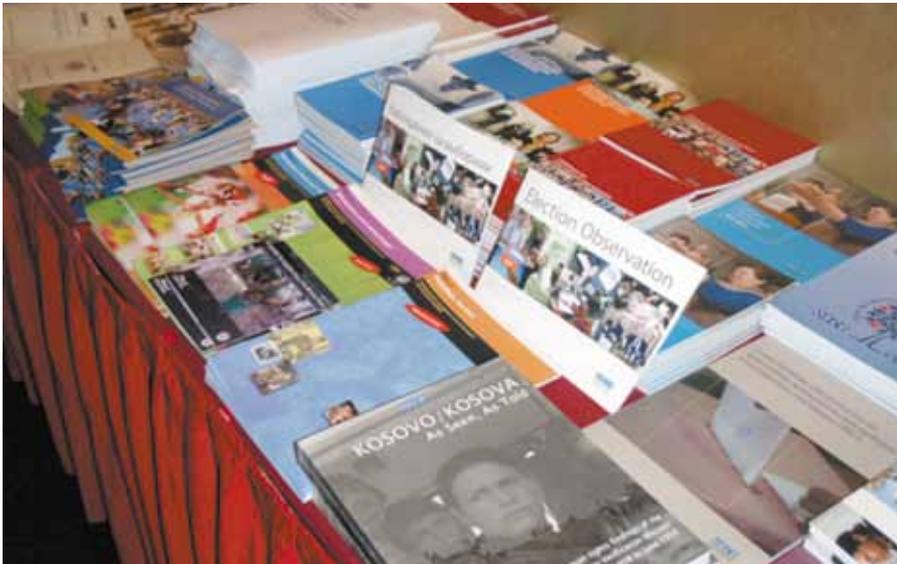
Такая тенденция может быть обусловлена одной из двух причин: либо существующий международный механизм в рамках ОБСЕ не обеспечивает исполнение рекомендаций⁶¹, либо исполнение рекомендаций БДИПЧ государствами – участниками ухудшают выполнение государствами своих международных обязательств⁶².

Еще одной причиной выравнивания средних показателей является расширение географии наблюдения за счет миссий, форматы которых на практике не предполагают комплексную оценку выборов на предмет их соответствия обязательствам ОБСЕ и другим международным избирательным стандартам.

При анализе соотношения численности миссий и средней оценки выборов миссиями было выявлено, что миссии формата до 50 наблюдателей и наиболее крупные миссии (более 700 наблюдателей) оценивают выборы в промежутки от 0,5 до 1 (см. приложение 7.2).

⁶¹ 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 рекомендации».

⁶² 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 в целях 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 нами. – Авт.)»⁶³. Отчет также должен предлагать «... властям принимающей страны конкретные и конструктивные рекомендации по совершенствованию избирательного процесса или по приведению его в большее соответствие с обязательствами ОБСЕ»⁶⁴. Следует отметить,

⁶³ Руководство по наблюдению за выборами. 6-е изд. С. 16.

⁶⁴ Там же. С. 119.

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»⁶⁵.

Как следует из указанных положений Руководства, рекомендации формулируются в целях 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 меньше 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.

С учетом особого внимания, которое государства – участники ОБСЕ, согласно неоднократно подтвержденным в различных документах обязательствам, должны уделять рекомендациям БДИПЧ ОБСЕ, они традиционно выносятся в отдельный раздел итогового отчета миссии. Вместе с тем в ряде случаев рекомендации государствам содержатся в других разделах итогового отчета, что затрудняет работу с ним, в том числе соответствующих государственных органов. Такая практика подтверждает отсутствие четких правил работы миссии и составления итоговых отчетов.

Вместе с тем для целей настоящего исследования учитывались рекомендации, сформулированные в специальном разделе итоговых отчетов миссии.

Количество рекомендаций, которые БДИПЧ ОБСЕ указало в 251 отчете своих миссий, опубликованных на сайте в период с 1 января 1995 года по 1 июля 2017 года, составило 4788, то есть в среднем около 19 рекомендаций в каждом отчете. При этом за последние 6 лет среднее количество рекомендаций увеличилось: в отчетах миссий с 2011 по 2017 год содержалось 1855 рекомендаций, в среднем по 20,6 рекомендации в каждом. Количество рекомендаций в итоговых отчетах миссий БДИПЧ ОБСЕ по результатам наблюдаемых выборов дано в приложении 8.1.

⁶⁵ Руководство по наблюдению за выборами. 5-е изд. С. 85.

**Среднее количество рекомендаций,
содержащихся в отчете миссии БДИПЧ ОБСЕ**



Анализ количества рекомендаций, содержащихся в итоговых отчетах миссий различного формата, показывает следующие данные:

Формат миссии	Среднее количество рекомендаций	Общее количество рекомендаций	Процент рекомендаций от общего количества	Количество рекомендаций в одном отчете
Миссия по наблюдению за выборами	23,9	3592	75,0	0–59
Ограниченная миссия по наблюдению за выборами	24,9	748	15,6	12–40
Миссия по оценке выборов	5,8	365	7,6	0–36
Группа экспертов	10,4	83	1,7	0–30

Как видно из таблицы, эффективность работы миссии с точки зрения количества сформулированных по ее результатам рекомендаций наиболее высока у ОМНВ и МНВ, далее следует группа экспертов и замыкает список миссия по оценке выборов, формулирующая в среднем в 4,3 раза меньше рекомендаций, чем ОМНВ. Абсолютное большинство (три четверти) рекомендаций сформулированы МНВ.

При этом ОМНВ является единственным форматом миссий, которые ни разу не уклонялись от четко обозначенной в Руководстве цели наблюдения – формулировки рекомендаций, направленных на улучшение избирательного процесса. Отсутствие рекомендаций в итоговых отчетах МНВ и ГЭ – очевидно весьма редкое исключение, наблюдавшееся всего по одному разу для каждого из этих форматов, что составляет 0,7% МНВ и 12,5% ГЭ.

Вместе с тем рекомендации не сформулированы в 45 из 63 итоговых отчетов МОВ, что составляет 71,4% МОВ. Поскольку Руководство по наблюдению не содержит исключения в отношении необходимости подготовки рекомендаций для данного формата миссии, очевидно, что МОВ в большинстве случаев не выполняют одну из основных задач, возложенных на миссию, и вряд ли может быть признана с этой точки зрения эффективным форматом наблюдения.

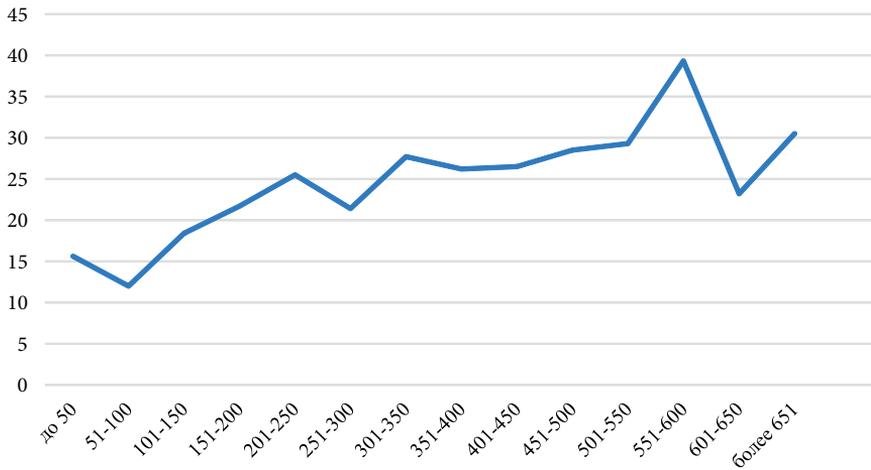
Количество рекомендаций, содержащихся в итоговых отчетах миссий, колеблется от двух (в Румынии в 1996 г.) до 59 (в Украине в 2004 г.). Количество рекомендаций, а также среднее количество рекомендаций, приходящееся на один календарный год в период с 1 января 1995 года по 1 июля 2017 года, дано в приложении 8.2.

Анализ общего количества рекомендаций, сформулированных в итоговых отчетах всех миссий, наблюдавших в каждом государстве – участнике ОБСЕ, показывает, что наибольшее количество рекомендаций дано Киргизии, Украине и Сербии (более чем по 300 каждому из указанных государств), наименьшее количество (из числа государств, которым сформулированы рекомендации) – Германии и Эстонии (по 5 рекомендаций). При этом 9 государствам, в которых осуществлялось наблюдение БДИПЧ, миссиями не сформулировано ни одной рекомендации (Бельгия, Греция, Ирландия, Италия, Кипр, Португалия, Словения, Финляндия, Франция), что может говорить либо об идеальной организации выборов, либо о неисполнении миссиями своей основной цели. Общее количество рекомендаций по государствам представлено в приложении 8.3.

Лидером по среднему количеству рекомендаций, сформулированных миссиями в каждом государстве-участнике, являются Белоруссия (34,1 рекомендации), Киргизия (33,9 рекомендации) и Таджикистан (31 рекомендация). Среднее количество рекомендаций миссий по государствам представлено в приложении 8.4.

Анализ соотношения численности миссии и среднего количества сформулированных ими рекомендаций, представленный на графике и в таблице (см. приложение 8.5), показывает увеличение количества рекомендаций при росте численности миссии. Данная зависимость представляется логичной и закономерной, поскольку увеличение численности миссии позволяет выявить большее количество проблемных аспектов организации и проведения выборов.

Соотношение численности миссий и среднего количества рекомендаций



В целях 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 54 случаях из 251 (21,5%), в 85 случаях (33,9%) различие являлось незначительным и составляло 1 балл, а в 112 случаях (44,6%) наблюдалось существенное различие – 2 балла и бо-

лее. В приложении 8.6 представлена сравнительная таблица оценок в хронологическом порядке.

Следует отметить, что по сравнению с результатами аналогичного исследования 6-летней давности наблюдается увеличение числа совпадающих оценок (с 16,0% до 21,5%) и незначительно различающихся оценок (с 27,8% до 33,9%), а также уменьшение числа значительно различающихся оценок (с 56,2% до 44,6%).

Вместе с тем, при наличии позитивной тенденции, почти в половине случаев (44,6%) 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.

Среднее число рекомендаций, содержащихся в отчетах миссий БДИПЧ ОБСЕ, оценены следующим образом: полностью соответствующие обязательствам – 15,5, частично соответствующие – 23,7, не соответствующие обязательствам, при наличии отдельных положительных аспектов, – 26,1, полностью не соответствующие обязательствам – 23,7. Среднее число рекомендаций, содержащихся в итоговых отчетах, в которых отсутствует четкая оценка степени соответствия обязательствам ОБСЕ и другим международным избирательным стандартам, составляет 14,5.

Оценка выборов миссиями БДИПЧ ОБСЕ (классификация РОИИП)	Среднее число рекомендаций в отчетах миссий БДИПЧ
2	15,5
1	23,7
0	14,5
-1	26,1
-2	23,7

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

Проведенный анализ показывает отсутствие корреляции между результатами проведенной миссиями БДИПЧ ОБСЕ оценки степени соответствия выборов обязательствам ОБСЕ и другим международным избирательным стандартам и количеством рекомендаций, сформулированных миссиями БДИПЧ ОБСЕ государствам-участникам и имеющих своей целью оказание содействия государствам-участникам по проведению выборов в соответствии с такими обязательствами и 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, разворачивать 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»⁶⁶.

⁶⁶ О феномене «бархатных революций» см., например: Борисов И.Б. Электоральный суверенитет. М.: РОИИП, 2010; Кара-Мурза С.Г. Революции на экспорт. М.: Алгоритм, Эксмо. 2006; Мирзоев С.Б. Гибель права: легитимность в «оранжевых революциях». М.: Европа. 2006; Мамаев Ш. Бархатные интервенции // Политический журнал. 2005. № 16.

Как убедились авторы настоящего исследования, при достаточно ясно 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, при его создании в 1990 году.

Более того, почувствовав определенную «вседозволенность», БДИПЧ стало самостоятельно устанавливать международные принципы (т.е. 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».

А в государствах, куда направляются полномасштабные миссии наблюдения (МНВ), БДИПЧ пытается стать актором избирательного процесса, обнародуя для СМИ промежуточные и предварительные заявления, не предусмотренные директивными документами ОБСЕ, в период избирательной кампании.

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, но и с другими специализированными международными организациями⁶⁷, работающими в сфере выборов, по разработке стандартов наблюдения изначально был заложен конфликт, связанный с международными обязательствами государств приглашать наблюдателей на национальные выборы и ре-

⁶⁷ 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.

гулированием процедур приглашения БДИПЧ в одностороннем порядке. Выполняя свои международные обязательства по приглашению международных наблюдателей, государства в ряде случаев сталкиваются с требованиями БДИПЧ по выполнению дополнительных «процедурных обязательств государств» перед БДИПЧ: по срокам направления приглашения, составу приглашаемых миссий по наблюдению, по правовому регулированию действий наблюдателей БДИПЧ, в том числе и в публичной сфере. Приглашение, по мнению БДИПЧ, должно соответствовать представлениям Бюро, то есть приглашаемого, а не государства, то есть приглашающего, в том числе и о численности приглашаемой миссии и сроках ее работы.

Примером нечеткой правовой и методологической основы наблюдения может быть трактовка в документах БДИПЧ статуса миссии по оценке потребностей, которая согласно Руководству по наблюдению за выборами не является частью процесса наблюдения за конкретными выборами и может быть направлена до получения письменного приглашения от государства – участника ОБСЕ наблюдать за выборами, а в годовом отчете БДИПЧ за 2016 год признана частью процесса наблюдения: «согласно общепризнанной методике, принятой БДИПЧ, процесс наблюдения за выборами начинается за несколько месяцев до выборов с направления в страну миссии по оценке потребностей (МОП), которая оценивает предвыборную обстановку». Такой же процесс, очевидно, используется и при описании БДИПЧ географии своей деятельности, поскольку он позволяет распространить ее на все государства ОБСЕ, за исключением Ватикана. Такое различие в подходах к достаточно простому вопросу является характерным для методики наблюдения БДИПЧ в целом, которая нередко адаптируется под конкретные задачи БДИПЧ без предварительного одобрения руководящими органами ОБСЕ, равно как и без достаточно широкой экспертной дискуссии по этому вопросу.

БДИПЧ в своем Руководстве по наблюдению за выборами, не согласовав с государствами – участниками ОБСЕ, самостоятельно установило четыре формата миссий наблюдения – миссия по наблюдению за выборами (МНВ), ограниченная миссия по наблюдению за выборами (ОМНВ), миссия по оценке выборов (МОВ) и группа экспертов по выборам (ГЭ), 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 процесса⁶⁸. 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

⁶⁸ Руководство по наблюдению за выборами. 6-е изд. П. 4.2. С. 33.

выборов, отражены ли такие обязательства в национальном законодательстве и как это законодательство выполняется»⁶⁹. Как факультативную 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 другую. 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.

За период с 1 января 1995 года по 1 июля 2017 года в 56 из 57 государств – участников ОБСЕ проходили общенациональные выборы.

За указанный период БДИПЧ ОБСЕ направило 251 миссию различного формата по наблюдению за основными (не дополнительными) национальными выборами, итоговые отчеты которых размещены на сайте организации, по состоянию на 1 июля 2017 года, в 50 государств – участников ОБСЕ из 56, в которых проходили общенациональные выборы. В 5 государствах – участников ОБСЕ – Мальту, Монако, Словению, Туркменистан, а также во вступившую в ОБСЕ в 2012 году Монголию – миссии впервые были направлены в последние шесть лет, после 1 июня 2011 года.

За весь период своей деятельности БДИПЧ ОБСЕ по наблюдению за выборами миссии какого-либо формата не направлялись ни разу в 6 государств – участников ОБСЕ (10,7%), в которых проходили выборы (Андорра, Дания, Лихтенштейн, Люксембург, Сан-Марино и Швеция). Эти государства до сих пор остаются исключенными из мониторинга БДИПЧ ОБСЕ, а ссылки представителей БДИПЧ в публичных выступлениях о том, что география деятельности Бюро распространяется на 56 государств – участников ОБСЕ, то есть на все государства, за исключением Ватикана, нельзя признать обоснованными, поскольку, судя по опубликованным на сайте отчетам, в указанные 6 государств направлялись лишь миссии по оценке потребностей (причем в некоторые из них два раза), которые согласно Руководству БДИПЧ ОБСЕ по наблюдению за выборами не являются частью процесса наблюдения за конкретными выборами⁷⁰. Таким образом, 10,7% государств, в которых проходят выборы и которые взяли на себя взаимные обязательства приглашать наблюдателей от ОБСЕ, до настоящего времени остаются без такого наблюдения, в то время как в некоторые государства миссии БДИПЧ направлялись уже более 10 раз, а в одно из них – 14 раз.

Анализ свидетельствует и о разной «интенсивности наблюдения» БДИПЧ в разных государствах – участниках ОБСЕ. Так, средняя интенсивность наблюдения БДИПЧ ОБСЕ во всех государствах – участниках ОБСЕ составляет 53,3%. Этот показатель значительно увеличился по сравнению с 2011 годом, когда составлял

⁶⁹ Там же. П. 2.1. С. 16.

⁷⁰ Там же. С. 32.

47,1%. При этом в 6 государствах – участниках ОБСЕ (Албания, Македония, Молдавия, Монголия⁷¹, Сербия, Украина) наблюдение миссиями БДИПЧ ОБСЕ осуществлялось за всеми проходившими национальными выборами.

При этом если в группы государств постоянного мониторинга (включая вступившую в 2012 г. в ОБСЕ Монголию) и государств с высокой степенью мониторинга также вошли только государства «к Востоку от Вены», то в группы с низкой степенью мониторинга и исключенные из мониторинга вошли только государства «к Западу от Вены» (исключением является только Словения), а исключенными из мониторинга БДИПЧ ОБСЕ оказались только государства – члены Европейского союза. При этом ни одно из 7 государств – участников ОБСЕ, представители которых являлись директорами БДИПЧ за весь период его деятельности, не является государством постоянного мониторинга или государством с высокой интенсивностью мониторинга; во все эти 7 государств (12,3% государств – участников ОБСЕ) миссии БДИПЧ ОБСЕ разного формата за весь период его деятельности направлялись в общей сложности 16 раз, то есть в эти государства было направлено 6,4% миссий.

Таким образом, в деятельности БДИПЧ ОБСЕ наблюдается явный географический перекоп, сохраняющийся на протяжении всего периода деятельности Бюро, обусловленный отсутствием четкого нормативного регулирования процедур направления миссий по наблюдению за выборами.

Анализ форматов миссий показывает, что из 251 проанализированной миссии, 150 (59,8% всех миссий) являлись миссиями по наблюдению за выборами, 30 (11,9%) – ограниченными миссиями по наблюдению за выборами, 63 (25,1%) – миссиями по оценке выборов, 8 (3,2%) – группами экспертов по выборам.

Сравнение с аналогичными данными, по состоянию на 1 июня 2011 г., показывает, что доля МНВ в общем числе миссий существенно сократилась – с 67,8% до 59,8%, доля ОМНВ существенно увеличилась – с 7,9% до 11,9%, доля МОВ незначительно увеличилась – с 24,2% до 25,1%.

С 2012 года, после обнародования в 2011 году результатов исследования РОИИП «БДИПЧ ОБСЕ в действии. Наблюдение за наблюдателями», на общенациональных выборах в государствах – участниках ОБСЕ стал использоваться формат групп экспертов по выборам.

Миссии по наблюдению за выборами, то есть полномасштабные миссии БДИПЧ ОБСЕ, включающие основной состав, долгосрочных наблюдателей и краткосрочных наблюдателей, за исследуемый период направлялись 150 раз в 27 из 57 государств – участников ОБСЕ, то есть в 47,4% государств – участников ОБСЕ, список которых за последние 6 лет увеличился всего на 2 государства: Монголию, вступившую в ОБСЕ в 2012 году, и Узбекистан, в который первая МНВ была направлена в 2016 году (ранее неоднократно направлялись ОМНВ, а также МОВ).

⁷¹ Общее число выборов, прошедших в Монголии, учитывается только за период после ее вступления в ОБСЕ.

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;

- 148 из 150 миссий по наблюдению за выборами (98,7%) направлялись в государства «к Востоку от Вены»; полномасштабное наблюдение БДИПЧ ОБСЕ осуществлялось на территории всех таких государств, за исключением Словении, Польши и Туркменистана;

- только дважды миссии по наблюдению за выборами направлялись в западную часть региона ОБСЕ – в США в 2004 и 2016 годах, причем первая миссия в 2004 году состояла из 92 наблюдателей, 56 из которых являлись членами Парламентской ассамблеи ОБСЕ, и была одной из самых малочисленных миссий по наблюдению за выборами, в работе которых участвовали краткосрочные наблюдатели.

Ограниченные миссии по наблюдению за выборами БДИПЧ ОБСЕ направлялись 30 раз в 11 (19,3%) государств – участников ОБСЕ, список которых за последние 6 лет пополнился тремя государствами – Венгрией, Турцией и Черногорией.

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

- все государства, в которых 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 8 государств на разные выборы направлялись миссии трех форматов (за исключением группы экспертов), а в одно – Румынию – направлялись миссии всех четырех форматов, то есть наблюдение в формате ОМНВ ни разу не использовалось в качестве единственного формата наблюдения в государстве;

- отсутствует какая-либо четкая зависимость направления ограниченной миссии в то или иное государство от состояния его политической и избирательной систем.

Миссии по оценке выборов направлялись 63 раза в 34 (59,6%) государства – участника ОБСЕ, список которых за последние 6 лет увеличился на 6 государств (с 28 до 34), в результате чего география этого формата наблюдения увеличилась за данный период больше других форматов.

При этом во все государства, в которых впервые наблюдение БДИПЧ осуществлялось после 1 января 2003 года, за исключением вступившей в ОБСЕ в 2012 году Монголии, а также Монако, куда была направлена группа экспертов по выборам, направлялись только миссии в формате МОВ.

В 17 из 34 государств – участников ОБСЕ, в которые направлялись МОВ (50% государств, в которые направлялись такие миссии, и 29,8% государств – участников ОБСЕ), направлялись только миссии этого формата, а в 21 из 34 государств (61,8% государств, в которые направлялись миссии такого формата, и 36,8% государств – участников ОБСЕ) направлялись только МОВ и группы экспертов по выборам.

Таким образом, расширение географии наблюдения БДИПЧ с 2003 года в пределах государств, входивших в состав организации по состоянию на указанный год, обеспечивается исключительно в формате МОВ, а также группы экспертов (Монако). Кроме того, этот формат миссии использовался в основном в государствах «к Западу от Вены».

Некоторые выводы по направлению миссии БДИПЧ по оценке выборов:

- только 3 из 63 миссий по оценке выборов были направлены в государства – участники СНГ (два раза в Туркменистан и один – в Узбекистан);

- в 17 из 34 государств, в которые направлялись миссии по оценке выборов, миссии БДИПЧ другого формата не направлялись ни разу, в 21 из 34 – миссии по наблюдению за выборами и ограниченные миссии по наблюдению за выборами не направлялись ни разу, в 22 – миссии по наблюдению за выборами не направлялись ни разу;

- только в 12 из 34 государств, в которые направлялись миссии по оценке выборов, направлялись также миссии по наблюдению за выборами, в том числе только в 4 – миссии по наблюдению за выборами направлялись более двух раз;

- в 9 государств (15,8% государств – участников ОБСЕ) за весь период деятельности БДИПЧ ОБСЕ направлялось по одной миссии по оценке выборов, которая являлась единственной миссией БДИПЧ в соответствующем государстве.

Группы экспертов по выборам направлялись для наблюдения за национальными основными выборами в государствах – участниках ОБСЕ 8 раз в 7 государствах (12,3% государств – участников ОБСЕ). Впервые группа экспертов была направлена на такие выборы в государство – участник ОБСЕ в 2012 году.

Анализ практики направления групп экспертов по выборам показывает, что тенденции схожи с практикой направления миссий по оценке выборов, однако практику направления групп экспертов с учетом ее недостаточно широкого распространения сложно признать устоявшейся.

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

При определении формата миссий наблюдается сильный перекоп 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 направляется в основном в страны Восточной Европы. При этом расширение географии наблюдения БДИПЧ с 2003 года осуществляется за счет использования МОВ, за

двумя исключениями – Монако, где наблюдение осуществляла группа экспертов по выборам, и Монголии, вступившей в ОБСЕ в 2012 году.

Интересен также тот факт, что в 7 государствах – участников ОБСЕ, граждане которых занимали должность директора БДИПЧ, за весь период мониторинговой деятельности Бюро ни разу не направлялись ни МНВ, ни ОМНВ; наблюдение в этих государствах осуществлялось только в форматах МОВ и ГЭ.

В соответствии с внутренними инструкциями БДИПЧ ОБСЕ глава миссии БДИПЧ, назначаемый директором БДИПЧ и соподчиненный БДИПЧ⁷², 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.

Как показывает анализ итоговых отчетов миссий БДИПЧ ОБСЕ по наблюдению за национальными основными выборами в государствах – участниках ОБСЕ за период с 1 января 1995 года по 1 июля 2017 года, к деятельности в качестве главы миссии БДИПЧ ОБСЕ привлекался 81 человек, список которых за последние 6 лет увеличился на 24 специалиста (29,6% глав миссий). Однако, несмотря на привлечение новых специалистов, концентрация деятельности глав миссий у достаточно ограниченного числа лиц не снижена. Так, среднее количество миссий, возглавляемых одним специалистом, увеличилось с 2,9 (по состоянию на 1 июня 2011 г.) до 3,1 (по состоянию 1 июля 2017 г.), а число миссий, возглавляемых в общей сложности тремя лидерами, по этому показателю незначительно снизилось – с 25,5% (42 из 165) до 23,2% (58 из 250) соответственно.

Почти половина миссий БДИПЧ (123,5 миссии или 49,4%) возглавлялись 10 специалистами (12,3% всех глав миссий), каждый из которых возглавлял по 7 и более миссий.

Это свидетельствует об отклонении руководства БДИПЧ от принципа равноправия государств ОБСЕ, провозглашенного в Заключительном акте Хельсинского совещания 1975 года.

Анализ гражданства глав миссий показывает, что привлекавшиеся за весь период деятельности БДИПЧ ОБСЕ к деятельности в качестве главы миссии являлись гражданами 23 государств – участников ОБСЕ (40,4%) список которых за последние 6 лет увеличился на 3 государства (Румыния, Финляндия и Испания).

Количество миссий, возглавляемых гражданами 3 государств-лидеров, список которых за этот период не изменился, по данному показателю сократилось с 53,9% до 43,8%, а более двух третей миссий возглавляли граждане 5 государств, в то время как сейчас – 7 государств.

⁷² Развертывание МНВ осуществляется под общим руководством директора БДИПЧ (Руководство по наблюдению за выборами. 6-е изд. БДИПЧ ОБСЕ. Варшава, 2010. С. 45), подготовка публичных заявлений МНВ осуществляется по согласованию с официальным представителем БДИПЧ (Руководство по наблюдению за выборами. 6-е изд. БДИПЧ ОБСЕ. Варшава, 2010. С. 46).

Наметившаяся тенденция к расширению и выравниванию географического представительства глав миссий, безусловно, является положительной, однако темпы ее реализации вряд ли можно признать достаточными. Тот факт, что 43,8% миссий возглавлялись представителями 3 государств (5,3% государств-участников), более половины (52,2%) миссий – гражданами 4 государств (7%), а более двух третей (68,6%) миссий – гражданами 7 государств (12,3%), безусловно, свидетельствует о весьма далеком от принципа равенства географическом распределении должностей глав миссий.

Принцип равенства не может быть признан соблюденным и при анализе числа граждан каждого из государств-участников, привлекавшихся к работе в качестве главы миссии. Так, если от США привлекалось 13 человек (среднее количество возглавляемых миссий – 2,6), от Великобритании – 13 человек (3,9), от Германии – 5 человек (4,2), от Норвегии – 5 человек (2,8), от Нидерландов – 4 человека (3,0), от Италии – 4 человека (3,5), от Канады – 6 человек (1,2), то от Словении – 2 человека (6,5), от России, Словакии и Болгарии – по 1 человеку (5 миссий, 8,5 миссий и 26 миссий, соответственно).

Миссии по наблюдению за выборами (полномасштабные миссии) возглавлялись 57 специалистами, представляющими 20 государств – участников ОБСЕ. При этом более двух третей МНВ (68,8%) возглавлялись представителями 6 государств (10,5% государств – участников ОБСЕ), почти половина МНВ (48,3%) – представителями 3 государств – участников ОБСЕ (5,3%).

При этом список глав миссий по наблюдению за выборами увеличился за последние 6 лет на 15 специалистов, а список государств, гражданами которых такие главы являются, – на 2 (Италия и Румыния). Доля МНВ, возглавляемых гражданами 6 государств-лидеров, уменьшилась за последние 6 лет с 79,4% до 68,8%, а возглавляемых гражданами 3 государств-лидеров – с 58,0% до 48,3%. Вместе с тем среднее количество МНВ, возглавляемых гражданами одного государства, возросло с 6,2 до 7,5.

Анализ списков государств, в которые направлялись миссии БДИПЧ, и представителей, которые возглавляли такие миссии, показывает, что принцип взаимности в международном наблюдении за выборами в данном контексте также не может быть признан соблюденным.

Так, в 10 государствах, граждане которых возглавляли 80% миссий, было направлено 15,5% от общего числа миссий, а в 4 государства, граждане которых возглавляли больше половины (52,2%), миссий – 8,4% от общего числа миссий. В то же время граждане 6 государств, в которые направлялось наибольшее количество миссий (более 10 в каждое), в общей сложности принявших 26,7% миссий, возглавляли лишь 1,6% миссий (причем все эти миссии возглавлялись одним представителем одного государства).

Сопоставление списков из 27 государств, в которые направлялись МНВ, и 20 государств, граждане которых возглавляли такие миссии, свидетельствует о том, что пересечение этих списков наблюдается лишь 7 раз, при этом наиболее адекватное соотношение, отвечающее принципу взаимности наблюдения за вы-

борами, отличается лишь в Венгрии, Латвии, Румынии и Словакии. В трех остальных государствах этой «семерки» наблюдается очевидный перекося в одну из сторон: в Болгарии и США в сторону направления глав миссий, а в Македонии – в сторону принятия миссий по наблюдению за выборами.

Таким образом, 62,0% МНВ БДИПЧ ОБСЕ (93 миссии) возглавлялись гражданами государств – участников ОБСЕ, в которые такие миссии не направлялись ни разу, а 4,0% МНВ (6 миссий) возглавлялись гражданами государств, в которых не было ни одной миссии БДИПЧ какого-либо формата. При этом в 2011 году эти показатели составляли 58,0% и 8,0%, соответственно. Разнонаправленные изменения обусловлены, в первую очередь, расширением географии наблюдения БДИПЧ, главным образом за счет направления миссий по оценке выборов и групп экспертов по выборам.

Таким образом, в назначении глав миссий БДИПЧ, особенно глав миссий по наблюдению за выборами, наблюдается отход от принципа равноправия государств – участников ОБСЕ, а также от принципа взаимности международного наблюдения.

За рассматриваемый период БДИПЧ ОБСЕ было направлено 150 миссий по наблюдению за выборами в 27 государств – участников ОБСЕ, численность которых варьировалась от 9 в миссиях, которые приняли решение не размещать краткосрочных наблюдателей, и 41 в миссиях с участием краткосрочных наблюдателей до 1043 наблюдателей на выборах, проходящих в один тур, и 2762 наблюдателей на выборах, проходящих в три тура (1372 наблюдателя на одном из трех туров). Особенностью МНВ является, по сравнению с миссиями БДИПЧ других форматов, существенный разброс в их численности: численность таких миссий за исследуемый период варьировалась от 9 до 2762 наблюдателей.

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.

Анализ соотношения численности миссий по наблюдению за выборами и средней оценки выборов такими миссиями выявляет тенденцию на ухудшение оценки выборов с увеличением числа наблюдателей в составе миссии. Такая закономерность представляется весьма логичной, поскольку 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. Именно полномасштабная миссия, в силу своих особенностей, позволяет собрать наибольший объем информации о проблемах и нарушениях на выборах.

За рассматриваемый период БДИПЧ ОБСЕ было направлено 30 ограниченных миссий по наблюдению за выборами, число наблюдателей в абсолютном большинстве случаев варьировалось от 13 до 34 человек, при этом 3 ОМНВ включали 57, 60 и 320 наблюдателей. ОМНВ в Белоруссии в 2001 году (320 че-

людей) включала также краткосрочных наблюдателей, то есть, по сути, являлась полномасштабной миссией по наблюдению за выборами.

За период деятельности БДИПЧ ОБСЕ в сфере наблюдения за выборами было направлено 63 миссий по оценке выборов, число экспертов в составе миссий по оценке выборов колеблется от 3 до 43 человек.

За период деятельности группы экспертов по выборам направлялись в государства – участники ОБСЕ на общенациональные основные выборы 8 раз, при этом их численность была от 2 до 7 человек. Группы экспертов являлись наиболее равномерным из всех форматов наблюдения, используемых БДИПЧ. Группы экспертов стали новым форматом для мониторинга общенациональных основных выборов, на которые они направляются с 2012 года.

Общее число наблюдателей, направленных БДИПЧ за исследуемый период на общенациональные основные выборы в государства – участники ОБСЕ, составляет согласно данным итоговых отчетов, размещенных на сайте БДИПЧ, 52 578 человек. При этом общее число наблюдателей, направленное в каждое из государств-участников, варьируется от 4 в Монако до 9439 в Украину, то есть более чем в 2359 (!) раз. При этом в Украину за весь период деятельности БДИПЧ было направлено 17,97% от общего числа наблюдателей БДИПЧ. В 16 государств СНГ, бывшей Югославии и Албанию (то есть 28,1% государств – участников ОБСЕ) было направлено в общей сложности 93,94% всех наблюдателей, в остальные 41 государство-участник (71,9% государств) – 6,06% всех наблюдателей.

Интересно с точки зрения принципа взаимности наблюдения то, что в общей сложности в 7 государств – участников ОБСЕ (12,3%), граждане которых замещали должность директора БДИПЧ, за весь период мониторинговой деятельности БДИПЧ в составе всех миссий было направлено 117 наблюдателей из 52 518, то есть 0,22% от числа всех наблюдателей.

Среднее число наблюдателей в составе одной миссии также варьируется от 4 (Монако) до 944 (Украина), то есть в 236 раз.

Анализ итоговых отчетов БДИПЧ ОБСЕ свидетельствует об отсутствии единых 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).

По результатам анализа итоговых отчетов (251), размещенных на сайте БДИПЧ ОБСЕ, установлено, что полностью соответствующими обязательствам признаны 31 выборы, частично соответствующими – 51 выборы, несоответствующими обязательствам при наличии отдельных положительных аспектов – 31 выборы, полностью несоответствующими обязательствам – 32 выборов. Нейтральная оценка или отсутствие оценки отмечены в 106 отчетах миссии, в том числе: в 48 случаях четкая оценка степени соответствия выборов обязательствам не сформулирована (при этом более половины таких случаев – 25 после 1 июня 2011 г.), а в 58 случаях миссиями фактически не предпринимались попытки

сформулировать оценку степени соответствия выборов обязательствам ОБСЕ и другим международным стандартам демократических выборов (в отчетах со-держалась оценка отдельных аспектов избирательного процесса или выборы оценивались на предмет соответствия демократическим традициям государства, в котором они проводились, и были признаны соответствующими таким тради-циям). При этом наименьший рост с 1 июня 2011 года зафиксирован в отноше-нии миссий, признанных полностью не соответствующими обязательствам ОБСЕ, которых за 6 лет было всего 3.

Из 63 выборов, признанных миссиями БДИПЧ ОБСЕ несоответствующими обязательствам (полностью либо с отдельными положительными аспектами), 53 проходили в государствах – участниках СНГ и 6 – в государствах бывшей Югославии, 2 – в Болгарии, 1 – в Латвии и 1 – в Албании, то есть все выборы, оцененные отрицательно, проходили в восточноевропейских государствах; а из 32 выборов, признанных полностью не соответствующими международным стандартам, 29 проходили в государствах – участниках СНГ и по 1 – в Албании, Македонии и Хорватии. За весь период деятельности БДИПЧ ОБСЕ ни одни вы-боры в западной части ОБСЕ не оценены его миссиями отрицательно.

Отрицательные оценки в 52 случаях из 63 сделаны при осуществлении на-блюдения в формате полномасштабной миссии по наблюдению за выборами, в 6 – в формате ограниченной миссии по наблюдению за выборами и в 5 – в формате миссии по оценке выборов.

Как указывалось выше, из 58 отчетов миссий БДИПЧ ОБСЕ видно, что мис-сиями вообще не ставилась перед собой задача оценить степень соответствия выборов обязательствам ОБСЕ и другим международным стандартам, в том чис-ле в ряде случаев фактически проводилась лишь оценка отдельных аспектов из-бирательного процесса, а в ряде – оценка выборов на предмет их соответствия демократическим традициям соответствующего государства. При этом в 46 из указанных случаев такую оценку давали миссии по оценке выборов, в 8 – группы экспертов по выборам и лишь в 4 – миссии по наблюдению за выборами (в Сер-бии – в 2004 г., в Албании – в 2013 г. и двух миссий в Македонии – в 2016 г.).

Все выборы, оцененные на предмет соответствия демократическим тради-циям соответствующего государства, были проведены в западноевропейских и североамериканских государствах – участниках ОБСЕ. Впервые такая «оценка» проведена на выборах в Великобритании 5 мая 2005 года.

По результатам анализа видно, что миссии по оценке выборов в абсолют-ном большинстве случаев (а группы экспертов – всегда) уходили от конкретной оценки выборов. Ограниченные миссии по наблюдению за выборами в боль-шинстве случаев давали оценку проведенным национальным избирательным кампаниям, оценив большинство из них положительно. При этом за последние 6 лет проявилась тенденция к уклонению от оценки степени соответствия вы-боров обязательствам ОБСЕ при наблюдении в формате ОМНВ. Полномасштаб-ные миссии по наблюдению за выборами примерно одну четвертую часть своих заключений (26,0%) и соответствующих оценок сверяли с «политической це-

лесообразностью», уходя от конкретики. При этом более трети избирательных кампаний МНВ оценили положительно (39,3%).

Наибольшая доля как положительных, так и отрицательных оценок за исследуемый период принадлежит полномасштабным миссиям наблюдения за выборами (72,0 и 82,6% соответственно). МОВ является лидером по отсутствию четких оценок соответствия проведения выборов международным обязательствам (44,3%). Доля ОМНВ заметна в общей массе как положительных (14,6%), так и отрицательных (11,3%) оценок. Группы экспертов ни разу не давали оценку соответствия выборов обязательствам ОБСЕ.

В целом с начала второго десятилетия своей деятельности БДИПЧ, расширяя географию своего наблюдения «к Западу от Вены», все больше уходило от прямых оценок выборов обязательствам ОБСЕ, сохраняя свои традиции только для стран «к Востоку от Вены».

Показателен и другой параметр, характеризующий «оценочную деятельность» БДИПЧ ОБСЕ. Это рейтинг «соответствия выборов» государств – участников ОБСЕ международным обязательствам по версии БДИПЧ ОБСЕ, определенный в данном исследовании как средняя оценка выборов, наблюдение за которыми проведено миссиями БДИПЧ ОБСЕ в соответствующем государстве. Наивысшие баллы в этом рейтинге получили (в порядке убывания) Финляндия, Кипр, Литва, Польша, Чехия и Черногория, наименьшие – Казахстан, Узбекистан, Таджикистан, Белоруссия, Азербайджан и Туркменистан (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.

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.

Из динамики изменения оценок национальных выборов БДИПЧ ОБСЕ видно, что в регионе ОБСЕ не наблюдается улучшение ситуации с выполнением обязательств ОБСЕ и других международных избирательных стандартов, на защите которых стоит ОБСЕ с целым рядом международных актов и своих институтов, включая БДИПЧ. С середины 2000-х годов показатель средней оценки стабилизировался и проявляет тенденцию к снижению.

Такая тенденция может быть обусловлена одной из двух причин: либо существующий международный механизм в рамках ОБСЕ не обеспечивает исполнение рекомендаций⁷³, либо исполнение рекомендаций БДИПЧ государствами-

⁷³ 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 рекомендации».

участниками ухудшают выполнение государствами своих международных обязательств⁷⁴.

Еще одной причиной выравнивания средних показателей является расширение географии наблюдения за счет миссий, форматы которых на практике не предполагают комплексную оценку выборов на предмет их соответствия обязательствам ОБСЕ и другим международным избирательным стандартам.

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.

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 согласно Руководству БДИПЧ по наблюдению за выборами в каждом заключении должны быть сформулированы рекомендации в целях 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 предположить, что чем больше национальные выборы соответствуют обязательствам ОБСЕ, тем меньше 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 (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.

⁷⁴ 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.).

С учетом особого внимания, которое государства – участники ОБСЕ, согласно неоднократно подтвержденным в различных документах обязательствам, должны уделять рекомендациям БДИПЧ ОБСЕ, они традиционно выносятся в отдельный раздел итогового отчета миссии. Вместе с тем в ряде случаев рекомендации государствам содержатся в других разделах итогового отчета, что затрудняет работу с ним, в том числе соответствующих государственных органов. Такая практика подтверждает отсутствие четких правил работы миссии и составления итоговых отчетов.

Количество рекомендаций в проанализированных отчетах (251 отчет) миссий БДИПЧ ОБСЕ, опубликованных на сайте в период с 1 января 1995 года по 1 июля 2017 года, составило 4788, то есть в среднем около 19 рекомендаций в каждом отчете. При этом за последние 6 лет среднее количество рекомендаций увеличилось: в отчетах миссий с 2011 по 2017 год содержалось 1855 рекомендаций, в среднем по 20,6 рекомендации в каждом.

Количество рекомендаций в одном отчете, в котором такие рекомендации были сформулированы, варьировалось от 2 до 59.

Анализ количества рекомендаций, содержащихся в итоговых отчетах миссий различного формата, показывает, что эффективность работы миссии с точки зрения количества сформулированных по ее результатам рекомендаций наиболее высока у ОМНВ и МНВ, далее следует группа экспертов. Закрывает список миссия по оценке выборов, формулирующая в среднем в 4,3 раза меньше рекомендаций, чем ОМНВ. Абсолютное большинство (три четверти) рекомендаций сформулированы МНВ.

При этом ОМНВ является единственным форматом миссий, которые ни разу не уклонялись от четко обозначенной в Руководстве цели наблюдения – формулировки рекомендаций, направленных на улучшение избирательного процесса. Отсутствие рекомендаций в итоговых отчетах МНВ и ГЭ – весьма редкое исключение, наблюдавшееся всего по одному разу для каждого из этих форматов, что составляет 0,7% МНВ и 12,5% ГЭ.

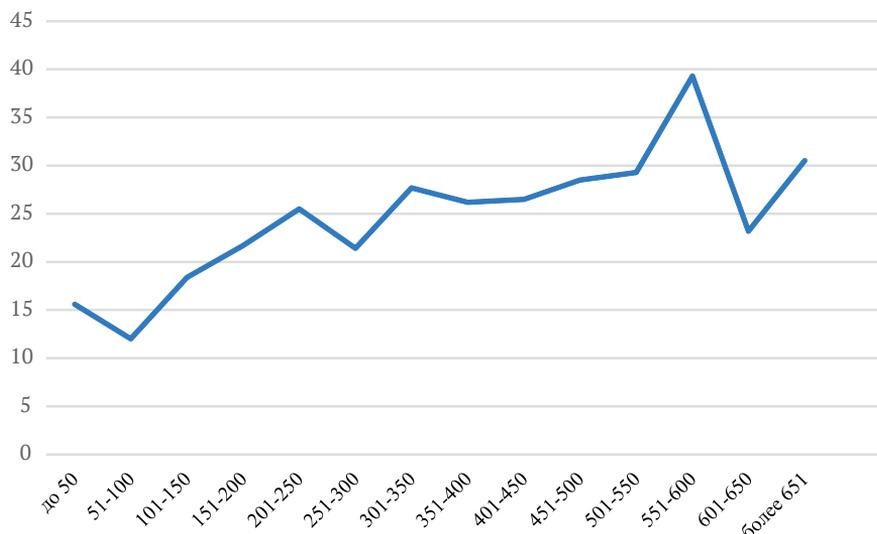
Вместе с тем рекомендации не сформулированы в 45 из 63 итоговых отчетов МОВ, что составляет 71,4% МОВ. Поскольку Руководство по наблюдению не содержит исключения в отношении необходимости подготовки рекомендаций для данного формата миссии, очевидно, что МОВ в большинстве случаев не выполняют одну из основных задач, возложенных на миссию, и вряд ли может быть признана, с этой точки зрения, эффективным форматом наблюдения.

Общее количество рекомендаций, сформулированных в итоговых отчетах всех миссий, наблюдавших в каждом государстве – участнике ОБСЕ, колеблется от 5 до 305, при этом 9 государствам, в которых осуществлялось наблюдение БДИПЧ, миссиями не сформулировано ни одной рекомендации, что может говорить либо об идеальной организации выборов, либо о неисполнении миссиями своей основной цели.

Лидером по среднему количеству рекомендаций, сформулированных миссиями в каждом государстве-участнике, являются Белоруссия (34,1 рекомендации), Киргизия (33,9 рекомендации) и Таджикистан (31 рекомендация).

Анализ соотношения численности миссии и среднего количества сформулированных ими рекомендаций показывает увеличение количества рекомендаций при росте численности миссии. Данная зависимость представляется логичной и закономерной, поскольку увеличение численности миссии позволяет выявить большее количество проблемных аспектов организации и проведения выборов.

Соотношение численности миссий и среднего количества рекомендаций



Исследование 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, показывает, что совпадение этих оценок наблюдалось за исследуемый период только в 54 случаях из 251 (21,5%), в 85 случаях (33,9%) различие являлось незначительным и составляло 1 балл, а в 112 случаях (44,6%) наблюдалось существенное различие – 2 балла и более.

Следует отметить, что по сравнению с результатами аналогичного исследования 6-летней давности наблюдается увеличение числа совпадающих оценок (с 16,0% до 21,5%) и незначительно различающихся оценок (с 27,8% до 33,9%), а также уменьшение числа значительно различающихся оценок (с 56,2% до 44,6%).

Вместе с тем, при наличии позитивной тенденции, почти в половине случаев (44,6%) 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.

Среднее число рекомендаций, содержащихся в отчетах миссий БДИПЧ ОБСЕ, оценены следующим образом: полностью соответствующие обязательствам – 15,5, частично соответствующие – 23,7, не соответствующие обязательствам, при наличии отдельных положительных аспектов, – 26,1, полностью не соответствующие обязательствам – 23,7. Среднее число рекомендаций, содержащихся в итоговых отчетах, в которых отсутствует четкая оценка степени соответствия обязательствам ОБСЕ и другим международным избирательным стандартам, составляет 14,5.

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

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

Фактически миссии БДИПЧ ОБСЕ в своей деятельности все меньше и меньше стали уделять внимание основной цели международного наблюдения – защите и поощрению реализации избирательных прав и свобод, содействию по проведению демократических выборов, а также поддержке устойчивых демократических институтов и верховенству закона⁷⁵, превращаясь в подобие некоего наднационального политического органа.

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

Финансирование деятельности БДИПЧ за годы активного наблюдения за выборами выросло в десятки раз⁷⁶:

Год	Финансирование (евро в год)	Год	Финансирование (евро в год)
1996	283 800	2007	14 939 900
1997	3 656 838	2008	14 405 100
1998	4 572 518	2009	15 399 100
1999	5 407 868	2010	15 463 200

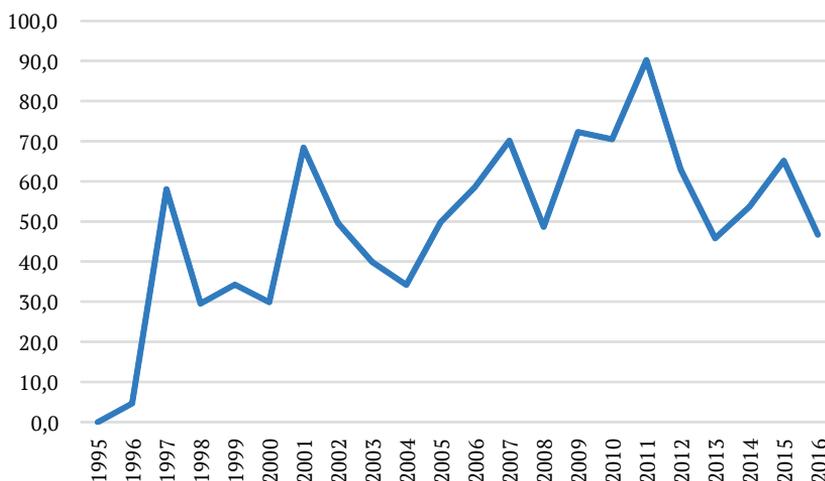
⁷⁵ Рекомендации Межпарламентской ассамблеи государств – участников СНГ для международных наблюдателей Содружества Независимых Государств по наблюдению за выборами и референдумами.

⁷⁶ Цифры взяты с официального сайта ОБСЕ: www.osce.org

2000	6 697 430	2011	15 515 900
2001	6 566 400	2012	16 039 300
2002	8 533 900	2013	16 039 300
2003	9 892 200	2014	16 039 300
2004	11 529 200	2015	18 306 400
2005	11 963 700	2016	17 225 500
2006	13 303 600		

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, однако после обнародования РОИИП финансовой статистики БДИПЧ в 2011 году она стала снижаться.

Средняя стоимость одной рекомендации (в тыс. евро)



Такой «водораздел» на рубеже 2011 года может свидетельствовать о двух тенденциях в деятельности БДИПЧ: первая – возможность «ручного» управления отчетами миссий в зависимости от критики и вторая – неэффективность самой организации, увеличивающей число замечаний к национальным электоральным процессам после 20 лет своей деятельности по наведению «электорального порядка» в государствах-участниках.

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, начав-

шийся 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, государства – 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 государств – 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 не достаточно 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 деполитизированный процесс с обязательным обсуждением одним из директивных органов ОБСЕ.

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

Государства – участники ОБСЕ

Государство	Дата вступления	Государство	Дата вступления
Австрия	25.06.1973	Мальта	25.06.1973
Азербайджан	30.01.1992	Молдавия	30.01.1992
Албания	19.06.1991	Монако	25.06.1973
Андорра	25.04.1996	Монголия	21.11.2012
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
Македония	12.10.1995		

**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 ¹	+	+	-	-	-
Венгрия	+	+	-	-	-
Германия	+	+	-	-	-
Греция	+	+	-	-	-
Грузия ²	-	+	-	-	-
Дания	+	+	-	-	-
Ирландия	+	+	-	-	-
Исландия	+	+	-	-	-
Испания	+	+	-	-	-
Италия	+	+	-	-	-
Казахстан	-	-	+	+	+
Канада	-	-	-	-	-
Кипр	+	+	-	-	-
Киргизия	-	-	+	+	+
Латвия	+	+	-	-	-
Литва	+	+	-	-	-
Лихтенштейн	-	+	-	-	-
Люксембург	+	+	-	-	-
Македония	-	+	-	-	-
Мальта	+	+	-	-	-
Молдавия	-	+	+	+	-
Монако	-	+	-	-	-

Государство – участник ОБСЕ	Европейский союз	Парламентская ассамблея Совета Европы	СНГ	МПА СНГ	ШОС
Монголия ³	-	-	-	-	- ³
Нидерланды	+	+	-	-	-
Норвегия	-	+	-	-	-
Польша	+	+	-	-	-
Португалия	+	+	-	-	-
Россия	-	+	+	+	+
Румыния	+	+	-	-	-
Сан-Марино	-	+	-	-	-
Сербия	-	+	-	-	-
Словакия	+	+	-	-	-
Словения	+	+	-	-	-
США	-	-	-	-	-
Таджикистан	-	-	+	+	+
Туркменистан	-	-	+	-	-
Турция	-	+	-	-	-
Узбекистан	-	-	+	-	+
Украина	-	+	+	+	-
Финляндия	+	+	-	-	-
Франция	+	+	-	-	-
Хорватия	-	+	-	-	-
Черногория ⁴	-	+	-	-	-
Чехия	+	+	-	-	-
Швейцария	-	+	-	-	-
Швеция	+	+	-	-	-
Эстония	+	+	-	-	-

¹ 23 июня 2016 года граждане Великобритании проголосовали за выход страны из Евросоюза. 29 марта 2017 года Великобритания формально уведомила Европейский совет о своем намерении выйти из Евросоюза, приводя в действия ст. 50 Лиссабонского договора.

² Грузия не является членом СНГ с 18 августа 2009 года.

³ Монголия является наблюдателем в ШОС.

⁴ Черногория является членом ОБСЕ с 21 июня 2006 года.

**Наблюдение БДИПЧ ОБСЕ на общенациональных выборах в государствах –
участниках ОБСЕ в период с 1 января 1995 года по 1 июля 2017 года**

Страна	Количество выборов	Количество миссий	Процент выборов, на которых присутствовали миссии БДИПЧ ОБСЕ
Албания	6	6	100
Македония	11	11	100
Молдавия	9	9	100
Монголия	2	2	100
Сербия	14	14	100
Украина	10	10	100
Армения	11	10	91
Грузия	11	10	91
Казахстан	10	9	90
Азербайджан	9	8	89
Босния и Герцеговина	7	6	86
Латвия	7	6	86
Черногория	14	12	86
Киргизия	11	9	82
Белоруссия	10	8	80
Венгрия	5	4	80
Узбекистан	9	7	78
Болгария	12	9	75
Таджикистан	8	6	75
Россия	11	8	73
Хорватия	12	8	67
Эстония	6	4	67
США	11	7	64
Румыния	8	5	63
Словакия	10	6	60
Турция	10	6	60
Испания	7	4	57
Нидерланды	7	4	57

Страна	Количество выборов	Количество миссий	Процент выборов, на которых присутствовали миссии БДИПЧ ОБСЕ
Великобритания	6	3	50
Швейцария	6	3	50
Германия	5	2	40
Италия	5	2	40
Норвегия	5	2	40
Австрия	10	3	30
Польша	10	3	30
Франция	10	3	30
Канада	7	2	29
Туркменистан	7	2	29
Литва	11	3	27
Чехия	11	3	27
Греция	8	2	25
Монако	4	1	25
Бельгия	6	1	17
Мальта	6	1	17
Исландия	13	2	15
Ирландия	8	1	13
Кипр	9	1	11
Финляндия	9	1	11
Словения	10	1	10
Португалия	12	1	8
Андорра	6	0	0
Дания	6	0	0
Лихтенштейн	6	0	0
Люксембург	4	0	0
Сан-Марино	6	0	0
Швеция	7	0	0
Итого	471	251	53

**Количество миссий БДИПЧ ОБСЕ
различного формата на национальных основных выборах
в государствах – участниках ОБСЕ**

Государство – участник ОБСЕ	Общее количество миссий БДИПЧ ОБСЕ	Количество МНВ	Количество ОМНВ	Количество МОВ	Количество групп экспертов
Австрия	3	0	0	1	2
Азербайджан	8	8	0	0	0
Албания	6	6	0	0	0
Андорра	0	0	0	0	0
Армения	10	10	0	0	0
Белоруссия	8	7	1	0	0
Бельгия	1	0	0	1	0
Болгария	9	3	4	2	0
Босния и Герцеговина	6	6	0	0	0
Великобритания	3	0	0	2	1
Венгрия	4	2	1	1	0
Германия	2	0	0	1	1
Греция	2	0	0	2	0
Грузия	10	10	0	0	0
Дания	0	0	0	0	0
Ирландия	1	0	0	1	0
Исландия	2	0	0	2	0
Испания	4	0	0	4	0
Италия	2	0	0	2	0
Казахстан	9	9	0	0	0
Канада	2	0	0	2	0
Кипр	1	0	0	1	0
Киргизия	9	9	0	0	0
Латвия	6	1	3	2	0
Литва	3	1	0	2	0
Лихтенштейн	0	0	0	0	0

Государство – участник ОБСЕ	Общее количество миссий БДИПЧ ОБСЕ	Количество МНВ	Количество ОМНВ	Количество МОВ	Количество групп экспертов
Люксембург	0	0	0	0	0
Македония	11	11	0	0	0
Мальта	1	0	0	1	0
Молдавия	9	9	0	0	0
Монако	1	0	0	0	1
Монголия	2	2	0	0	0
Нидерланды	4	0	0	4	0
Норвегия	2	0	0	2	0
Польша	3	0	0	3	0
Португалия	1	0	0	1	0
Россия	8	8	0	0	0
Румыния	5	2	1	1	1
Сан-Марино	0	0	0	0	0
Сербия	14	7	5	2	0
Словакия	6	3	0	3	0
Словения	1	0	0	1	0
США	7	2	2	3	0
Таджикистан	6	6	0	0	0
Туркменистан	2	0	0	2	0
Турция	6	0	3	3	0
Узбекистан	7	1	5	1	0
Украина	10	10	0	0	0
Финляндия	1	0	0	1	0
Франция	3	0	0	3	0
Хорватия	8	4	3	1	0
Черногория	12	10	2	0	0
Чехия	3	2	0	1	0
Швейцария	3	0	0	2	1
Швеция	0	0	0	0	0
Эстония	4	1	0	2	1
ИТОГО	251	150	30	63	8

**Процент миссий БДИПЧ ОБСЕ
различного формата в государствах – участниках ОБСЕ**

Государство – участник ОБСЕ	Процент миссий по наблюдению за выборами	Процент ограниченных миссий по наблюдению за выборами	Процент миссий по оценке выборов	Процент групп экспертов
Австрия	0	0	33	67
Азербайджан	100	0	0	0
Албания	100	0	0	0
Андорра	-	-	-	-
Армения	100	0	0	0
Белоруссия	88	13	0	0
Бельгия	0	0	100	0
Болгария	33	44	22	0
Босния и Герцеговина	100	0	0	0
Великобритания	0	0	67	33
Венгрия	50	25	25	0
Германия	0	0	50	50
Греция	0	0	100	0
Грузия	100	0	0	0
Дания	-	-	-	-
Ирландия	0	0	100	0
Исландия	0	0	100	0
Испания	0	0	100	0
Италия	0	0	100	0
Казахстан	100	0	0	0
Канада	0	0	100	0
Кипр	0	0	100	0
Киргизия	100	0	0	0
Латвия	17	50	33	0
Литва	33	0	67	0
Лихтенштейн	-	-	-	-

Государство – участник ОБСЕ	Процент миссий по наблюдению за выборами	Процент ограниченных миссий по наблюдению за выборами	Процент миссий по оценке выборов	Процент групп экспертов
Люксембург	-	-	-	-
Македония	100	0	0	0
Мальта	0	0	100	0
Молдавия	100	0	0	0
Монако	0	0	0	100
Монголия	100	0	0	0
Нидерланды	0	0	100	0
Норвегия	0	0	100	0
Польша	0	0	100	0
Португалия	0	0	100	0
Россия	100	0	0	0
Румыния	40	20	20	20
Сан-Марино	-	-	-	-
Сербия	50	36	14	0
Словакия	50	0	50	0
Словения	0	0	100	0
США	29	29	43	0
Таджикистан	100	0	0	0
Туркменистан	0	0	100	0
Турция	0	50	50	0
Узбекистан	14	71	14	0
Украина	100	0	0	0
Финляндия	0	0	100	0
Франция	0	0	100	0
Хорватия	50	38	13	0
Черногория	83	17	0	0
Чехия	67	0	33	0
Швейцария	0	0	67	33
Швеция	-	-	-	-
Эстония	25	0	50	25
ИТОГО	59,76	11,95	25,10	3,19

Главы миссий БДИПЧ ОБСЕ

Фамилия, имя главы миссии	Гражданство	Число возглавляемых миссий	Процент возглавляемых миссий
Николай Вулчанов	Болгария	26	10,4
Герт-Хейнрих Аренс	Германия	16	6,4
Одри Гловер	Великобритания	16	6,4
Петер Эйхер	США	13	5,2
Борис Фрлеч	Словения	11	4,4
Джулиан Пил Йетс	Великобритания	10	4,0
Тана Де Зулуэта	Италия	9	3,6
Любомир Копай	Словакия	8,5	3,4
Кэйр Воллан	Норвегия	7	2,8
Марк Пауэр-Стивенс	Великобритания	7	2,8
Вадим Жданович	Россия	5	2,0
Даан Эвертс	Нидерланды	5	2,0
Корнелия Йонкен	Нидерланды	5	2,0
Миклош Харажти	Венгрия	5	2,0
Ян Петерсен	Норвегия	5	2,0
Майкл Вайгант	США	4	1,6
Саймон Осборн	Великобритания	4	1,6
Хайди Таглиавини	Швейцария	4	1,6
Александр Келтчевский	Франция	3	1,2
Жерар Штудман	Швейцария	3	1,2
Конрад Ольшевски	Польша	3	1,2
Линда Эджворт	США	3	1,2
Ричард Лаппин	Польша	3	1,2
Роберт Барри	США	2,5	1,0
Артис Пабрикс	Латвия	2	0,8
Джеральд Митчелл	Великобритания	2	0,8
Джордже Фуэнтес	Испания	2	0,8
Жан-Пьер Кингли	Канада	2	0,8
Иоланда Брюнетти	Италия	2	0,8
Йорген Грюннет	Дания	2	0,8
Питер Хэтч	Великобритания	2	0,8
Пол де Грегорио	США	2	0,8
Радмила Секеринска	Македония	2	0,8

Фамилия, имя главы миссии	Гражданство	Число возглавляемых миссий	Процент возглавляемых миссий
Рита Суссмут	Германия	2	0,8
Роман Якич	Словения	2	0,8
Стивен Нэш	Великобритания	2	0,8
Ханна Тереза Робертс	Великобритания	2	0,8
Хелле Дегн	Дания	2	0,8
Чарльз Мэги	США	2	0,8
Энтони Уэлч	Великобритания	1,5	0,6
Андерс Эрикссон	Швеция	1	0,4
Антонио Милошоски	Македония	1	0,4
Беата Мартин-Розумилович	США	1	0,4
Вальтер Зигль	Австрия	1	0,4
Джованни Кеслер	Италия	1	0,4
Джонатан Стоунстрит	США	1	0,4
Джуди Томпсон	Канада	1	0,4
Дитер Боден	Германия	1	0,4
Дуглас Вайк	США	1	0,4
Жакус Фауре	Франция	1	0,4
Зенон Кучяк	Польша	1	0,4
Иштван Гярмати	Венгрия	1	0,4
Катерин Лалюмьер	Франция	1	0,4
Киммо Килджунен	Финляндия	1	0,4
Колин Монро	Великобритания	1	0,4
Конни Мак Кормак	США	1	0,4
Крэйг Дженнес	Канада	1	0,4
Лорен Уэллс	Канада	1	0,4
Маделин Штро-Вилкинс	Швеция	1	0,4
Майкл Мидоукрофт	Великобритания	1	0,4
Маттео Мечаччи	Италия	1	0,4
Мирьяна Лазарова Трайковска	Македония	1	0,4
Онно Ван Дер Винд	Нидерланды	1	0,4
Парашвита Бадеску	Румыния	1	0,4
Петер Тейлор	Швеция	1	0,4
Пол О'Грэйди	Великобритания	1	0,4
Пол Саймон	США	1	0,4
Рольф Экеус	Швеция	1	0,4

Фамилия, имя главы миссии	Гражданство	Число возглавляемых миссий	Процент возглавляемых миссий
Рон Гоулд	Канада	1	0,4
Сири Скаре	Норвегия	1	0,4
Стивен Мартин	Великобритания	1	0,4
Стефан Крауз	Германия	1	0,4
Сэм Браун	США	1	0,4
Татьяна Богусевич	Германия	1	0,4
Урзула Гачек	Польша	1	0,4
Фридрих Бауэр	Австрия	1	0,4
Хрэйр Бэлиан	США	1	0,4
Эдвард Ван Тиим	Нидерланды	1	0,4
Ян Митчелл	Канада	1	0,4
Ян Эдой	Норвегия	1	0,4
Франк Аареброт	Норвегия	0,5	0,2

Гражданство глав миссий БДИПЧ ОБСЕ

Государство – участник ОБСЕ	Количество миссий	Процент миссий
Великобритания	50	20,0
США	33,5	13,4
Болгария	26	10,4
Германия	21	8,4
Норвегия	14	5,6
Италия	14	5,6
Словения	13	5,2
Нидерланды	12	4,8
Словакия	8,5	3,4
Польша	8	3,2
Канада	7	2,8
Швейцария	7	2,8
Венгрия	6	2,4
Франция	5	2,0
Россия	5	2,0
Швеция	4	1,6
Македония	4	1,6
Дания	4	1,6
Австрия	2	0,8
Испания	2	0,8
Латвия	2	0,8
Румыния	1	0,4
Финляндия	1	0,4

Число глав миссий БДИПЧ ОБСЕ

Государство – участник ОБСЕ	Общее число глав миссий	Число граждан государства, назначавшихся главами миссий	Число глав МНВ (полномасштабных)
Австрия	2	2	1
Болгария	26	1	18
Великобритания	50	13	31,5
Венгрия	6	2	4
Германия	21	5	11
Дания	4	2	4
Испания	2	1	
Италия	14	4	6
Канада	7	6	3
Латвия	2	1	2
Македония	4	3	3
Нидерланды	12	4	8
Норвегия	14	5	11,5
Польша	8	4	1
Россия	5	1	
Румыния	1	1	1
Словакия	8,5	1	5,5
Словения	13	2	7
США	33,5	13	22,5
Финляндия	1	1	
Франция	5	3	3
Швейцария	7	2	4
Швеция	4	4	2

Число граждан государств – участников ОБСЕ, являвшихся главами миссий

Государство – участник ОБСЕ	Число граждан, являвшихся главами миссий	Среднее число возглавляемых миссий одним человеком
Болгария	1	26,0
Словакия	1	8,5
Словения	2	6,5
Россия	1	5,0
Германия	5	4,2
Великобритания	13	3,8
Италия	4	3,5
Швейцария	2	3,5
Нидерланды	4	3,0
Венгрия	2	3,0
Норвегия	5	2,8
США	13	2,6
Польша	4	2,0
Дания	2	2,0
Испания	1	2,0
Латвия	1	2,0
Франция	3	1,7
Македония	3	1,3
Канада	6	1,2
Швеция	4	1,0
Австрия	2	1,0
Румыния	1	1,0
Финляндия	1	1,0

Гражданство глав миссий БДИПЧ ОБСЕ по наблюдению за выборами (МНВ)

Государство – участник ОБСЕ	Количество МНВ	Процент МНВ
Великобритания	31,5	21,1
США	22,5	15,1
Болгария	18	12,1
Норвегия	11,5	7,7
Германия	11	7,4
Нидерланды	8	5,4
Словения	7	4,7
Италия	6	4,0
Словакия	5,5	3,7
Венгрия	4	2,7
Дания	4	2,7
Швейцария	4	2,7
Канада	3	2,0
Македония	3	2,0
Франция	3	2,0
Латвия	2	1,3
Швеция	2	1,3
Австрия	1	0,7
Польша	1	0,7
Румыния	1	0,7

Численность миссий БДИПЧ ОБСЕ по наблюдению за выборами

Государство – участник ОБСЕ	Дата выборов	Число наблюдателей
Чехия	2002	9
Венгрия	2002	10
Казахстан	1999	10
Словакия	2002	11
Латвия	2002	12
Сербия	2004	18
Хорватия	2003	19
Литва	1996	41
Албания	1996	53
Румыния	2000	57
Румыния	1996	59
Эстония	1999	62
Босния и Герцеговина	1996	65
Черногория	2003	74
Словакия	1999	75
Чехия	1998	77
Черногория	1997	86
США	2004	92
Армения	1996	96
Болгария	1997	97
Азербайджан	1995	100
Хорватия	1997	104
Таджикистан	2000	108
Болгария	2013	115
Венгрия	1998	120
Киргизия	2000	120
Черногория	2002	135
Болгария	2001	136
Казахстан	1999	138
Черногория	1998	138
Молдавия	2001	147
Молдавия	1996	148
Молдавия	1998	154
Черногория	2016	154
Азербайджан	1998	165

Государство – участник ОБСЕ	Дата выборов	Число наблюдателей
Грузия	2000	165
Таджикистан	2015	177
Таджикистан	2005	177
Сербия	2003	178
Черногория	2003	182
Таджикистан	2013	190
Черногория	2001	190
Армения	1999	192
Таджикистан	2006	192
Киргизия	2000	202
Сербия	2003	202
США	2016	203
Черногория	2008	205
Армения	2003	208
Сербия	1997	211
Азербайджан	2000	217
Монголия	2016	219
Черногория	2009	219
Грузия	1999	224
Черногория	2006	227
Узбекистан	2016	228
Молдавия	2016	231
Словакия	1998	231
Босния и Герцеговина	2014	233
Македония	2014	237
Македония	2008	247
Монголия	2013	247
Украина	1998	259
Россия	2012	262
Киргизия	2015	268
Босния и Герцеговина	1998	269
Армения	2012	277
Таджикистан	2010	279
Украина	1999	285
Македония	1998	286
Македония	2016	291
Казахстан	2016	297
Белоруссия	2004	304
Киргизия	2007	304

Государство – участник ОБСЕ	Дата выборов	Число наблюдателей
Киргизия	2010	305
Грузия	2012	306
Киргизия	2009	312
Македония	1999	316
Киргизия	2005	317
Армения	2013	320
Армения	1998	320
Македония	2011	320
Молдавия	2014	320
Россия	2011	325
Азербайджан	2013	331
Казахстан	2015	333
Молдавия	2009	333
Македония	2016	336
Сербия	2007	336
Белоруссия	2015	338
Босния и Герцеговина	2010	342
Киргизия	2005	342
Грузия	2013	344
Казахстан	2012	345
Белоруссия	2016	350
Сербия	2000	356
Албания	2013	361
Хорватия	2000	370
Казахстан	2004	371
Молдавия	2010	374
Армения	2008	377
Белоруссия	2012	377
Россия	2004	387
Киргизия	2011	392
Казахстан	2011	393
Босния и Герцеговина	2006	395
Сербия	2002	400
Албания	2001	408
Россия	2000	414
Македония	2006	415
Грузия	2003	423
Украина	2002	428
Албания	2009	435

Государство – участник ОБСЕ	Дата выборов	Число наблюдателей
Молдавия	2009	437
Армения	2017	439
Азербайджан	2010	443
Албания	2005	448
Казахстан	2005	452
Армения	2007	455
Россия	1999	459
Азербайджан	2008	480
Босния и Герцеговина	2002	480
Грузия	2004	480
Россия	2016	482
Армения	2003	486
Грузия	2004	488
Белоруссия	2008	504
Белоруссия	2010	506
Казахстан	2007	507
Македония	2009	530
Молдавия	2005	532
Россия	2003	535
Грузия	2008	537
Хорватия	2000	572
Грузия	2008	592
Белоруссия	2006	598
Украина	2014	619
Азербайджан	2003	622
Грузия	2016	630
Украина	2012	643
Македония	2004	647
Албания	1997	650
Азербайджан	2005	665
Россия	1996	868
Украина	2007	870
Македония	2002	923
Украина	2006	964
Украина	2014	1043
Украина	2010	1566
Украина	2004	2762

Численность ограниченных миссий БДИПЧ ОБСЕ по наблюдению за выборами

Государство – участник ОБСЕ	Дата выборов	Число наблюдателей
Латвия	2010	13
Латвия	2011	16
Хорватия	2011	16
Болгария	2009	17
Латвия	2006	18
Болгария	2017	19
Узбекистан	1999	19
Черногория	2012	19
Узбекистан	2014	20
Болгария	2011	21
Сербия	2008	21
Узбекистан	2015	21
Узбекистан	2004	21
Узбекистан	2007	21
Хорватия	2007	21
Сербия	2012	22
Сербия	2014	22
Сербия	2016	22
Хорватия	2010	22
Черногория	2013	22
Болгария	2014	23
Венгрия	2014	23
Румыния	2009	25
Турция	2014	29
Турция	2015	29
Турция	2015	29
Сербия	2008	34
США	2012	57
США	2008	60
Белоруссия	2001	320

Численность миссий БДИПЧ ОБСЕ по оценке выборов

Государство – участник ОБСЕ	Дата выборов	Число наблюдателей
Норвегия	2013	3
Исландия	2013	4
Нидерланды	2012	4
Турция	2002	5
Мальта	2013	5
Нидерланды	2017	5
Сербия	2017	5
Чехия	2013	5
Болгария	2006	6
Испания	2004	6
Словакия	2004	6
Греция	2012	6
Испания	2011	6
Канада	2015	6
Латвия	2014	6
Литва	2012	6
Литва	2016	6
Польша	2011	6
Польша	2015	6
Словакия	2016	6
Словения	2011	6
Туркменистан	2017	6
Финляндия	2011	7
Франция	2002	7
Испания	2015	7
Хорватия	2015	7
Ирландия	2007	8
Италия	2006	8
Швейцария	2011	8
Кипр	2011	9
Нидерланды	2006	9
Норвегия	2009	9
Франция	2012	9
Бельгия	2007	10

Государство – участник ОБСЕ	Дата выборов	Число наблюдателей
Великобритания	2010	10
Греция	2009	10
Исландия	2009	10
Испания	2008	10
Италия	2008	10
Канада	2006	10
Словакия	2010	10
США	2002	10
Швейцария	2007	10
Австрия	2010	11
Великобритания	2005	11
Венгрия	2010	11
Франция	2007	11
Болгария	2005	12
Нидерланды	2010	12
Польша	2007	12
Португалия	2009	12
Эстония	2007	13
США	2010	13
Узбекистан	2009	14
Эстония	2011	14
Германия	2009	15
Латвия	1998	15
Турция	2007	15
Туркменистан	2013	15
США	2006	18
Турция	2011	19
Румыния	2004	33
Сербия	1997	43

Численность групп экспертов БДИПЧ ОБСЕ

Государство – участник ОБСЕ	Дата выборов	Число наблюдателей
Германия	2013	2
Швейцария	2015	2
Австрия	2013	3
Великобритания	2015	3
Эстония	2015	3
Австрия	2016	4
Монако	2013	4
Румыния	2012	7

**Общая численность наблюдателей миссий БДИПЧ ОБСЕ
в государствах – участниках ОБСЕ**

Государство – участник ОБСЕ	Общая численность наблюдателей миссий	Процент от общего числа наблюдателей БДИПЧ
Украина	9439	17,95
Македония	4548	8,65
Грузия	4189	7,97
Россия	3672	7,10
Белоруссия	3297	6,27
Армения	3170	6,03
Азербайджан	3023	5,75
Казахстан	2846	5,41
Молдавия	2676	5,09
Киргизия	2562	4,87
Албания	2355	4,48
Сербия	1870	3,56
Босния и Герцеговина	1784	3,39
Черногория	1651	3,14
Хорватия	1131	2,15
Таджикистан	1123	2,14
Монголия	466	0,89
США	453	0,86
Болгария	446	0,85
Узбекистан	344	0,65
Словакия	339	0,64
Румыния	181	0,34
Венгрия	164	0,31
Турция	126	0,24
Эстония	92	0,17
Чехия	91	0,17
Латвия	80	0,15
Литва	53	0,10
Нидерланды	30	0,06
Испания	29	0,06
Франция	27	0,05
Великобритания	24	0,05

Государство – участник ОБСЕ	Общая численность наблюдателей миссий	Процент от общего числа наблюдателей БДИПЧ
Польша	24	0,05
Туркменистан	21	0,04
Швейцария	20	0,04
Австрия	18	0,03
Италия	18	0,03
Германия	17	0,03
Греция	16	0,03
Канада	16	0,03
Исландия	14	0,03
Норвегия	12	0,02
Португалия	12	0,02
Бельгия	10	0,02
Кипр	9	0,02
Ирландия	8	0,02
Финляндия	7	0,01
Словения	6	0,01
Мальта	5	0,01
Монако	4	0,01
ИТОГО	52 518	

**Средняя численность миссий БДИПЧ ОБСЕ
в государствах – участниках ОБСЕ**

Государство – участник ОБСЕ	Средняя численность миссий
Украина	944
Россия	466
Македония	459
Грузия	419
Белоруссия	412
Босния и Герцеговина	393
Азербайджан	378
Албания	317
Армения	316
Казахстан	297
Монголия	297
Молдавия	285
Сербия	233
Черногория	187
Хорватия	141
Таджикистан	138
Киргизия	134
США	65
Узбекистан	57
Словакия	50
Болгария	49
Румыния	41
Венгрия	36
Турция	30
Чехия	21
Эстония	23
Латвия	18
Литва	13
Исландия	12
Кипр	11
Финляндия	10
Бельгия	9
Польша	9

Государство – участник ОБСЕ	Средняя численность миссий
Греция	9
Швейцария	9
Австрия	8
Португалия	8
Франция	8
Италия	8
Канада	8
Ирландия	8
Германия	7
Туркменистан	7
Нидерланды	7
Норвегия	7
Великобритания	6
Испания	6
Словения	6
Мальта	5
Монако	4

Средняя оценка выборов миссиями БДИПЧ ОБСЕ по годам

Год	Средняя оценка
1995	-2
1996	-0,57
1997	-0,33
1998	0,18
1999	-0,4
2000	-0,44
2001	0,83
2002	1
2003	-0,1
2004	-0,31
2005	-0,56
2006	0,33
2007	0,14
2008	0,16
2009	0,21
2010	0,13
2011	0,47
2012	0,14
2013	0,06
2014	0,2
2015	0,14
2016	-0,06
2017	-0,2

**Средняя оценка выборов миссиями БДИПЧ ОБСЕ
в государствах – участниках ОБСЕ**

Государство – участник ОБСЕ	Средняя оценка
Финляндия	2
Кипр	2
Литва	1,33
Польша	1,33
Чехия	1,33
Черногория	1,08
Венгрия	1
Исландия	1
Латвия	1
Молдавия	0,67
Словакия	0,67
Сербия	0,64
Румыния	0,6
Босния и Герцеговина	0,5
Греция	0,5
Испания	0,5
Хорватия	0,5
Эстония	0,5
Болгария	0,33
Грузия	0,3
Украина	0,3
США	0,29
Македония	0,18
Турция	0,17
Мальта	0
Монако	0
Словения	0
Австрия	0
Албания	0
Бельгия	0
Великобритания	0
Германия	0
Ирландия	0

Государство – участник ОБСЕ	Средняя оценка
Италия	0
Канада	0
Монголия	0
Нидерланды	0
Норвегия	0
Португалия	0
Франция	0
Швейцария	0
Россия	-0,25
Армения	-0,3
Киргизия	-1
Казахстан	-1,22
Узбекистан	-1,29
Таджикистан	-1,33
Белоруссия	-1,5
Азербайджан	-1,63
Туркменистан	-2
Андорра	-
Дания	-
Лихтенштейн	-
Люксембург	-
Сан-Марино	-
Швеция	-

**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	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Средняя оценка	
Австрия																0						0		0	
Азербайджан	-2			-1		-1			-2		-2						-2		-2				0		-1,63
Албания		-2	0				0				1				1				0						0
Андорра																									
Армения	-1		-1	-2					-2-1				1	1			0	1						1	-0,3
Белоруссия						-2				-2		-2		-2			-1	-1					-1		-1,5
Бельгия													0												0
Болгария			1			2				0	0	0			1		-1	1		-1			0		0,33
Босния и Герцеговина	-1			0			1				1					1				1					0,5
Великобритания											0					0						0			0
Венгрия				2			2									0				0					1
Германия															0				0						0
Греция																	1								0,5
Грузия				-1	0				-2	1 0						1	2	1	2				1		0,3
Дания																									
Ирландия													0												0

Государство – участник ОБСЕ	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Средняя оценка	
Исландия										0					0		0		2						1
Испания										0					0						2				0,5
Италия												0													0
Казахстан					-2-2					-1	-1		-1				0	-2			-1	-1			-1,22
Канада												0									0				0
Кипр																2									2
Киргизия						-2-2					-1		-1			0	-1				0	0			-1
Латвия								1				2				2	2				0				1
Литва																		2				2			1,33
Лихтенштейн																									
Люксембург																									
Македония								1		1		1		-2	1		0			-1		0 0			0,18
Мальта																									0
Молдавия							2				0				11	1				0		0			0,67
Монако																									0
Монголия																						0			0
Нидерланды												0				0		0					0		0
Норвегия															0										0
Польша													0					2			2				1,33
Португалия															0										0
Россия						0	1			-1	-2						0	0	0				0		-0,25
Румыния							2			0					1			0	0						0,6
Сан-Марино																									

Государство – участник ОБСЕ	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Средняя оценка	
Сербия		-1-1				2	1	1	1	0			2	1				1		0	0	0	0	0	0,64
Словакия				0	2		2			0						0						0	0	0	0,67
Словения																	0								0
США								0	1	1				1		0	0	0				0	0	0	0,29
Таджикистан						-2					-2					-2			-1			-1			-1,33
Туркменистан													0				1		-2				-2		-2
Турция								0												0	0	0			0,17
Узбекистан					-1			0		-2			-2							0	0	0	-2		-1,29
Украина				0	-2			0	0	0		1	1			1		-1		12					0,3
Финляндия													0			2									2
Франция								0									0								0
Хорватия						0			1				2			2	0					1			0,5
Черногория			-2					1	2	2		1	1	1	1			1	0			0			1,08
Чехия								2											0						1,33
Швейцария													0				0					0			0
Швеция																									
Эстония					2								0									0			0,5
Средняя оценка за год	-2	-0,57	-0,33	0,18	-0,4	-0,44	0,83	1	-0,1	-0,31	-0,56	0,33	0,14	0,16	0,21	0,13	0,47	0,14	0,06	0,2	0,14	-0,06	-0,2		

**Соотношение численности миссии и
средней оценки выборов миссиями**

Численность миссии	Средняя оценка выборов миссиями
до 50	0,75
51–100	0,5385
101–150	0,1818
151–200	-0,0833
201–250	-0,4118
251–300	-0,5
301–350	-0,2609
351–400	0,0833
401–450	0,2
451–500	-0,1111
501–550	-0,4286
551–600	-0,6667
601–650	0
651–700	-2
Более 700	0,8571

**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	1995	МНВ	11	-2
Албания	1996	МНВ	10	-2
Армения	1996	МНВ	9	-1
Босния и Герцеговина	1996	МНВ	4	-1
Литва	1996	МНВ	18	0
Молдавия	1996	МНВ	14	0
Россия	1996	МНВ	4	0
Румыния	1996	МНВ	2	0
Албания	1997	МНВ	0	0
Болгария	1997	МНВ	8	1
Сербия	1997	МНВ	11	-1
Сербия	1997	МОВ	14	-1
Хорватия	1997	МНВ	7	-2
Черногория	1997	МНВ	23	1
Азербайджан	1998	МНВ	15	-1
Армения	1998	МНВ	14	-2
Босния и Герцеговина	1998	МНВ	12	0
Венгрия	1998	МНВ	13	2
Латвия	1998	МОВ	26	-1
Македония	1998	МНВ	15	0
Молдавия	1998	МНВ	8	1
Словакия	1998	МНВ	20	0
Украина	1998	МНВ	14	0
Черногория	1998	МНВ	12	1
Чехия	1998	МНВ	6	2
Армения	1999	МНВ	14	-1
Грузия	1999	МНВ	18	-1
Казахстан	1999	МНВ	17	-2
Казахстан	1999	МНВ	14	-2
Македония	1999	МНВ	15	1
Россия	1999	МНВ	21	0

Государство	Дата выборов	Формат миссии	Количество рекомендаций	Оценка выборов по заключению БДИПЧ, рассчитанная по методике РОИИП
Словакия	1999	МНВ	15	2
Узбекистан	1999	ОМНВ	20	-1
Украина	1999	МНВ	19	-2
Эстония	1999	МНВ	5	2
Азербайджан	2000	МНВ	19	-1
Грузия	2000	МНВ	23	0
Киргизия	2000	МНВ	29	-2
Киргизия	2000	МНВ	24	-2
Россия	2000	МНВ	7	1
Румыния	2000	МНВ	25	2
Сербия	2000	МНВ	25	2
Таджикистан	2000	МНВ	31	-2
Хорватия	2000	МНВ	19	0
Хорватия	2000	МНВ	22	0
Албания	2001	МНВ	22	0
Белоруссия	2001	ОМНВ	27	-2
Болгария	2001	МНВ	14	2
Молдавия	2001	МНВ	14	2
Черногория	2001	МНВ	19	1
Босния и Герцеговина	2002	МНВ	20	1
Венгрия	2002	МНВ	27	2
Латвия	2002	МНВ	11	1
Македония	2002	МНВ	21	1
Сербия	2002	МНВ	23	1
Словакия	2002	МНВ	10	2
США	2002	МОВ	0	0
Турция	2002	МОВ	0	0
Украина	2002	МНВ	31	0
Франция	2002	МОВ	0	0
Черногория	2002	МНВ	26	2
Чехия	2002	МНВ	3	2
Азербайджан	2003	МНВ	26	-2
Армения	2003	МНВ	24	-2
Армения	2003	МНВ	38	-1
Грузия	2003	МНВ	32	-2
Россия	2003	МНВ	26	-1
Сербия	2003	МНВ	24	1

Государство	Дата выборов	Формат миссии	Количество рекомендаций	Оценка выборов по заключению БДИПЧ, рассчитанная по методике РОИИП
Сербия	2003	МНВ	18	1
Хорватия	2003	МНВ	20	1
Черногория	2003	МНВ	15	2
Черногория	2003	МНВ	25	2
Белоруссия	2004	МНВ	50	-2
Грузия	2004	МНВ	28	0
Грузия	2004	МНВ	34	1
Испания	2004	МОВ	0	0
Казахстан	2004	МНВ	24	-1
Македония	2004	МНВ	26	1
Россия	2004	МНВ	31	-2
Румыния	2004	МОВ	36	0
Сербия	2004	МНВ	22	0
Словакия	2004	МОВ	0	0
США	2004	МНВ	13	1
Узбекистан	2004	ОМНВ	14	-2
Украина	2004	МНВ	59	0
Азербайджан	2005	МНВ	30	-2
Албания	2005	МНВ	43	1
Болгария	2005	МОВ	0	0
Великобритания	2005	МОВ	0	0
Казахстан	2005	МНВ	30	-1
Киргизия	2005	МНВ	23	0
Киргизия	2005	МНВ	57	-1
Молдавия	2005	МНВ	31	0
Таджикистан	2005	МНВ	26	-2
Белоруссия	2006	МНВ	56	-2
Болгария	2006	МОВ	0	0
Босния и Герцеговина	2006	МНВ	30	1
Италия	2006	МОВ	0	0
Канада	2006	МОВ	0	0
Латвия	2006	ОМНВ	12	2
Македония	2006	МНВ	24	1
Нидерланды	2006	МОВ	0	0
США	2006	МОВ	0	0
Таджикистан	2006	МНВ	39	0
Украина	2006	МНВ	33	1

Государство	Дата выборов	Формат миссии	Количество рекомендаций	Оценка выборов по заключению БДИПЧ, рассчитанная по методике РОИИП
Черногория	2006	МНВ	33	1
Армения	2007	МНВ	44	1
Бельгия	2007	МОВ	0	0
Ирландия	2007	МОВ	0	0
Казахстан	2007	МНВ	29	-1
Киргизия	2007	МНВ	42	-1
Польша	2007	МОВ	0	0
Сербия	2007	МНВ	23	2
Турция	2007	МОВ	0	0
Узбекистан	2007	ОМНВ	18	-2
Украина	2007	МНВ	36	1
Франция	2007	МОВ	0	0
Хорватия	2007	ОМНВ	21	2
Швейцария	2007	МОВ	0	0
Эстония	2007	МОВ	0	0
Азербайджан	2008	МНВ	27	-1
Армения	2008	МНВ	31	1
Белоруссия	2008	МНВ	26	-2
Грузия	2008	МНВ	43	0
Грузия	2008	МНВ	35	1
Испания	2008	МОВ	0	0
Италия	2008	МОВ	0	0
Македония	2008	МНВ	28	-2
Сербия	2008	ОМНВ	27	1
Сербия	2008	ОМНВ	23	2
США	2008	ОМНВ	38	1
Черногория	2008	МНВ	18	1
Албания	2009	МНВ	31	1
Болгария	2009	ОМНВ	27	1
Германия	2009	МОВ	0	0
Греция	2009	МОВ	0	0
Исландия	2009	МОВ	0	0
Киргизия	2009	МНВ	29	-2
Македония	2009	МНВ	31	1
Молдавия	2009	МНВ	33	1
Молдавия	2009	МНВ	12	1
Норвегия	2009	МОВ	0	0

Государство	Дата выборов	Формат миссии	Количество рекомендаций	Оценка выборов по заключению БДИПЧ, рассчитанная по методике РОИИП
Португалия	2009	МОВ	0	0
Румыния	2009	ОМНВ	27	1
Узбекистан	2009	МОВ	0	-2
Черногория	2009	МНВ	23	1
Австрия	2010	МОВ	0	0
Азербайджан	2010	МНВ	17	-2
Белоруссия	2010	МНВ	27	-1
Босния и Герцеговина	2010	МНВ	25	1
Великобритания	2010	МОВ	0	0
Венгрия	2010	МОВ	0	0
Киргизия	2010	МНВ	36	0
Латвия	2010	ОМНВ	16	2
Молдавия	2010	МНВ	20	1
Нидерланды	2010	МОВ	0	0
Словакия	2010	МОВ	0	0
США	2010	МОВ	0	0
Таджикистан	2010	МНВ	25	-2
Украина	2010	МНВ	32	1
Хорватия	2010	ОМНВ	21	2
Болгария	2011	ОМНВ	32	-1
Испания	2011	МОВ	0	0
Казахстан	2011	МНВ	21	0
Кипр	2011	МОВ	0	2
Киргизия	2011	МНВ	36	-1
Латвия	2011	ОМНВ	17	2
Македония	2011	МНВ	28	0
Польша	2011	МОВ	0	2
Россия	2011	МНВ	21	0
Словения	2011	МОВ	0	0
Турция	2011	МОВ	0	1
Финляндия	2011	МОВ	0	2
Хорватия	2011	ОМНВ	17	0
Швейцария	2011	МОВ	0	0
Эстония	2011	МОВ	0	0
Армения	2012	МНВ	26	0
Белоруссия	2012	МНВ	25	-1
Греция	2012	МОВ	0	1

Государство	Дата выборов	Формат миссии	Количество рекомендаций	Оценка выборов по заключению БДИПЧ, рассчитанная по методике РОИИП
Грузия	2012	МНВ	26	1
Казахстан	2012	МНВ	21	-2
Литва	2012	МОВ	0	2
Нидерланды	2012	МОВ	0	0
Россия	2012	МНВ	20	0
Румыния	2012	ГЭ	30	0
Сербия	2012	ОМНВ	21	1
США	2012	ОМНВ	35	0
Украина	2012	МНВ	30	-1
Франция	2012	МОВ	0	0
Черногория	2012	ОМНВ	21	1
Австрия	2013	ГЭ	10	0
Азербайджан	2013	МНВ	20	-2
Албания	2013	МНВ	29	0
Армения	2013	МНВ	27	1
Болгария	2013	МНВ	30	1
Германия	2013	ГЭ	5	0
Грузия	2013	МНВ	21	2
Исландия	2013	МОВ	15	2
Мальта	2013	МОВ	21	0
Монако	2013	ГЭ	17	0
Монголия	2013	МНВ	26	0
Норвегия	2013	МОВ	16	0
Таджикистан	2013	МНВ	34	-1
Туркменистан	2013	МОВ	30	-2
Черногория	2013	ОМНВ	32	0
Чехия	2013	МОВ	17	0
Болгария	2014	ОМНВ	28	-1
Босния и Герцеговина	2014	МНВ	30	1
Венгрия	2014	ОМНВ	36	0
Латвия	2014	МОВ	19	0
Македония	2014	МНВ	25	-1
Молдавия	2014	МНВ	33	0
Сербия	2014	ОМНВ	25	0
Турция	2014	ОМНВ	25	0
Узбекистан	2014	ОМНВ	28	0
Украина	2014	МНВ	29	2

Государство	Дата выборов	Формат миссии	Количество рекомендаций	Оценка выборов по заключению БДИПЧ, рассчитанная по методике РОИИП
Украина	2014	МНВ	21	1
Белоруссия	2015	МНВ	30	-1
Великобритания	2015	ГЭ	9	0
Испания	2015	МОВ	23	2
Казахстан	2015	МНВ	33	-1
Канада	2015	МОВ	11	0
Киргизия	2015	МНВ	29	0
Польша	2015	МОВ	16	2
Таджикистан	2015	МНВ	31	-1
Турция	2015	ОМНВ	35	0
Турция	2015	ОМНВ	23	0
Узбекистан	2015	ОМНВ	17	0
Хорватия	2015	МОВ	18	1
Швейцария	2015	ГЭ	6	0
Эстония	2015	ГЭ	0	0
Австрия	2016	ГЭ	6	0
Белоруссия	2016	МНВ	32	-1
Грузия	2016	МНВ	36	1
Казахстан	2016	МНВ	24	-1
Литва	2016	МОВ	19	2
Македония	2016	МНВ	19	0
Македония	2016	МНВ	30	0
Молдавия	2016	МНВ	30	0
Монголия	2016	МНВ	30	0
Россия	2016	МНВ	23	0
Сербия	2016	ОМНВ	25	0
Словакия	2016	МОВ	20	0
США	2016	МНВ	33	0
Узбекистан	2016	МНВ	24	-2
Черногория	2016	МНВ	18	0
Армения	2017	МНВ	25	1
Болгария	2017	ОМНВ	40	0
Нидерланды	2017	МОВ	17	0
Сербия	2017	МОВ	20	0
Туркменистан	2017	МОВ	27	-2

**Количество рекомендаций
в итоговых отчетах миссий БДИПЧ ОБСЕ по годам**

Год наблюдения	Среднее количество рекомендаций миссии	Общее количество рекомендаций миссий в течение года
1995	11	11
1996	8,7	61
1997	10,5	63
1998	14,1	155
1999	15,8	158
2000	22,4	224
2001	96	19,2
2002	14,3	172
2003	25,8	248
2004	25,9	337
2005	26,7	240
2006	18,9	227
2007	15,2	213
2008	24,7	296
2009	15,2	213
2010	14,6	219
2011	11,5	172
2012	18,2	255
2013	21,9	350
2014	27,2	299
2015	20,1	281
2016	24,6	369
2017	25,8	129

**Количество рекомендаций
в итоговых отчетах миссий БДИПЧ ОБСЕ
государствам – участникам ОБСЕ**

Государство – участник ОБСЕ	Количество рекомендаций государству – участнику ОБСЕ (во всех отчетах миссий)	Процент рекомендаций государству-участнику от общего количества сформулированных рекомендаций
Киргизия	305	6,37
Украина	304	6,35
Сербия	301	6,29
Грузия	296	6,18
Белоруссия	273	5,70
Черногория	265	5,53
Македония	262	5,47
Армения	252	5,26
Казахстан	213	4,45
Молдавия	195	4,07
Таджикистан	186	3,88
Болгария	179	3,74
Азербайджан	165	3,45
Россия	153	3,20
Хорватия	145	3,03
Албания	135	2,82
Босния и Герцеговина	121	2,53
Узбекистан	121	2,53
Румыния	120	2,51
США	119	2,49
Латвия	101	2,11
Турция	83	1,73
Венгрия	76	1,59
Словакия	65	1,36
Туркменистан	57	1,19
Монголия	56	1,17
Литва	37	0,77
Чехия	26	0,54
Испания	23	0,48
Мальта	21	0,44

Государство – участник ОБСЕ	Количество рекомендаций государству – участнику ОБСЕ (во всех отчетах миссий)	Процент рекомендаций государству-участнику от общего количества сформулированных рекомендаций
Монако	17	0,36
Нидерланды	17	0,36
Норвегия	16	0,33
Австрия	16	0,33
Польша	16	0,33
Исландия	15	0,31
Канада	11	0,23
Великобритания	9	0,19
Швейцария	6	0,13
Германия	5	0,10
Эстония	5	0,10
Бельгия	0	0,00
Греция	0	0,00
Ирландия	0	0,00
Италия	0	0,00
Кипр	0	0,00
Португалия	0	0,00
Словения	0	0,00
Финляндия	0	0,00
Франция	0	0,00
ИТОГО	4788	

**Среднее количество рекомендаций
в итоговых отчетах миссий БДИПЧ ОБСЕ
государствам – участникам ОБСЕ**

Государство – участник ОБСЕ	Среднее количество рекомендаций миссий государству – участнику ОБСЕ
Белоруссия	34,1
Киргизия	33,9
Таджикистан	31
Украина	30,4
Грузия	29,6
Туркменистан	28,5
Монголия	28
Армения	25,2
Румыния	24
Македония	23,8
Казахстан	23,7
Албания	22,5
Черногория	22,1
Молдавия	21,7
Сербия	21,5
Мальта	21
Азербайджан	20,6
Босния и Герцеговина	20,2
Болгария	19,9
Россия	19,1
Венгрия	19
Хорватия	18,1
Узбекистан	17,3
Монако	17
США	17
Латвия	16,8
Турция	13,8
Литва	12,3
Словакия	10,8
Чехия	8,7
Норвегия	8
Исландия	7,5

Государство – участник ОБСЕ	Среднее количество рекомендаций миссий государству – участнику ОБСЕ
Испания	5,8
Канада	5,5
Австрия	5,3
Польша	5,3
Нидерланды	4,25
Великобритания	3
Германия	2,5
Швейцария	2
Эстония	1,3
Бельгия	0
Греция	0
Ирландия	0
Италия	0
Кипр	0
Португалия	0
Словения	0
Финляндия	0
Франция	0

**Соотношение численности миссии и
среднего количества рекомендаций**

Численность миссии	Среднее количество рекомендаций миссии
до 50	15,6
51–100	12
101–150	18,4
151–200	21,7
201–250	25,5
251–300	21,4
301–350	27,7
351–400	26,4
401–450	26,5
451–500	27,8
501–550	29,3
551–600	39,3
601–650	23,2
более 651	30,5

**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 вывода миссии БДИПЧ ОБСЕ	Оценка из количества рекомендаций в отчетах
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
Венгрия	10.05.1998 и 24.05.1998	2	1
Черногория	31.05.1998	1	1
Чехия	19–20.06.1998	2	2

Страна	Дата выборов	Оценка из вывода миссии БДИПЧ ОБСЕ	Оценка из количества рекомендаций в отчетах
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 5.12.1999	1	1
Россия	19.12.1999	0	0
Узбекистан	05.12.1999 и 19.12.1999	-1	1
Хорватия	2–3.01.2000	0	0
Хорватия	24.01.2000 – 7.02.2000	0	1
Таджикистан	27.02.2000	-2	-1
Киргизия	20.02.2000 и 12.03.2000	-2	0
Россия	26.03.2000	1	2
Грузия	9.04.2000	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

Страна	Дата выборов	Оценка из вывода миссии БДИПЧ ОБСЕ	Оценка из количества рекомендаций в отчетах
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
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

Страна	Дата выборов	Оценка из вывода миссии БДИПЧ ОБСЕ	Оценка из количества рекомендаций в отчетах
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
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

Страна	Дата выборов	Оценка из вывода миссии БДИПЧ ОБСЕ	Оценка из количества рекомендаций в отчетах
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
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

Страна	Дата выборов	Оценка из вывода миссии БДИПЧ ОБСЕ	Оценка из количества рекомендаций в отчетах
Германия	27.09.2009	0	2
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
Болгария	2011	-1	-1
Испания	2011	0	2
Казахстан	2011	0	0
Кипр	2011	2	2
Киргизия	2011	-1	-1
Латвия	2011	2	1
Македония	2011	0	0
Польша	2011	2	2
Россия	2011	0	0
Словения	2011	0	2
Турция	2011	1	2
Финляндия	2011	2	2
Хорватия	2011	0	1
Швейцария	2011	0	2
Эстония	2011	0	2
Армения	2012	0	0

Страна	Дата выборов	Оценка из вывода миссии БДИПЧ ОБСЕ	Оценка из количества рекомендаций в отчетах
Белоруссия	2012	-1	0
Греция	2012	1	2
Грузия	2012	1	0
Казахстан	2012	-2	0
Литва	2012	2	2
Нидерланды	2012	0	2
Россия	2012	0	1
Румыния	2012	0	0
Сербия	2012	1	0
США	2012	0	-1
Украина	2012	-1	0
Франция	2012	0	2
Черногория	2012	1	0
Австрия	2013	0	2
Азербайджан	2013	-2	1
Албания	2013	0	0
Армения	2013	1	0
Болгария	2013	1	0
Германия	2013	0	2
Грузия	2013	2	0
Исландия	2013	2	1
Мальта	2013	0	0
Монако	2013	0	1
Монголия	2013	0	0
Норвегия	2013	0	1
Таджикистан	2013	-1	-1
Туркменистан	2013	-2	0
Черногория	2013	0	-1
Чехия	2013	0	1
Болгария	2014	-1	0
Босния и Герцеговина	2014	1	0
Венгрия	2014	0	1
Латвия	2014	0	1
Македония	2014	-1	0
Молдавия	2014	0	-1
Сербия	2014	0	0
Турция	2014	0	0

Страна	Дата выборов	Оценка из вывода миссии БДИПЧ ОБСЕ	Оценка из количества рекомендаций в отчетах
Узбекистан	2014	0	0
Украина	2014	2	0
Украина	2014	1	0
Белоруссия	2015	-1	0
Великобритания	2015	0	2
Испания	2015	2	0
Казахстан	2015	-1	-1
Канада	2015	0	1
Киргизия	2015	0	0
Польша	2015	2	1
Таджикистан	2015	-1	-1
Турция	2015	0	-1
Турция	2015	0	0
Узбекистан	2015	0	1
Хорватия	2015	1	1
Швейцария	2015	0	2
Эстония	2015	0	2
Австрия	2016	0	2
Белоруссия	2016	-1	-1
Грузия	2016	1	-1
Казахстан	2016	-1	0
Литва	2016	2	1
Македония	2016	0	1
Македония	2016	0	0
Молдавия	2016	0	0
Монголия	2016	0	0
Россия	2016	0	0
Сербия	2016	0	0
Словакия	2016	0	1
США	2016	0	-1
Узбекистан	2016	-2	0
Черногория	2016	0	1
Армения	2017	1	0
Болгария	2017	0	-1
Нидерланды	2017	0	1
Сербия	2017	0	1
Туркменистан	2017	-2	0

И.Б. Борисов, А.В. Игнатов

БДИПЧ ОБСЕ В ДЕЙСТВИИ

25 ЛЕТ НАБЛЮДЕНИЯ ЗА НАБЛЮДАТЕЛЯМИ

ISBN 978-5-906732-11-8



Подписано в печать 22.09.2017. Формат 70x100 ¹/₁₆.
Печать офсетная. Печ. л. 10. Тираж 1000 экз.

Отпечатано в ООО «Типография «Миттель Пресс»
Адрес: 127254, г. Москва, ул. Руставели, д. 14, стр. 6
Тел./факс +7 (495) 619-08-30, 647-01-89
e-mail: mittel-press@mail.ru