

Е.В. Махора

Аспирант кафедры философии, культурологии и политологии Московского гуманитарного университета (Москва, Россия)

E.V. Makhora

Postgraduate student, Department of Philosophy, political science and cultural studies, Moscow University for the Humanities (Moscow, Russia)

ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ РОССИИ И ОБСЕ В ОБЛАСТИ ИЗБИРАТЕЛЬНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА И ВЫБОРОВ

INTERACTION OF RUSSIA AND OSCE IN THE FIELD OF ELECTORAL LEGISLATION AND ELECTIONS

Резюме. В статье автор исследует историю и проблемы взаимодействия России и ОБСЕ в области избирательного законодательства; анализирует документы ЦИК касательно порядка деятельности иностранных (международных) наблюдателей, документы ОБСЕ/БДИПЧ, посвященные проведению выборов в Государственную Думу в 2011 и в 2016 гг.

Ключевые слова: Российская Федерация, ОБСЕ, БДИПЧ, избирательное законодательство, выборы, наблюдатели.

Abstract. In article the author investigates history and problems of interaction of Russia and OSCE in the field of electoral laws; analyzes documents of the CEC concerning an order of activity of foreign (international) observers, the documents of the OSCE/ODIHR devoted to elections to the State Duma in 2011 and in 2016.

Keywords: The Russian Federation, the OSCE, ODIHR, electoral law, election observers

На протяжении длительного времени отношения между Россией и ОБСЕ в большей степени сводились к сотрудничеству в области безопасности (проблемы терроризма в Чечне и вопросы, связанные с размещением обычных вооруженных сил в Европе). Вопрос избирательного законодательства и

выборов в Российской Федерации не являлся главным в повестке обсуждения и долгое время не вызывал разногласий.

ОБСЕ (The OSCE – the Organization for Security and Cooperation in Europe) – Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе, крупнейшая региональная организация по безопасности, в состав которой входят 57 государств-участников, в том числе и Российская Федерация [16].

Бюро по демократическим институтам и правам человека (БДИПЧ) – является основным учреждением, отвечающим в ОБСЕ за содействие поддержки прав человека и демократии в зоне ОБСЕ [11]. БДИПЧ было создано в 1990 г. [5, с. 212].

В 90-е годы, когда президентом был Б.Н. Ельцин, наблюдатели каждый раз давали высокую оценку организации и проведению выборов.

Выборы в Государственную Думу в 1995 г. были названы наблюдателями Миссии по наблюдению за выборами ОБСЕ/БДИПЧ честными и свободными [1].

Выборам в Государственную Думу в 1999 г. также была дана высокая оценка. По мнению наблюдателей Миссии по наблюдению за выборами ОБСЕ/БДИПЧ выборы в Государственную Думу в 1999 г. явились шагом в деле укрепления общепризнанных ценностей демократии, уважения прав человека и развития правового государства [3, с. 90].

Очевидно, что ряд важных событий в политической жизни страны в период с 1999 по 2002 гг. (отставка Б.Н. Ельцина, назначение В.В. Путина и.о. президента Российской Федерации, выборы президента Российской Федерации в 2000 г., выборы в Государственную Думу в 2003 г., победа партии, образованной в 2001 г.) Миссия по наблюдению за выборами ОБСЕ/БДИПЧ не оставила без внимания и внимательно изучила. Выводы экспертов Миссии по наблюдению за выборами были отображены в предварительных заключениях и итоговых выводах.

В 2003 г., впервые в связи с выборами в Государственную думу, Миссия по наблюдению за выборами ОБСЕ/БДИПЧ

дала негативную оценку голосованию. Как следствие, работа наблюдателей привела тогда к серьезным разногласиям [1].

По мнению экспертов, данные выборы стали шагом назад в плане демократизации страны [13]. Однако, в 2001 г. был принят Федеральный закон «О политических партиях», в 2002 г. – Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации». В дальнейшем данные федеральные законы стали одними из основных документов, составляющих основу избирательного законодательства Российской Федерации. Таким образом, вероятно, выборы в Государственную Думу в 2003 г., с точки зрения законодательной базы, не могут являться менее демократичными, чем все предыдущие выборы.

Победу на выборах в Государственную Думу IV созыва партии «Единая Россия» международные эксперты, возможно, посчитали неоднозначной в связи с тем, что это были первые выборы для данной партии [8].

В ответ на негативную оценку выборов, российские власти начали критиковать ОБСЕ и ее наблюдателей. Причем, критика становилась все более и более интенсивной [13].

Факт, что во время проведения выборов в Государственную Думу в 2007 г. было приглашено 300 международных наблюдателей, т.е. в три раза меньше, чем в 2003 г., можно рассматривать как ответную реакцию на некорректную, по мнению представителей от российской стороны, оценку тех выборов.

Выборы в Государственную Думу в 2007 г. были оценены, как несвободные и несправедливые.

На протяжении данного напряженного периода во взаимоотношениях России и ОБСЕ в области избирательного законодательства и выборов наблюдался кризис: Россия обвиняла ОБСЕ в проведении политики «двойных стандартов», в политических оценках выборов. Со стороны российской стороны даже рассматривался вопрос выхода из ОБСЕ в том случае,

если не изменится режим работы наблюдателей на выборах. ОБСЕ указывала в своих заявлениях, что Россия ограничивает число наблюдателей и влияет на итоги выборов [1].

Необходимо отметить, что юридическая основа работы Миссии по наблюдению за выборами ОБСЕ/БДИПЧ в период до 2009 г., скорее всего, имела определенную сложность для оценки проведения выборов. Для систематизации стандартов проведения выборов было предпринято четыре попытки. Данные стандарты были оформлены в работах. Однако, несмотря на это, опубликованные документы в значительной степени отличались друг от друга по количеству принципов и по их содержанию.

Во-первых, международные стандарты были указаны в большом количестве документов, которые имели разную степень охвата и разную степень юридической силы, международные стандарты были разбросаны по большому числу документов. Во-вторых, в данных документах были использованы разные формулировки, которые часто имели декларативный характер [12].

Кроме того, на протяжении нескольких лет российские представители призывали к транспарентности в работе Миссии по наблюдению за выборами ОБСЕ/БДИПЧ. Ведь большинство экспертов Миссии по наблюдению за выборами ОБСЕ/БДИПЧ представлены странами, которые, согласно географическим данным, находятся к западу от штаб-квартиры ОБСЕ в Вене.

Данное предложение было выдвинуто для того, чтобы исключить возможность влияния определенной группы государств и обеспечить максимальную объективность в работе экспертов [7].

Далее, в целях выявления положительной или отрицательной динамики во взаимоотношениях в области избирательного законодательства России и ОБСЕ, целесообразно провести анализ:

1) Постановления ЦИК России от 12.05.2011 №10/97-6 «О Разъяснениях порядка деятельности иностранных

(международных) наблюдателей при проведении выборов депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации шестого созыва и об удостоверении иностранного (международного) наблюдателя» и Постановления ЦИК России от 11.05.2016 №6/51-7 «О Разъяснениях порядка деятельности иностранных (международных) наблюдателей при проведении выборов депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации седьмого созыва»;

2) Итогового отчета Миссии по наблюдению за выборами ОБСЕ/БДИПЧ от 2011 г. и Заявления о предварительных результатах и выводах от 2016 г. относительно избирательного законодательства Российской Федерации. Необходимо отметить, что итоговый отчет международных экспертов будет опубликован приблизительно через два месяца после проведения выборов в Государственную Думу в 2016 г [2].

В целом, порядок приглашения и аккредитации иностранных (международных) наблюдателей, полномочия и порядок деятельности иностранных (международных) наблюдателей и обязанности иностранных (международных) наблюдателей и ответственность за нарушение законодательства о выборах и прав иностранных (международных) наблюдателей не изменились.

Однако, в отличие от Постановления ЦИК России от 12.05.2011 №10/97-6, Постановление ЦИК России от 11.05.2016 №6/51-7 в пункте 2.8. содержит информацию о том, что «если в соответствии с Федеральным законом «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию» в отношении претендента на статус иностранного (международного) наблюдателя вынесено (принято) решение о неразрешении въезда в Российскую Федерацию или решение о нежелательности пребывания в Российской Федерации» [10]. В Постановлении ЦИК России от 12.05.2011 №10/97-6 содержится приложение о ФОРМЕ УДОСТОВЕРЕНИЯ ИНОСТРАННОГО (МЕЖДУНАРОДНОГО) НАБЛЮДАТЕЛЯ НА ВЫБОРАХ ДЕПУТАТОВ ГО-

СУДАРСТВЕННОЙ ДУМЫ ФЕДЕРАЛЬНОГО СОБРАНИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ ШЕСТОГО СОЗЫВА [9]. Постановление ЦИК России от 11.05.2016 №6/51-7 содержит следующие приложения: ЗАЯВЛЕНИЕ на аккредитацию в качестве иностранного (международного) наблюдателя, АНКЕТУ на аккредитацию в качестве иностранного (международного) наблюдателя, ФОРМУ УДОСТОВЕРЕНИЯ ИНОСТРАННОГО (МЕЖДУНАРОДНОГО) НАБЛЮДАТЕЛЯ НА ВЫБОРАХ ДЕПУТАТОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ДУМЫ ФЕДЕРАЛЬНОГО СОБРАНИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ СЕДЬМОГО СОЗЫВА [10].

В 2011 г. в составе Миссии по наблюдению за выборами ОБСЕ/БДИПЧ было 14 экспертов, работающих в столице, 40 долгосрочных наблюдателей, распределенных по 17 региональным центрам. Наблюдение за процессом голосования осуществлялось на 1 311 избирательных участках. Наблюдение за процессом подсчета голосов проходило в 115 УИК. Наблюдение за подведением итогов осуществлялось в 73 ТИК [14, с.12].

В 2016 г. в составе Миссии по наблюдению за выборами ОБСЕ/БДИПЧ было 20 экспертов, работающих в столице, а также 64 долгосрочных наблюдателей, командированных по стране. Наблюдение за началом голосования осуществлялось на 165 избирательных участках и за ходом голосования – на 1 884 избирательных участках по всей стране. Наблюдение за подсчетом голосов происходило на 166 избирательных участках и за обработкой результатов голосования – в 120 ТИК [15, с. 14]. Наблюдатели работали в трех субъектах РФ, в том числе в Москве, Санкт-Петербурге, Пскове, Ярославле, однако, воздержались от посещения Крыма и Северного Кавказа [6].

Очевидно, что состав Миссии по наблюдению за выборами ОБСЕ/БДИПЧ в 2016 г. увеличился по сравнению с 2011 г. Вероятно, это связано с тем, что Российская Федерация создала благоприятные условия для прибытия и работы экспертов миссии. В свою очередь Бюро по демократическим

институтам и правам человека (БДИПЧ) в 2016 г. дало более высокую оценку сотрудничеству с Центральной избирательной комиссией (ЦИК) РФ во время наблюдения за выборами в Государственную думу, чем в 2011 г.

В 2011 г., согласно Итоговому отчету Миссии по наблюдению за выборами ОБСЕ/БДИПЧ, законодательная база РФ являлась всеобъемлющей и предоставляла соответствующую основу для проведения выборов. Однако, в данном заявлении также указано, что законодательство слишком неоднозначно и открыто для интерпретаций, что ведет к его непоследовательному применению различными участниками, зачастую в интересах одной партии [4, с. 1–2].

В 2016 г. в Заявлении о предварительных результатах и выводах законодательная база является исчерпывающей и может служить приемлемой основой для проведения выборов. Кроме того, эксперты отметили, что законодательство о выборах было существенно изменено после выборов в Государственную Думу в 2011 г., с учётом некоторых рекомендаций Миссии по наблюдению за выборами ОБСЕ/БДИПЧ. Поправки, помимо прочего, изменили избирательную систему и снизили процентный барьер, а также упростили требования для регистрации политических партий [15, с. 4].

Таким образом, можно сделать вывод, что взаимоотношения между Миссией по наблюдению за выборами ОБСЕ/БДИПЧ и Россией в области избирательного законодательства и проведения выборов в России в 2016 г. были более продуктивными, чем в 2011 г. Очевидно, что кризис во взаимоотношениях, который наблюдался с 2003 г., прошел. Оценка выборов в Государственную Думу в 2016 г. также выше, чем в 2011 г. В том случае, если в дальнейшем положительная динамика продолжится, то, вероятно, Миссия по наблюдению за выборами ОБСЕ/БДИПЧ и Россия смогут окончательно преодолеть трудные моменты в данной сфере взаимоотношений.

Литература

1. Баженов К.М. Основные проблемы взаимодействия России и ОБСЕ // Молодой ученый. 2014. №10(69). С. 297–298.
2. БДИПЧ подведет итог по выборам в РФ через восемь недель после их завершения. <http://tass.ru/elections2016/article/3519353/> (дата обращения: 10.11.2016).
3. Войшнис В.Э. Парламентские и президентские выборы в России (1999 – 2000 гг.) // Власть и управление на Востоке России. 2007. №1. С. 90.
4. Итоговый отчет Миссии по наблюдению за выборами ОБСЕ/БДИПЧ, Бюро по демократическим институтам и правам человека – РФ выборы в Государственную Думу. 4 декабря 2011, Варшава. 2012. С. 1–2.
5. Косов Ю.В. Мировая политика и международные отношения. Учебное пособие. Стандарт 3-го поколения. Для бакалавров. 2011. С. 212.
6. Наблюдатели от БДИПЧ ОБСЕ будут следить за выборами в трети региональных столиц России. <http://www.cis-emo.net/ru/news/nablyudateli-ot-bdipch-obse-budut-sledit-za-vyborami-v-treti-regionalnyh-stolic-rossii> (дата обращения: 11.11.2016).
7. ОБСЕ не играет по правилам Москвы. http://www.ng.ru/world/2007-11-02/1_obse.html (дата обращения: 14.11.2016).
8. Пляскин В.П. Россия на пути укрепления государственности и модернизации (2000 – 2014 гг.). В помощь абитуриенту-2015 // Наука. Общество. Обозрение (noo-journal.ru). 2014. №2(3) <http://www.noo-journal.ru/2014-2-3/article-0030/> (дата обращения: 10.11.2016).
9. Постановление ЦИК России от 12.05.2011 №10/97-6 «О Разъяснении порядка деятельности иностранных (международных) наблюдателей при проведении выборов депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации шестого созыва и об удостоверении иностранного (международного) наблюдателя».
10. Постановление ЦИК России от 11.05.2016 №6/51-7 «О Разъяснении порядка деятельности иностранных (международных) наблюдателей при проведении выборов депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации седьмого созыва».
11. Структуры и учреждения ОБСЕ. <https://osce.usmission.gov/ru/our-relationship-ru/about-osce-ru/structures-ru/> (дата обращения: 11.11.2016).
12. Тезисы доклада на семинаре ОБСЕ в Вене 21–22 июля 2008 г. руководителя РЦОИТ при ЦИК России А.В. Иванченко. http://cikrf.ru/special/international/events/news/info_230708_15.html (дата обращения: 15.11.2016).
13. Хавронин А. Россия и ОБСЕ. <http://www.svoboda.org/a/24496105.html> (дата обращения: 09.11.2016).
14. STATEMENT OF PRELIMINARY FINDINGS AND CONCLUSIONS, INTERNATIONAL ELECTION OBSERVATION Russian Federation, State Duma Elections. 4 December 2011. С. 12.
15. STATEMENT OF PRELIMINARY FINDINGS AND CONCLUSIONS PRELIMINARY

CONCLUSIONS, INTERNATIONAL ELECTION OBSERVATION MISSION Russian Federation, State Duma Elections, 18 September 2016. С. 4, 14.

Literatura

1. Bazhenov K.M. Osnovnye problemy vzaimodejstvija Rossii i OBSE // Molodoj uchenyj. 2014. №10(69). S. 297–298.

2. BDIPCh podvedet itog po vyboram v RF cherez vosem' nedel' posle ih zavershenija. <http://tass.ru/elections2016/article/3519353/> (data obrashhenija: 10.11.2016).

3. Vojshnis V.Je. Parlamentskie i prezidentskie vybory v Rossii (1999 – 2000 gg.) // Vlast' i upravlenie na Vostoke Rossii. 2007. №1. S. 90.

4. Itogovyj otchet Missii po nabljudeniju za vyborami OBCE/BDIPCh, Bjuro po demokraticeskim institutam i pravam cheloveka – RF vybory v Gosudarstvennuju Dumu. 4 dekabrja 2011, Varshava. 2012. S. 1–2.

5. Kosov Ju.V. Mirovaja politika i mezhdunarodnye otnoshenija. Uchebnoe posobie. Standart 3-go pokolenija. Dlja bakalavrov. 2011. S. 212.

6. Nabljudateli ot BDIPCh OBSE budut sledit' za vyborami v treti regional'nyh stolic Rossii. <http://www.cis-emo.net/ru/news/nablyudateli-ot-bdipch-obse-budut-sledit-za-vyborami-v-treti-regionalnyh-stolic-rossii> (data obrashhenija: 11.11.2016).

7. OBSE ne igraet po pravilam Moskvy. http://www.ng.ru/world/2007-11-02/1_obse.html (data obrashhenija: 14.11.2016).

8. Pljaskin V.P. Rossija na puti

16. What is the OBSE? <http://www.osce.org/whatis/osce/factsheet?download=true> (data obrashhenija: 16.11.2016).

ukrepljenija gosudarstvennosti i modernizacii (2000 – 2014 gg.). V pomoshh' abiturientu-2015 // Nauka. Obshhestvo. Oborona (noo-journal.ru). 2014. №2(3) <http://www.noo-journal.ru/2014-2-3/article-0030/> (data obrashhenija: 10.11.2016).

9. Postanovlenie CIK Rossii ot 12.05.2011 №10/97-6 «O Raz#jasnenijah porjadka dejatel'nosti inostrannyh (mezhdunarodnyh) nabljudatelej pri provedenii vyborov deputatov Gosudarstvennoj Dumy Federal'nogo Sobranija Rossijskoj Federacii shestogo sozyva i ob udostoverenii inostrannogo (mezhdunarodnogo) nabljudatelja».

10. Postanovlenie CIK Rossii ot 11.05.2016 №6/51-7 №O Raz#jasnenijah porjadka dejatel'nosti inostrannyh (mezhdunarodnyh) nabljudatelej pri provedenii vyborov deputatov Gosudarstvennoj Dumy Federal'nogo Sobranija Rossijskoj Federacii sed'mogo sozyva».

11. Struktury i uchrezhdenija OBSE. <https://osce.usmission.gov/ru/our-relationship-ru/about-osce-ru/structures-ru/> (data obrashhenija: 11.11.2016).

12. Tezisy doklada na seminare OBSE v Vene 21-22 ijulja 2008 g. rukovoditelja RCOIT pri CIK Rossii A.V. Ivanchenko. http://cikrf.ru/special/international/events/news/info_230708_15.html (data obrashhenija: 15.11.2016).

13. Havronin A. Rossija i OBSE. <http://www.svoboda.org/a/24496105.html> (data obrashhenija: 09.11.2016).

14. STATEMENT OF PRELIMINARY FINDINGS AND CONCLUSIONS, INTERNATIONAL ELECTION OBSERVATION Russian Federation, State Duma Elections. 4 December 2011. S. 12.

15. STATEMENT OF PRELIMINARY FINDINGS AND CONCLUSIONS PRELIMINARY CONCLU-

SIONS, INTERNATIONAL ELECTION OBSERVATION MISSION Russian Federation, State Duma Elections, 18 September 2016. S. 4, 14.

16. What is the OBSE? <http://www.osce.org/whatistheosce/factsheet?download=true> (data obrashhenija: 16.11.2016).