

НАБЛЮДЕНИЕ ЗА ВЫБОРАМИ КАК ИНСТРУМЕНТ УКРЕПЛЕНИЯ ДЕМОКРАТИИ В СТРАНАХ СОДРУЖЕСТВА НАЦИЙ

УДК 324:34284

Автор раскрывает значение и роль миссий наблюдателей в дальнейшей демократизации стран Содружества наций. Аргументированно доказывается эффективность наблюдения за выборами - этого важнейшего элемента демократизации стран-участниц - на всех этапах избирательной кампании.

Article «Election monitoring as a democracy strengthening tool» The author exposes the importance and role of monitors' missions in a further democratization of the Commonwealth countries. Based on solid arguments, the article proves the effectiveness of election monitoring, which is the most important part of the Commonwealth nations democratization, at all the stages of an election campaign.

Демократический процесс, как известно, явление многогранное и охватывает различные сферы государственной и общественной жизни стран. Важнейший фрагмент демократии - парламентаризм, т.е. деятельность органов законодательной власти на национальном, региональном местном уровнях. Существенным фактором, определяющим эффективность, действенность парламентаризма, являются выборы - этот многоэтапный, многостадийный процесс, каждый из которых выполняет присущие ему задачи и цели. В нашей статье мы попытаемся проанализировать важнейшее условие законности и справедливости выборов - международный контроль.

Как известно, эффективным инструментом контроля выборных кампаний различного уровня в странах неустойчивой демократии является наблюдение за выборами со стороны международной общественности в лице ряда международных организаций и представителей заинтересованных государств. В странах неустойчивой демократии всегда существует возможность фальсификации итогов выборов со стороны правящей политической партии или правящего режима, которые могут задействовать в своих узкопартийных интересах мощный административный ресурс. Фальсификация выборов может иметь место на различных стадиях выборного процесса: при составлении электоральных списков, непосредственно на избирательных участках, при подсчете итогов голосования и т.д. Таким образом, де-факто фальсифицированные итоги во многих случаях являются основанием юридической легитимизации власти, оправданием ее в глазах собственного населения и мирового сообщества. Поэтому вся последующая внутренняя и внешняя политика такого режима воспринимается как «народная», отражающая

интересы и надежды широких кругов электората. Институт международных наблюдателей должен воспрепятствовать подобному развитию, проследить, чтобы все этапы избирательного процесса соответствовали международно-признанным нормам, интересам широкой парламентской демократии. Содружество наций, как широкая международная организация, в своих основополагающих политических документах четко определила свое участие и свою роль в демократических процессах в странах-участницах. Еще в 1989 году главы правительств на конференции в Куала-Лумпур (Малайзия) согласились с тем, что наблюдение за выборами является той сферой деятельности, где секретариат Содружества может внести значительный вклад в укрепление демократических институтов в странах-участницах. Тогда же было принято решение учредить группу на высоком уровне, которой предстояло разработать соответствующее руководство.

Миллбрукская программа 1995 года, констатируя обязанность секретариата Содружества развивать фундаментальные политические цели, предусмотрела такие формы:

- помощь странам-участницам в создании и усилении потенциала демократических институтов;
- помощь по конституционным и правовым вопросам, включая отбор моделей и программ демократизации;
- помощь в избирательной области, включая учреждение или усиление независимого избирательного механизма, обучение избирателей, подготовку кодекса поведения и помощь при регистрации избирателей;
- наблюдение за выборами, включая переборы и местные выборы по просьбе заинтересованных государств.

Секретариат Содружества активно использует наблюдение за выборами в качестве инструмента укрепления демократии в странах-участницах. В этом нас убеждает статистика: в 1990-2007 гг. на президентских и парламентских выборах работали 59 групп наблюдателей. Как известно, наблюдатели могут быть местными (внутренними) и международными. Чтобы повысить потенциал местных наблюдателей, секретариат Содружества в мае 1999 года провел в Кингстоне (Ямайка) соответствующий семинар. Обсуждались задачи и повышение эффективности работы внутренних наблюдателей. Подчеркивалось, что местные наблюдатели помогли снизить уровень

насилия и манипуляций на выборах в странах-участницах, укрепить доверие электората к избирательному процессу, содействовали росту активизации избирателей. Участники семинара согласились с тем, что местные наблюдатели должны быть глубоко привержены демократическим ценностям, быть профессионалами своего дела. Обсуждалась также проблема влияния отчетов наблюдателей на политические процессы в странах-участницах. В целях повышения качества отчетности, был сделан ряд рекомендаций терминологического характера. Вместо терминов «free» -(свободные выборы) и «fair» (справедливые выборы), предлагались термины «acceptable» (приемлемые, допустимые выборы) и «credible» (выборы, заслуживающие доверия). В качестве второй основной темы фигурировала проблема деятельности организаций, осуществляющих наблюдение за выборами. В этом отношении был сделан ряд рекомендаций.

Крупным шагом Содружества явилось подписание в декабре 2005 года международной декларации «О принципах наблюдения за международными выборами и кодексе поведения международных наблюдателей». Декларацию также подписали другие организации: Азиатская сеть по проведению свободных выборов (ANFREA), Европейская сеть организаций по мониторингу выборов (ENEMO), Межпарламентский союз, Совет Европы, Организация американских государств, Африканский союз, Институт по выборам Южной Африки (EISA), тихоокеанские острова, Австралия и Новая Зеландия, Форум тихоокеанских островов и другие. Изложим основные принципы международного наблюдения за выборами:

1. Справедливые демократические выборы являются выражением суверенитета, который принадлежит народу страны, свободное выражение воли которых обеспечивает основу власти и легитимности правительства. Право граждан на голосование и быть избранным на подлинно демократических выборах является международно-признанным правом человека. Справедливые демократические выборы имеют огромное значение для поддержания мира и стабильности и обеспечивают мандат демократического правительства.

2. В соответствии с Всеобщей декларацией прав человека и других международных документов, каждый имеет право участвовать в управлении государством и общественными делами своей страны без всякой дискриминации и необоснованных ограничений. Это право может быть осуществлено непосредственно путем участия в референдумах и т.д., либо через свободно избранных представителей.

3. Воля народа страны является основой власти правительства, что определяется через справедливые периодические выборы, которые гарантируют право и возможность свободного голосования и быть справед-

ливо избранным на всеобщих и равных выборах при тайном голосовании или другой эквивалентной процедуре выборов. Результаты выборов тщательно подсчитываются, публикуются и признаются. Поэтому в избирательном процессе задействованы права и свободы человека, законодательство страны и различные институты.

4. Международное наблюдение за выборами означает следующее:

а) систематический, всесторонний и точный сбор информации о законодательстве, процессе и институтах, имеющих отношение к выборам, и других факторов, касающихся проведения выборов;

б) профессиональный анализ информации и выводы о характере избирательного процесса, основанные на самых высоких стандартах объективной информации;

в) международное наблюдение выборов должно, по-возможности, предлагать рекомендации по улучшению целостности и эффективности избирательного процесса, не вмешиваясь и не препятствуя при этом выборам.

Международные миссии наблюдателей представляют собой организованные меры межправительственных и международных неправительственных организаций и ассоциаций в целях наблюдения за выборами.

Кодекс поведения международных наблюдателей включает, в частности, такие позиции:

- уважение суверенитета страны и прав человека;
- законов и полномочий избиркома;
- строгое соблюдение политической непредвзятости на выборах;
- не препятствование избирательной процедуре;
- отказ от личных комментариев в СМИ и перед общественностью до официального заявления миссии наблюдателей;
- сотрудничество с другими наблюдателями.

Осуществляя наблюдение за выборами, секретариат Содружества содействует укреплению демократии. Группы наблюдателей докладывают о законности избирательного процесса, наличии условий для свободного выражения воли избирателей и насколько итоги выборов отражают желание людей. Безусловным пунктом докладов групп наблюдателей являются практические рекомендации по улучшению выборного процесса.

Наблюдательные миссии Секретариата Содружества не умаляют роли и значения внутренних наблюдателей, т.е. представителей политических партий, гражданского сектора и т.д. Кроме того, эти миссии в ряде случаев сотрудничали с другими международными организациями. Анализируя участие наблюдателей в выборах, очень важно с политико-правовой точки зрения отметить отдельные стадии процесса, поскольку речь идет о суверенных госу-

дарствах. Прежде всего, необходимо учесть, что группы наблюдателей Содружества наций формируются по просьбе правительства или избиркома страны-участницы и обязательно при широкой поддержке политических партий и гражданского сектора. В наличии такого согласия страны должна убедиться специальная миссия Содружества. Выборы в какой-либо стране Содружества рассматриваются не как отдельное событие, но в контексте всего процесса демократизации. Поэтому секретариат Содружества пытается укрепить демократический процесс и накануне, и после выборов.

Ввиду огромной политической значимости выборов разного уровня, принципиально важен персональный состав групп наблюдателей. Это должны быть широко известные и опытные граждане из стран Содружества с сильными демократическими институтами и устоявшимся демократическим процессом. Например, на парламентских выборах в Республике Мальдивы 23 декабря 2004 года в миссии наблюдателей были Х.Утеем (бывший президент Мавритании), Э.Беккер (комиссар по выборам, Австралия), М. Чоудхари (член парламента Бангладеш), Дж.Фитцпатрик (член британского парламента) и Я.Нарайян (координатор Фонда демократических реформ - Индия). На президентских выборах 17 ноября 2005 года в Шри-Ланке по предложению Генерального секретаря Содружества работала экспертная группа из стран-участниц. В ее составе были - глава миссии Х.С.Утиим (бывший президент Мавритании), С.Барроу-Гилс (Барбадос), Ф.Хассан (Багладеш), Д.Махабир-Вайатт (Тринидад и Тобаго), М.Сайед (Ботсвана) и К.Сингх (Великобритания). Общие парламентские выборы на Мальдивах в январе 2005 года наблюдала экспертная группа Содружества наций (председатель -А.Беккер (Австралия), Х.Утиим, М.Чоудхари и Х.Фрэнсис (Великобритания) и П.Сатта (Индия). Местные выборы в Пакистане в августе 2005 года наблюдала миссия Содружества в следующем составе: председателя А.Мсоса (Малави), Х.Камаруззатан (Малайзия), А. Сазерленд (Великобритания) и М.Аршад (Шри-Ланка).

Члены миссии наблюдателей из стран Содружества должны быть привержены принципам Харарской декларации. В соответствии с этикой наблюдения за выборами, члены группы наблюдателей должны ограничиваться только наблюдением, исключая всякую возможность, например, осуществления исполнительных функций. Политическая беспристрастность наблюдателей на выборах - это императив их деятельности. Они не вправе отдавать

предпочтение какой-либо политической силе или партии. Оценка итогов выборов должна быть объективной и честной.

По итогам выборов, миссия наблюдателей направляет Генеральному секретарю заключительный отчет. В 2005 году были представлены отчеты по парламентским выборам в Республике Мальдивы, президентским выборам в Шри-Ланке, местным выборам в Пакистане. В 2007 году - отчеты по итогам выборов в Кении, Сьерра-Леоне и Папуа Новой Гвинеи.

Таким образом, Содружество наций, как международная организация стран, связанных между собой не только прошлым, но и общими ценностями, в том числе демократическими, широко использует свои организационные, технические и человеческие ресурсы в интересах развития и углубления демократических процессов в странах-участницах.

Литература:

1. Baird T. Democracy in the Commonwealth. The Commonwealth Quarterly for all Commonwealth people. 13 November 2007.
2. The Millbrook Commonwealth Action Programme on the Harare Declaration, 1995. Issued by Heads of Government at Millbrook, New Zealand, on 12 November 1995.
3. Baird T. Democracy in the Commonwealth. The Commonwealth Quarterly for all Commonwealth people. 13 November 2007.
4. Workshop of Commonwealth. Domestic Election Observers. Kingston, Jamaica 10-12 May 1999.
5. Ibidem.
6. Declaration of Principles for International Election Observation and Code of Conduct for Internationale Election Observers. Commemorated October 27, 2005 at the United Nation, N.Y.2005.
7. Declaration of Principles for International Election Observation and Code of Conduct for Internationale Election Observers. Commemorated October 27, 2005 at the United Nation, N.Y.2005.
8. Sri Lanka Presidential Election 17 November 2005. Report of the Commonwealth Expert Team. Commonwealth Secretariat.
9. Maldives Parliamentary Elections 22 January 2005. Report of the Commonwealth Expert Team. Commonwealth Secretariat
10. Pakistan Local Bodies Elections 18 and 25 August 2005. Report of the Commonwealth Expert Team. Commonwealth Secretariat.
11. Maldives Parliamentary Elections 22 January 2005. Report of the Commonwealth Expert Team. Commonwealth Secretariat; Sri Lanka Presidential Election 17 November 2005. Report of the Commonwealth Expert Team. Commonwealth Secretariat; Pakistan Local Bodies Elections 18 and 25 August 2005. Report of the Commonwealth Expert Team. Commonwealth Secretariat.