

Председательство Беларуси в Консультативном совете руководителей избирательных органов государств СНГ: курс на реально работающие международные стандарты

19 сентября 2024 года Республика Беларусь приняла председательство в Консультативном совете руководителей избирательных органов государств – участников СНГ (далее – Консультативный совет). В государствах Содружества внимательно наблюдают за развитием этого «молодого» органа. Подтверждением этому стала встреча Александра Лукашенко с руководителями избирательных органов и руководством Исполнительного комитета и МПА СНГ. Красной нитью дискуссии высших должностных лиц стала демократизация избирательного процесса, подлинность которой должна измеряться собственными стандартами обеспечения электоральной безопасности и доверия граждан к результатам выборов¹.

Результаты минского заседания Консультативного совета говорят о наличии стратегической цели – развитии устойчивых суверенных избирательных систем. Создается новый Молодежный совет при Консультативном совете, согласована принципиальная позиция о противодействии вмешательству в выборы, а самое главное – активизирован процесс разработки региональных стандартов международного наблюдения за выборами. О том, как будет устроен этот процесс, в материале главного советника Белорусского института стратегических исследований, члена научно-экспертного совета при ЦИК Беларуси, кандидата политических наук Анатолия Бояшова.

Инициативы Республики Беларусь

На заседании Консультативного совета в Минске в качестве задачи стратегического значения обозначена разработка реально работающих стандартов международного наблюдения за выборами². Задел уже есть: в итоговом заявлении руководители избирательных органов осудили любые попытки вмешательства, подтвердили приверженность принципам недопущения двойных стандартов, верховенства права, уважения исторических, культурных и правовых особенностей государств, равноправного диалога, политической нейтральности и беспристрастности в ходе международного наблюдения за выборами.

¹ Встреча с руководителями избирательных органов стран СНГ. Сайт Президента Республики Беларусь, 19.09.2024. URL: <https://president.gov.by/ru/events/vstrecsa-s-rukovoditelami-izbiratel-nyh-organov-stran-sng>

² Заявление Консультативного совета руководителей избирательных органов государств – участников СНГ. Исполнительный комитет СНГ, 19.09.2024. URL: <https://cis.minsk.by/news/print/28131>

Белорусским председательством обозначено новое направление взаимодействия – обмен опытом по обучению организаторов выборов³. Акцент закономерный: по экспертным оценкам, нарастают темпы дискредитации избирательных систем путем псевдообучения организаторов и участников избирательного процесса в Интернете и социальных сетях⁴. Другой приоритет – повышение правовой культуры молодежи: по инициативе Беларуси планируется создать молодежную структуру при Консультативном совете, будут распространены эффективные методики работы с педагогическими работниками. Запланирован обмен лучшими практиками в области цифровизации избирательных процедур.

Инициативы белорусского председательства в Консультативном совете следуют общемировым тенденциям в области международных избирательных стандартов: 1) закрепление межгосударственного взаимодействия в качестве международного стандарта; 2) совершенствование стандартов аналитического сопровождения выборов; 3) регионализация реально работающих международных стандартов.

Закрепление межгосударственного взаимодействия в качестве международного стандарта

Высокий уровень внимания к Консультативному совету обусловлен его межгосударственным характером. Ранее в 1990-ые годы число международных наблюдателей за выборами расширялось за счет неправительственных организаций (далее – НПО). В качестве примера достаточно упомянуть практику навязывания представителей западных НПО в наблюдатели, преподаватели, а нередко – члены избирательных комиссий. Участие НПО в политическом процессе преподносилось в качестве «международного стандарта», но фактически выступало каналом иностранного финансирования «нужной партии» или инструмента срыва выборов.

Сегодня стандартом вновь становится межгосударственное взаимодействие. К международному наблюдению подключились межправительственные организации: ШОС, Совещание по взаимодействию и мерам доверия в Азии, Организация тюркских государств. Консультативный совет является межгосударственным органом, и его главная функция – совершенствование избирательного процесса на основе опыта государств – участников СНГ.

³ Карпенко предложил странам СНГ обменяться опытом обучения организаторов выборов. БЕЛТА, 19.09.2024. URL: <https://belta.by/society/view/karpenko-predlozhit-stranam-sng-obmenjatsja-opytom-obuchenija-organizatorov-vyborov-662475-2024/>

⁴ Бояшов, А.С. Мушкет, И.И., Лешенюк О.Н. и др. Безопасность избирательного процесса / А. С. Бояшов [и др.]. – СПб. : Секретариат Совета МПА СНГ, 2023. – 96 с.

Совершенствование стандартов аналитического сопровождения выборов

Активизация Консультативного совета идет в русле совершенствования стандартов аналитического сопровождения выборов, в частности в области международного наблюдения за выборами и референдумами. С активизацией международного наблюдения в 1990-е годы отчетливо проявилась проблема навязывания методологий, соответствующих подходу узкой группы государств. Оказалось, что отчеты наблюдательных миссий во многом зависят от манеры постановки вопросов, методологического угла, опыта, социального портрета, а также политической позиции наблюдателя.

Ранее некогда авторитетные площадки расширяли свои полномочия в области наблюдения, де факто создавая инструменты для вмешательства (например, феномен вмешательства «к Востоку от Вены»: направление неоднородных по составу и объему полномочий миссий ОБСЕ). В многочисленных отчетах БДИПЧ отчетливо прослеживается заказной характер постановки вопросов. Так, приоритет отдается выборам, а не референдумам, указывается на необходимость развития политических систем по западному образцу, например, в ходе моделирования партийного строительства или образования избирательных комиссий. Красной линией идет критика государственного, а не корпоративного управления, например, государственного участия в СМИ. Фактически продвигается идея открытия рынка, в том числе и информационного, западным корпорациям. Так, в случае цифровизации регистра избирателей западные миссии считают, что данные должны храниться на серверах, принадлежащих корпорациям, а не государству. Сами западные ученые подчеркивают наличие зависимости между западным кредитованием и оценками миссий по наблюдению США, ОБСЕ, Совета Европы, Евросоюза: тональность оценки можно прогнозировать через индикаторы Всемирного банка, как следствие, если индикаторы положительные, то и оценка западных миссий с высокой долей вероятности будет положительная⁵.

Сегодня актуальны такие стандарты, которые препятствовали бы вмешательству в избирательные процессы под видом аналитической деятельности. Растет востребованность методологического единообразия в качестве стандарта аналитического сопровождения выборов. Возникновение новых тем, например, цифровизация избирательного процесса, усложнение форм вмешательства, – все это повышает запрос на компетентного международного наблюдателя, работающего по единообразно применяемой

⁵ Hans Schmeets (2018) How World Bank Governance Indicators May Predict the Assessment of Elections by International Observers: Evidence From the OSCE-Region, *Nordic Journal of Human Rights*, 36:1, 55-73.

методологии и не претендующего ни на статус «судьи», ни тем более на статус «участника политического процесса».

Примечательно, что Консультативный совет может объединить уже накопленный опыт и усилить кумулятивный эффект. Исполнительный комитет и Межпарламентская ассамблея СНГ, традиционно осуществляющие международное наблюдение за выборами, участвуют в заседаниях Консультативного совета с правом совещательного голоса. В Международном институте мониторинга и развития демократии МПА СНГ имеются серьезные наработки по методологии международного наблюдения за выборами⁶. Кроме того, значительный потенциал содержится в обмене опытом среди ведущих государственных аналитических центров, а также институтов национального общественного наблюдения за выборами.

Регионализация реально работающих международных стандартов

В СНГ формируется региональная система разработки международных электоральных стандартов, что соответствует практике в других регионах мира. При организации выборов каждая страна, в том числе и Беларусь, руководствуется национальными традициями, политическими и социальными особенностями, актуальными запросами граждан. Поскольку Консультативный совет объединяет страны со схожими подходами, именно в СНГ лучше «чувствуют» ситуацию на земле, что позволяет обмениваться реально работающим опытом.

Регионализация международных стандартов вызвана тем, что более крупные организации были приватизированы узкой группой государств через финансирование и кадры. В итоге практическая ценность западных наблюдателей, мыслящих старыми категориями, серьезно снизилась. Отчеты ОБСЕ продолжают носить политизированный характер, а западные фонды все так же продвигают собственные стандарты под видом «международных». Несмотря на то, что попытки исключить Беларусь и Россию из Европейской ассоциации организаторов выборов закончились распадом ассоциации⁷, западная коалиция продолжает призывать к исключению Беларуси и России из Всемирной ассоциации избирательных органов. Налицо целенаправленное разрушение механизмов общеевропейского сотрудничества, что ускоряет процесс регионализации международных стандартов в СНГ.

Противодействие электоральному вмешательству

Исторически сложилось, что в международные документы по электоральной тематике одновременно закладывались два инструмента: один в качестве квазиправовой основы для вмешательства, а другой как

⁶ Например, Рекомендации для международных наблюдателей от СНГ по наблюдению за выборами или референдумами.

⁷ Association of European election officials dissolved. ACEEEO, <https://aceeoo.org/en/Node/439>

ограничитель для внешнего воздействия. В XX веке обеспечивали более-менее справедливое географическое представительство в секретариатах, не позволяя международным организациям окончательно превратиться в инструменты лоббизма. Кроме того, вмешательство ограничивали путем включения в международные договоры стандартов верховенства права, уважения исторических, культурных и правовых особенностей, субсидиарности, межгосударственного взаимодействия. БДИПЧ ОБСЕ не то, чтобы защищать отдельных кандидатов или обучать их технологиям срыва выборов, даже не имеет права делать предварительных заключений, давать предвыборные комментарии или призывать к реформам. Все это противоречит положению Копенгагенского документа 1990 года о том, что международные наблюдатели не вмешиваются в избирательный процесс.

Но реальность такова, что стандарты и инструменты, разработанные в 1990-е годы, перестали соответствовать современным реалиям. К курсу на политическое развитие добавился общественный запрос на электоральную безопасность и учет особенностей национальной культуры. Из-за этого возникла необходимость в реально работающих международных инструментах. Ведь идея создания координирующего органа между организаторами выборов зафиксирована еще в 2002 году, вспомним Межгосударственный избирательный совет, предусмотренный ст. 21 Кишиневской конвенции⁸.

Консультативный совет выгодно отличается соблюдением суверенитета каждого государства в ходе обмена опытом для совершенствования избирательных процессов. Именно такая структура востребована сегодня не только в Содружестве, но и за его пределами. Значимым шагом стало принятие заявления глав избирательных комиссий о разработке региональных стандартов международного наблюдения. Пускай идут дискуссии относительно формулировок: вне зависимости от того, согласованные или единые, эти стандарты реально работают, так как основаны на суверенитете, профессионализме и национальных интересах. В странах СНГ уже есть передовой опыт, на что, по-видимому, и будет опираться председательство Республики Беларусь в Консультативном совете руководителей избирательных органов СНГ.

Анатолий Бояшов, главный советник Белорусского института стратегических исследований, член научно-экспертного совета при ЦИК Беларуси, кандидат политических наук

⁸ Конвенция о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах - участниках СНГ.