

Айдарбаев С.Ж.,
Үдербаева Б.А.

**Юридический статус
Декларации принципов
международного наблюдения
за выборами**

В современных условиях не существует какого-то единого для всех международных межправительственных и международных неправительственных организаций, а также для государств, нормативного документа, регламентирующего процедуры осуществления международного наблюдения за выборами. Учитывая это обстоятельство, с определенной долей условности, таким документом можно было бы признать Декларацию принципов международного наблюдения за выборами 2005 года, одобренную в рамках Организации Объединенных Наций. В представленной статье подвергается анализу юридический статус указанной Декларации.

Авторы анализируют такие критерии, как состав разработчиков и участников Декларации, направленность его норм на конкретную категорию субъектов. В результате проведенного анализа авторы приходят к выводу о том, что Декларация не является международно-правовым актом, а представляет собой политический документ.

Ключевые слова: выборы, международное наблюдение, Декларация, юридический статус.

Aidarbaev S.Zh.,
Uderbaeva B.A.

**The legal status of the
Declaration of Principles
international election
observation**

In modern conditions there is no such a unified for all international intergovernmental and international non-governmental organizations, as well as states, normative document regulating the procedure of the international-foot observation. With this in mind, with a certain degree of conditionality, such a document could be considered the Declaration of Principles for International Election Observation 2005, approved by the United Nations. In the present article is subject to analysis of the legal status of the Declaration.

The authors analyzed criteria such as the composition of the developers and the participants of the Declaration, its provisions focus on a specific category of subjects. As a result of the analysis, the authors conclude that the Declaration is not an international legal instrument, but is a political document.

Key words: elections, international monitoring, declaration, legal status.

Айдарбаев С.Ж.,
Үдербаева Б.А.

**Сайлауды халықаралық байқау
қағидалары Декларациясының
заңи мәртебесі**

Қазіргі жағдайда барлық халықаралық үкіметаралық ұйымдар мен халықаралық үкіметтік емес ұйымдар үшін, сондай-ақ мемлекеттер үшін сайлауға халықаралық байқау жасау процедураларын реттейтін бірыңғай, ортақ құжат жоқ. Осыны ескере отырып, мұндай құжат ретінде 2005 жылы Біріккен Ұлттар Ұйымы шеңберінде мақұданған Сайлауды халықаралық байқау қағидалары Декларациясын шартты түрде тануға болар еді. Ұсынылып отырған мақалада осы Декларацияның заңи мәртебесі талдауға алынған.

Авторлар Декларацияны жасаушылар және оған қатысушылар құрамы, оның нормаларының нақты субъектілер категориясына бағытталуы сияқты белгілерді талдайды. Жүргізілген талдау нәтижесінде авторлар Декларацияны халықаралық құқықтық акті емес, саяси құжат деген қорытындыға келеді.

Түйін сөздер: сайлау, халықаралық байқау, Декларация, заңи мәртебе.

ЮРИДИЧЕСКИЙ СТАТУС ДЕКЛАРАЦИИ ПРИНЦИПОВ МЕЖДУНАРОДНОГО НАБЛЮДЕНИЯ ЗА ВЫБОРАМИ

Первое международное наблюдение за выборами относится к 1857 году, когда дипломаты Австро-Венгрии, Великобритании, Пруссии, России, Турции и Франции наблюдали за ходом проведения плебисцита в Молдавии и Валахии, итогом которого было их выведение из-под административного управления Австро-Венгрии и образование в 1859 году нового государства – Румынии. За это время международное наблюдение стало важной составной частью любых выборов, превратившись в постоянный институт после образования ООН [1].

Международное наблюдение за избирательным процессом является одним из направлений помощи ООН в проведении выборов. Первая миссия ООН для наблюдения за ходом избирательного процесса была учреждена в 1989 г. для Никарагуа. На следующий год аналогичная миссия была учреждена в Гаити. Осенью 1991 г. Генеральная Ассамблея поддержала идею создания в рамках Департамента по политическим вопросам специальной структуры по вопросам оказания содействия в проведении избирательных кампаний. Так, в Секретариате ООН в 1992 г. был образован Отдел содействия выборам Департамента по политическим вопросам. С тех пор у ООН появился новый механизм более эффективного оказания помощи при проведении выборов. Важно отметить, что Отдел содействия выборам играет только посредническую роль и своего суждения относительно процесса или итогов выборов не высказывает [2].

Выборы имеют важное значение для любого государства как институт продвижения и укрепления демократии. В этом отношении не является исключением и Казахстан. Действительно, по статистике Центральной избирательной комиссии РК, с 1995 года наша страна приняла и создала условия для деятельности более 9 тыс. международных наблюдателей [3, с.2].

Перед внеочередными выборами 20 марта 2016 года в Мажилис Парламента РК Председателем Центральной избирательной комиссии (ЦИК) РК были направлены приглашения первым руководителям центральных избирательных органов 18 государств, а министр иностранных дел направил предложения в 11 международных организаций, в которых состоят членами 112 государств [4]. В штаб миссии наблюдателей от СНГ, в состав ко-

торой вошли все государства Содружества, кроме Украины, а также большая группа представителей Межпарламентской ассамблеи СНГ и Парламентского собрания Союза России и Белоруссии, поступили документы на аккредитацию 293 представителей государств-участников СНГ из числа депутатов национальных парламентов и местных советов, дипломатов, работников центральных и территориальных избирательных комиссий. При этом долгосрочное наблюдение за выборами в Казахстане от СНГ осуществляли 17 представителей, а остальные должны были прибыть накануне дня голосования [5].

14 марта 2016 года ЦИК РК принял постановление № 28/124 «Об аккредитации наблюдателей международной организации и иностранного государства на внеочередные выборы депутатов Мажилиса Парламента и очередные выборы депутатов маслихатов Республики Казахстан, назначенные на 20 марта 2016 года». Согласно Постановлению ЦИК по представлению МИД РК были аккредитованы 207 наблюдателей от миссий по наблюдению за выборами двух международных организаций и 29 иностранных государств [6].

Из них 89 наблюдателей представляли миссию БДИПЧ/ОБСЕ, 8 – миссию СНГ, 14 – Парламентскую Ассамблею Совета Европы, 17 – Совет сотрудничества тюркоязычных государств, 79 – иностранные государства. Всего, по состоянию на 14 марта 2016 года Центр-избиркомом по представлению МИД РК было аккредитовано 815 наблюдателей международных организаций и иностранных государств. В их числе 286 наблюдателей БДИПЧ/ОБСЕ, 301 наблюдатель миссии СНГ, 9 – от миссии ШОС, 75 – от Парламентской Ассамблеи ОБСЕ, 14 – от Парламентской Ассамблеи Совета Европы, 17 – от Совета сотрудничества тюркоязычных стран, 3 – от Организации исламского сотрудничества, 8 – от Парламентской Ассамблеи тюркоязычных стран, 102 наблюдателя от иностранных государств. Помимо этого, МИД РК аккредитовал 140 представителей иностранных СМИ из 29 государств. Таким образом, всего было аккредитовано 955 международных наблюдателей и представителей иностранных СМИ [7]. Таким образом, выборы стали экзаменом на зрелость и демократию для всего казахстанского общества, за которым внимательно наблюдало международное сообщество.

К международным принципам избирательного права относятся всеобщность, равенство, тайна выборов, прямое голосование, а к общим

принципам организации избирательного процесса – свобода выборов, наличие альтернативных кандидатов, состязательность, конкурентность, периодичность и регулярность выборов, равенство возможностей политических партий и кандидатов [8].

Международные принципы проведения демократических выборов изложены в целом ряде международно-правовых документов – во Всеобщей Декларации прав человека 1948 года, Международном пакте о гражданских и политических правах 1966 года и в общем комментарии 25 к этому Пакту Комиссии ООН по правам человека, Документе Копенгагенского совещания Конференции по человеческому измерению СБСЕ (ОБСЕ) 1990 года и в др.

Вместе с тем нормы указанных документов, посвященные избирательным правам и избирательному процессу, имеют довольно обобщенный характер. Поэтому многие из них детализируются в других документах. В первую очередь, это касается деятельности международных наблюдателей за выборами. Следует отметить, что каждая из международных межправительственных организаций (далее – ММПО), задействованных в процессе международного наблюдения за выборами (ОБСЕ, СНГ, ШОС и др.), имеет свои нормативные документы, на основе которых работают соответствующие миссии. В то же время какого-то единого для всех ММПО и международных неправительственных организаций (далее – МНПО), а также государств, нормативного документа, регламентирующего процедуры осуществления международного наблюдения за выборами, не существует.

С определенной натяжкой таким документом можно было бы признать Декларацию принципов международного наблюдения за выборами [9] и Свод правил (Кодекс) поведения международных наблюдателей по наблюдению за выборами [10], принятые с участием ООН 27 октября 2005 г. Однако эти документы являются обязательными только для тех ММПО и МНПО, которые их официально одобрили.

Нельзя согласиться с мнением о том, что «утвержденный 27 октября 2005 г. Декларацией принципов международного наблюдения за выборами ООН «Кодекс поведения международных наблюдателей за выборами» является актом универсального характера, формирующим этическую составляющую наблюдения за выборами» [1].

Прежде всего, следует уточнить, что Декларация и Кодекс являются двумя неразрыв-

ными и равноценными документами, внутренне связанными между собой. Это означает, что Кодекс не мог быть утвержден Декларацией. Подобное утверждение является юридической неточностью. Так, в последнем абзаце преамбулы Декларации говорится о ММПО и МНПО, одобряющих Декларацию и «прилагаемый к ней Кодекс поведения международных наблюдателей за выборами». Более того, пункты 18-23 Декларации устанавливают обязательства тех ММПО и МНПО, которые одобрили Декларацию, умалчивая при этом о необходимости одобрения Кодекса. Данное обстоятельство является свидетельством того, что Декларация и Кодекс рассматриваются фактически в качестве одного документа, состоящего из двух частей. При этом Кодекс является приложением к Декларации.

Кроме того, Декларация и Кодекс не удовлетворяют требованиям универсальности, поскольку они разработаны с участием преимущественно американских и европейских экспертов, следовательно, отражают исключительно западное понимание выборов. С учетом геополитических реалий современности вызывает большое сомнение возможность признания этих документов такими государствами, как Россия, Китай, или мусульманскими странами. Отсюда следует вывод, что эти документы, скорее всего, не будут признаны и теми организациями, в которых главная роль принадлежит указанным государствам (например, ШОС, СНГ и др.). Следовательно, рассматриваемые документы не могут являться актами универсального характера.

Таким образом, за процессом выборов в Казахстане наблюдали миссии от различных ММПО и МНПО, имеющих различную нормативную основу международного наблюдения за выборами, которая, в свою очередь, покоится на их различающихся мировоззренческих, цивилизационных, нравственно-философских и геополитических устоях. Исходя из этого, одни и те же процессы, названные ММПО и МНПО, могут оценивать по-разному. Так, Декларация допускает отступление от ее положений, правда, выдвигая условие, согласно которому такое отступление возможно только «в целях проведения наблюдения за выборами в духе Декларации» и при этом организация, направившая миссию международных наблюдателей за выборами, должна «представлять в своих публичных заявлениях объяснение, почему это было необходимо». Кроме того, такая организация должна быть готова ответить на соответствующие вопросы

со стороны других организаций, одобряющих Декларацию» (пункт 22).

По нашему мнению, указанная норма является слабым основанием для миссии наблюдателей, которая идет на нарушение положений Декларации. Если к этому добавить положение преамбулы, согласно которому «несмотря на то, что во всех выборных процессах должны находить отражение универсальные принципы подлинно демократических выборов, никакие выборы нельзя рассматривать в отрыве от политических и культурно – исторических условий, в которых они происходят» (абз. 2), то становятся понятны довольно широкие пределы возможных отклонений миссий наблюдателей от реальных стандартов демократических выборов.

Особенностью Декларации и Кодекса является морально-политический характер их норм при отсутствии юридической обязательности. Данный признак подтверждается смешанным составом разработчиков и участников указанных документов. Так, разработчиками выступили как международные организации (ООН, ОБСЕ, Организация американских государств, Африканский союз), так и неправительственные учреждения (Азиатская сеть за свободные выборы, Национальный демократический институт международных отношений, Центр Картера и др.). Следует отметить, что в качестве субъектов, которым адресованы рассматриваемые документы, названы ММПО и МНПО, одобрявшие Декларацию и Кодекс.

В пункте 24 Декларации признается, что как сама Декларация, так и прилагаемый к ней Кодекс призваны выступать в роли технических документов, по которым не требуется решения политических органов, одобряющих их организаций, хотя, в целом, такие решения приветствуются. Это означает, что нормы рассматриваемых документов не имеют международно-правового характера. Одобрение Декларации и прилагаемого к ней Кодекса со стороны ММПО и МНПО должно быть зарегистрировано в Отделе ООН по оказанию помощи в проведении выборов.

Как отмечается в тексте Декларации и Кодекса, эти документы были разработаны в результате многолетнего процесса, в котором участвовали более 20 ММПО и МНПО, занимающихся наблюдением за выборами в различных странах мира. Данный процесс был официально начат в 2001 г. по инициативе Национального демократического института международных отношений (НДИ) и Отдела

по оказанию помощи в проведении выборов Секретариата ООН и включал проведение первоначального совещания в ООН в Нью-Йорке и совещания в Вашингтоне. На этой основе был создан совместный секретариат и в октябре 2003 г. положено начало официальному этапу процесса на встрече, которая состоялась в Центре Картера в Атланте (США). За этим последовало совещание в сентябре 2004 года в Брюсселе, принимающей стороной которого выступала Европейская экономическая комиссия. Между организациями-участницами постоянно проходил процесс консультаций, итогом которого

стал консенсусный документ, который в начале июля 2005 г. вынесенный на рассмотрение организаций и принятый на торжественной церемонии, состоявшейся в ООН 27 октября 2005 г.

Дополнительную особенность Декларации и Кодексу придает тот факт, что они были разработаны и приняты вместе, фактически составляя единый и неразрывный по своему логическому содержанию документ. Таким образом, анализ юридического статуса Декларации позволяет сделать вывод, что мы имеем дело с политическим документом, не имеющим международно-правового характера.

Литература

- 1 Охлопкова Т.В. Институт международного наблюдения // http://online.zakon.kz/Document/?doc_id=31606045
- 2 Назарова Е.В. Институт международного наблюдения на выборах: актуальные вопросы эффективности // <http://law.edu.ru/doc/document.asp?docID=1251852>
- 3 Основываясь на международных принципах // Казахстанская правда. – 2016. – 24 февраля. – №36. – С. 1-2.
- 4 Мировой интерес // Литер. – 2016. – 28 января. – №13. – С. 1.
- 5 Наблюдатели СНГ продолжают работу // Казахстанская правда. – 2016. – 10 марта. – №45. – С. 4.
- 6 Об аккредитации наблюдателей международной организации и иностранного государства на внеочередные выборы депутатов Мажилиса Парламента и очередные выборы депутатов маслихатов Республики Казахстан, назначенные на 20 марта 2016 года. Постановление Центральной избирательной комиссии Республики Казахстан от 14 марта 2016 года № 28/124 // <http://election.kz/rus/news/acts/index.php?ID=3184>
- 7 В ЦИК назначили дату проведения дебатов между политическими партиями // Литер. – 2016. – 15 марта. – №37. – С. 1.
- 8 Гарантия равных прав и условий // Казахстанская правда. – 2016. – 10 марта. – №45.
- 9 Декларация принципов международного наблюдения за выборами от 27 октября 2005 года // <https://www.caperc.org/library/nablyudeniya-za-vyborami/deklaraciya-principov-mezhdunarodnogo-nablyudeniya-za-vyborami-i>
- 10 Свод правил (Кодекс) поведения международных наблюдателей по наблюдению за выборами от 27 октября 2005 года // <http://www.osce.org/ru/odih/elections/16937?download=true>

References

- 1 Okhlopko T.V. Institut mezhdunarodnogo nabludeniya // http://online.zakon.kz/Document/?doc_id=31606045
- 2 Nazarova E.V. Institut mezhdunarodnogo nabludeniya na viorakh: aktualnie voprosi effektivnosti // <http://law.edu.ru/doc/document.asp?docID=1251852>
- 3 Osnjvivayas na mezhdunarodnikh principakh // Kazakhstanskaya pravda. – 2016. – 24 fevralya. – №36. – S. 1-2.
- 4 Mirovoy interes // Liter. – 2016. – 28 yanvarya. – №13. – S. 1.
- 5 Nabludateli SNG prodolzhaot rabotu // Kazakhstanskaya pravda. – 2016. – 10 marta. – №45. – S. 4.
- 6 Ob akkreditacii nabludateley mezhdunarodnoy organizacii i inostrannogo gosudarstva na vneocherednie vibori deputatov Mazhilisa Parlamenta i ocherednie vibori deputatov maslikhatov Respubliki Kazakhstan, naznachennye na 20 marta 2016 goda. Postanovlenie Centralnoy izbiratelnoy komissii Respubliki Kazakhstan ot 14 marta 2016 goda № 28/124 // <http://election.kz/rus/news/acts/index.php?ID=3184>
- 7 V CIK naznachili datu provedeniya debatov mezhdru politicheskimi partijami // Liter. – 2016. – 15 marta. – №37. – S. 1.
- 8 Garantia ravnikh prav i usloviy // Kazakhstanskaya pravda. – 2016. – 10 marta. – №45. – S. 4.
- 9 Declaracia principov mezhdunarodnogo nabludeniya za viorami ot 27 oktyabrya 2005 goda // <https://www.caperc.org/library>
- 10 Svod pravil (Kodex) mezhdunarodnikh nabludateley po nabludeniyu za viorami ot 27 oktyabrya 2005 goda // <http://www.osce.org/ru/odih/elections/16937?download=true>

Никто не может подвергаться произвольному или незаконному вмешательству в его личную и семейную жизнь, произвольным или незаконным посягательствам на неприкосновенность его жилища или тайну его корреспонденции или незаконным посягательствам на его честь и репутацию.

Международный пакт о гражданских и политических правах. Принят резолюцией 2200. А (XXI) Генеральной Ассамблеи от 16 декабря 1966 года (ст. 17).