



Институциональная регламентация Миссии наблюдателей от СНГ в избирательных кампаниях и освещение ее деятельности в средствах массовой информации

Малинина С. А.

Пресс-служба Исполнительного комитета Содружества Независимых Государств, Москва, Российская Федерация

e-mail: malinina_s@mail.ru

РЕФЕРАТ

Настоящее исследование направлено на изучение институциональных и организационно-правовых проблем взаимодействия средств массовой информации и международных наблюдателей на выборах и референдумах в государствах — участниках Содружества Независимых Государств. Вопрос противодействия иностранному вмешательству в избирательный процесс в работе не рассматривался.

Цель. Устранить методологические проблемы в определении содержания термина «международное наблюдение»; и доказательство необходимости институционализации процесса освещения деятельности международных наблюдателей в средствах массовой информации.

Задачи. Выделить необходимые направления деятельности средств массовой информации при освещении деятельности международных наблюдателей в ходе избирательной кампании и референдумов.

Методология. Состояние современной среды мониторинга выборов свидетельствует о существовании тонкой границы между необходимостью обеспечения открытости избирательных процессов и недопустимостью вмешательства во внутренние дела государств. Необходимо выделение ограничительных порогов для деятельности средств массовой информации при освещении процессов международного наблюдения на выборах и референдумах и их институционализация в соответствующих рекомендациях, основанных на презюмируемой непредвзятости как международных наблюдателей, так и средств массовой информации.

Результаты. Исследование показало, что важнейшей задачей процесса легитимации избирательного процесса является обеспечение его полноценного освещения деятельности всех его субъектов в средствах массовой информации. Освещение международного наблюдения в СМИ должно охватывать широкий круг вопросов в течение всего избирательного процесса от начала до конца, включая: деятельность наблюдателей в период официальной избирательной кампании до начала голосования; в день выборов и в процессе подсчета голосов; в период после выборов с момента оглашения официальных результатов до формирования новых органов власти. При этом на всех этапах освещение должно охватывать широкий круг вопросов сущности избирательного процесса и управления им, правовую регламентацию выборов и референдумов и существующие институциональные структуры обеспечения процесса.

Выводы. Освещение в СМИ деятельности международных наблюдателей следует рассматривать не только как одну из важнейших мод политической коммуникации, но и как средство противодействия избирательному абсентеизму. Объективное и беспристрастное освещение деятельности международных наблюдателей в СМИ, несомненно, может содействовать как внутренней политической мобилизации населения, так и международному признанию государства.

Ключевые слова: избирательный процесс, международное наблюдение, взаимодействие между-народных наблюдателей и СМИ, вмешательство во внутренние дела государств, препятствование деятельности наблюдателей, препятствование деятельности СМИ

Для цитирования: Малинина С. А. Институциональная регламентация Миссии наблюдателей от СНГ в избирательных кампаниях и освещение ее деятельности в средствах массовой информации // Евразийская интеграция: экономика, право, политика. 2024. Т. 18. № 1. С. 153–163. <https://doi.org/10.22394/2073-2929-2024-01-153-163>. EDN: CNHUSL

Institutional Regulation of the CIS Observer Mission in Election Campaigns and Coverage of Its Activities in the Media

Svetlana A. Malinina

Press service of the Executive Committee of the Commonwealth of Independent States, Moscow, Russian Federation

e-mail: malinina_s@mail.ru

ABSTRACT

This study is aimed at studying the institutional, organizational and legal problems of interaction between the media and international observers during elections and referendums in the member states of the Commonwealth of Independent States. The issue of countering foreign interference in the electoral process was not considered in the work.

Aim. Eliminate methodological problems in defining the content of the term “international observation”, and proving the need to institutionalize the process of covering the activities of international observers in the media.

Tasks. Identify the necessary areas of media activity when covering the activities of international observers during elections and referendums.

Methods. The state of the modern election monitoring environment indicates the existence of a fine line between the need to ensure openness of electoral processes and the inadmissibility of interference in the internal affairs of states. It is necessary to identify restrictive thresholds for the activities of the media when covering the processes of international observation of elections and referendums and their institutionalization in relevant advisory documents based on the presumed impartiality of both international observers and the media.

Results. The study showed that the most important task of the process of legitimizing the electoral process is to ensure its full coverage of the activities of all its subjects in the media. International monitoring media coverage should cover a wide range of issues throughout the entire electoral process from start to finish, including; activities of observers during the official election campaign before the start of voting; on election day and during the vote counting process; in the period after the elections from the moment the official results are announced until the formation of new authorities. At the same time, at all stages, coverage should cover a wide range of issues of the essence of the electoral process and its management; legal regulation of elections and referendums and existing institutional structures to support the process.

Conclusions. Media coverage of the activities of international observers should be considered not only as one of the most important modes of political communication, but also as a means of countering selective absenteeism. Objective and impartial coverage of the activities of international observers in the media can undoubtedly contribute to both the internal political mobilization of the population and the international recognition of the state.

Keywords: electoral process, international observation, interaction between international observers and the media, interference in the internal affairs of states, obstruction of the activities of observers, obstruction of the activities of the media

For citing: Malinina S. A. Institutional Regulation of the CIS Observer Mission in Election Campaigns and Coverage of Its Activities in the Media // Eurasian Integration: Economics, Law, Politics. 2024. Vol. 18. No. 1. P. 153–163. (In Russ.)
<https://doi.org/10.22394/2073-2929-2024-01-153-163>. EDN: CNHUSL

Введение

Существует мнение, изложенное в издании Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ) «Десять лет наблюдения за выборами: люди и практика», что первый известный случай международного наблюдения за выборами в современной истории относится к 1857 г., когда Европейская комиссия наблюдала за всеобщими выборами на спорных территориях Молдавии и Валахии¹.

В действительности, данную совокупность событий вряд ли можно отнести к «международному наблюдению», равно как и определить те выборы как «всеобщие», по ряду существенных причин, которые будут раскрыты в данной статье.

«Международное наблюдение» как инструмент великих держав по принуждению к выбору государственного устройства

Дунайские княжества Валахия и Молдавия на протяжении большей части XVIII и первой половины XIX вв. были одним из главных полей сражений Российской, Габсбургской и Османской империй. Вопрос определения государственного устройства придунайских провинций Валахии и Молдавии — практически полностью этнически однородных христианских провинций — явился одним из результатов Крымской войны 1853–1856 гг. Обоснование необходимости обращения к силе для защиты христианского населения было заявлено в документе «Собственноручно написанный и исправленный Императором Николаем манифест 11 апреля 1854 г.» [1, с. 242]. Данные территории находились под протекторатом Российской империи по Адрианопольскому договору с 1829 г. [4, с. 102–116]. А в соответствии с Парижским договором 1856 г. [5, с. 23–34] они передавались под протекторат Османской империи, то есть на момент проведения выборов территории уже не имели статуса «спорных».

Стороны, подписавшие Парижский договор 1856 г., а именно «их величества император всероссийский, император французов, королева Соединенного Королевства Великобритании и Ирландии, король сардинский и император оттоманский, побуждаясь желанием положить конец бедствиям войны и с тем вместе предупредить возобновление давших к оной повод недоразумений и затруднений, решились войти в соглашение с е. в. императором австрийским касательно оснований для восстановления и утверждения мира с обеспечением целости и независимости империи оттоманской взаимным действительным ручательством» [Там же]. Во-первых, уже из преамбулы договора следовало, что ослабление Османской империи не входило в интересы держав-победительниц. Во-вторых, в это же время в Европе начинались процессы формирования национальных государств, и разрешение вопроса определения государственного устройства выведенных из-под российского покровительства придунайских принципалитетов являлось, по сути, примером того, как самые сильные государства Европы пытались противодействовать проявлениям национализма, угрожавшего их сферам влияния². Причем непосредственно сами «молдово-валахи» по большей части в данном процессе были «безмолвными наблюдателями» [6, р. 229–230]. В-третьих, появление нового единого независимого государства, даже формально определенного в договоре в сфере влияния Османской империи, не отвечало ее интересам. Противоположную позицию, направленную на образование единого государства, занимали согласные по данному вопросу Россия и Франция [Там же].

¹ Десять лет наблюдения за выборами: люди и практика. ОБСЕ/БДИПЧ 2006 г. ISBN: 83-60190-12-7. 51 с. [Электронный ресурс]. URL: <https://www.osce.org/files/f/documents/4/d/17165.pdf> (дата обращения: 16.11.2023).

² Тренд к формированию национальных государств стал одним из итогов революций 1948 г.

Парижский договор обязал султана «немедленно созвать в каждой из двух областей нарочный для того диван, который должен быть составлен таким образом, чтобы он мог служить верным представителем пользы всех сословий общества. «Сим диванам будет поручено выразить желания народонаселения касательно окончательного устройства княжеств» [5]. Параллельно с данным положением, отнесенным исключительно к компетенции турецкой стороны, государства — подписанты договора, а также Пруссия должны были создать комиссию, которая должна была бы во взаимодействии с придунайскими принципалитетами «без отлагательства собраться в Бухаресте; при оной будет находиться комиссар Блистательной Порты. Сия комиссия имеет исследовать настоящее положение Княжеств и предложить основания их будущего устройства» [5, с. XXIII]. На Османскую империю возлагалось обязательство «оставить в сих Княжествах независимое и национальное управление, а равно и полную свободу вероисповедания, законодательства, торговли и судоходства» [Там же].

Представленное обоими диванами соображение относительно государственного устройства принципалитетов и результаты работы комиссии должны были быть представлены на рассмотрение и утверждение будущей конференции договаривающихся сторон, как основа для окончательного соглашения с «верховой над Княжествами державой» (т. е. Османской империей) «при общем ручательстве всех подписавшихся держав» [Там же, с. XXIV].

Консенсус держав относительно государственного устройства многократно оспариваемых Российской, Османской и Австро-Венгерскими империями территорий к моменту окончания войны не сложился. Окончание войны дало определенные положительные частные результаты для союзников по русско-турецкой войне и в то же время привело к столкновению их новых интересов. Это было обусловлено как изменением баланса сил, так и развитием процесса создания национальных государств как в пределах самих европейских империй, так и в оспариваемых придунайских принципалитетах.

Таким образом, наблюдение за «выборами» состояло в основном в дипломатическом противостоянии продвижению собственных, но не общих интересов формальных союзников. Причем недавние противники Россия и Франция часто придерживались сходных позиций в желании противостоять влиянию Австрии и Османской империи. Коалиции держав менялись едва ли не ежедневно. И в конечном итоге сложились два лагеря: Австрия, Османская империя, Великобритания — с одной стороны, Франция, Сардиния, Россия и Пруссия — с другой [6, р. 240].

Заинтересованные стороны, широко толкуя султанский фирман от 13 января 1857 г., санкционировавший выборы, предлагали свои списки выборщиков и процедуры голосования, совершали подлоги. Выборы состоялись. Но непризнание их результатов государствами второго лагеря привело к тому, что их дипломатические отношения с Османской империей были разорваны [Там же, р. 243].

Таким образом, наблюдение, как это заявило ОБСЕ в вышеупомянутом издании «Десять лет наблюдения за выборами: люди и практика»¹, ни в той ситуации не являлось таковым и тем более не может быть определено таковым в современной парадигме международных отношений. Это был процесс поиска дипломатических компромиссов и попыток согласовать интересы правящих династий Европы и Османской империи в условиях возможного применения вооруженной силы Австрией. А народы Валахии и Молдавии в данном случае были не субъектны, не суверенны, поскольку процедуры выборов и форма правления определялись не ими, а также в результате компромиссов влиятельных держав.

Современное содержание института международного наблюдения

Современный институт наблюдения за выборами и референдумами сформировался и стал важнейшим индикатором качества международных отношений лишь во второй половине XX в., когда исчезла система протекторатов, разрушилась колониальная система и получили развитие международные институты — межгосударственные организации, которым государства передали часть своих властных полномочий. В основу системы международных отношений, в ряду прочих, был положен принцип «равенства прав

¹ См. сн. 1.

больших и малых наций»¹. Постулат суверенного равенства государств предопределяет, что они юридически равны и имеют право свободно выбирать и развивать свои политические системы независимо от различий экономического, социального, политического или иного характера². А выражение суверенных прав населения страны осуществляется посредством механизма демократических выборов, которые наделяют правительство легитимностью. То есть поскольку наблюдение за выборами и референдумами в такой парадигме международных отношений осуществляется субъектами, обладающими равным правовым статусом, то участие Миссий международных наблюдателей в наблюдении является актом, подтверждающим международное признание государства — объекта наблюдения.

Мировое сообщество очевидным образом заинтересовано в подлинности демократических процедур, поскольку лишь законно избранная власть признается международными акторами, что, в свою очередь, способствует поддержанию мира и международной безопасности³.

В общем случае термин «наблюдение за выборами» обозначает деятельность независимых лиц или организаций по контролю избирательного процесса с целью подтверждения его соответствия как национальному законодательству, так и международным стандартам выборов. А международный характер наблюдения за выборами означает, что участвующие в процессе наблюдатели не могут быть гражданами принимающей страны. Это служит двум целям: во-первых, обеспечивает высокую достоверность выводов относительно демократичности проведенных выборов в связи с презюмируемой непредвзятостью международных наблюдателей, а во-вторых, дополняет или оспаривает выводы национальных наблюдателей, поскольку международное наблюдение опирается на международные стандарты и избирательную практику государств, от которых данные наблюдатели были включены в состав Миссий. В большинстве ситуаций наблюдение осуществляется региональными межгосударственными и международными неправительственными организациями. Наблюдатели за выборами тщательно изучают не только подачу и подсчет бюллетеней в день выборов, но и практику периода до выборов, включая регистрацию кандидатов, ход избирательной кампании и подготовку к голосованию, а также соответствующие механизмы обеспечения легитимации итогов выборов и референдумов после голосования и подсчета голосов, такие как существование и дееспособность институтов разрешения споров и обеспечение гласности контроля расходов на кампанию.

Во всех своих Миссиях международные наблюдатели за выборами ставят перед собой как минимум следующие цели⁴:

- содействовать повышению честности избирательных процессов и сведению к минимуму нарушений на выборах и связанных с ними нарушений прав человека;
- предоставлять достоверную, беспристрастную информацию и анализ по вопросам, связанным с выборами в частности и перспективами демократического развития в целом;
- поддерживать и укреплять потенциал организаций гражданского общества в создании условий, способствующих проведению свободных выборов и реализации демократических устремлений народов;
- укреплять гражданское общество в странах-участницах путем продвижения демократических ценностей наблюдателями в своих собственных странах;
- поддерживать и укреплять местные сети органов по наблюдению за выборами в сборе, организации и анализе информации во время Миссий;
- оглашать свои замечания и выводы, а также рекомендации по совершенствованию избирательного процесса.

¹ См. Преамбулу Устава Организации Объединенных Наций [Электронный ресурс]. URL: <https://www.un.org/ru/about-us/un-charter/full-text> (дата обращения: 20.11.2023).

² См.: Декларация о принципах международного права, касающихся дружественных отношений и сотрудничества между государствами в соответствии с Уставом Организации Объединенных Наций [Электронный ресурс]. URL: https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/intlaw_principles.shtml (дата обращения: 11.01.2024).

³ См.: Декларация принципов международного наблюдения за выборами [Электронный ресурс] // Российский фонд свободных выборов. URL: <https://rfsv.ru/law/normy-i-printsipy/deklaratsiya-i-printsipov-mezhdunarodnogo-nabludeniia-za-vybarami> (дата обращения: 14.11.2023).

⁴ *Singh Laitonjam*. Electoral Rights: Concept and Theory (October 16, 2013). DOI: 10.2139/ssrn.2341060

Институциональной, т. е. формализованной в нормах права либо политически согласованной в рамках международных форумов, основой процедур наблюдения за выборами в Содружестве являются ст. 21 Всеобщей декларации прав человека¹, ст. 21 Международного пакта по гражданским и политическим правам², положения которого по данному предмету раскрыты Комитетом ООН по правам человека в так называемых «Замечаниях общего порядка»³, Парижская хартия для Новой Европы⁴, документ Копенгагенского совещания Конференции по человеческому измерению СБСЕ⁵, Стамбульский документ ОБСЕ 1999 г.⁶, а также принятая 7 октября 2002 г. Советом глав государств СНГ Конвенция о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах — участниках Содружества Независимых Государств⁷ и утвержденное 26 марта 2004 г. Советом министров иностранных дел Содружества по поручению глав государств Положение о Миссии наблюдателей от СНГ на президентских и парламентских выборах, а также референдумах в государствах — участниках Содружества⁸.

Существует также ряд документов ненормативного характера, таких как, например, Декларация Межпарламентской Ассамблеи государств — участников Содружества Независимых Государств «О принципах международного наблюдения за выборами и референдумами в государствах — участниках Содружества Независимых Государств» (25 ноября 2008 г.)⁹, модельный закон «О международном наблюдении за выборами и референдумами»¹⁰ и Рекомендации для международных наблюдателей от Содружества Независимых Государств по наблюдению за выборами и референдумами¹¹, в которых формализована политическая оценка состояния процессов развития демократических процедур в государствах — участниках СНГ.

Копенгагенский документ является одним из наиболее важных региональных политических международных соглашений ненормативного характера по поддержке, защите и продвижению демократического управления и широкого спектра основных прав человека, в том числе тех, которые необходимы для проведения демократического избирательного процесса. Этот документ предлагает общую методологию и конкретные инструменты (критерии) оценки механизма выборов во всех государствах-участниках¹². Он стал

¹ Всеобщая декларация прав человека [Электронный ресурс]. URL: https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/declhr.shtml (дата обращения: 11.01.2024).

² Международный пакт о гражданских и политических правах [Электронный ресурс]. URL: https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/pactpol.shtml (дата обращения: 12.01.2024).

³ Комитет ООН по правам человека. Замечание общего порядка № 34. Ст. 19: Свобода мнений и их выражения. Документ ООН CCPR/C/GC/34, 12 сентября 2011 г. [Электронный ресурс]. URL: <https://digitallibrary.un.org/record/715606?ln=ru&v=pdf> (дата обращения: 12.01.2024). } Комитет ООН по правам человека. Замечания общего порядка в соответствии с п. 4 ст. 40 Международного пакта о гражданских и политических правах. Замечание общего порядка № 25 (57). Документ ООН CCPR/C/21/Rev.1/Add.7, 27 августа 1996 г. [Электронный ресурс]. URL: https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/TreatyBodyExternal/Download.aspx?symbolno=CCPR%2FC%2F21%2FRev.1%2FAdd.7&Lang=en (дата обращения: 14.01.2024).

⁴ Итоговый документ Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе, состоявшегося в Париже 21 ноября 1990 г. [Электронный ресурс]. URL: <https://docs.cntd.ru/document/1903009> (дата обращения: 11.01.2024).

⁵ Документ Копенгагенского совещания Конференции по человеческому измерению СБСЕ 1990 г. [Электронный ресурс]. URL: <https://www.osce.org/files/f/documents/d/0/14305.pdf> (дата обращения: 14.01.2024).

⁶ Стамбульский документ ОБСЕ 1999 г. Хартия европейской безопасности [Электронный ресурс]. URL: <https://www.osce.org/files/f/documents/7/1/39573.pdf> (дата обращения: 15.01.2024).

⁷ Конвенция о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах — участниках Содружества Независимых Государств [Электронный ресурс]. URL: <https://docs.cntd.ru/document/901836765?marker> (дата обращения: 10.12.2023).

⁸ Положение о Миссии наблюдателей от СНГ на президентских и парламентских выборах, а также референдумах в государствах — участниках Содружества [Электронный ресурс]. URL: <https://docs.cntd.ru/document/901937360> (дата обращения: 14.12.2023).

⁹ Декларация Межпарламентской Ассамблеи государств — участников Содружества Независимых Государств «О принципах международного наблюдения за выборами и референдумами в государствах — участниках Содружества Независимых Государств» [Электронный ресурс]. URL: <https://docs.cntd.ru/document/902157665> (дата обращения: 10.01.2024).

¹⁰ Приложение 1 к постановлению МПА СНГ от 28.10.2022 № 54-4 [Электронный ресурс]. URL: https://iacis.ru/baza_dokumentov/modelnie_zakonodatelnie_akti_i_rekomendacii_mpa_sng/modelnie_kodeksi_i_zakoni/30 (дата обращения: 23.12.2023).

¹¹ Приложение 2 к постановлению МПА СНГ от 28.10.2022 № 54-4 (новая редакция) [Электронный ресурс]. URL: https://iacis.ru/baza_dokumentov/modelnie_zakonodatelnie_akti_i_rekomendacii_mpa_sng/rekomendacii/10 (дата обращения: 23.12.2023).

¹² Основные обязательства государств в отношении выборов, согласованные в Копенгагенском документе 1990 г., заключаются в следующем: уважать право других государств свободно выбирать и развивать в соответствии с международными стандартами в области прав человека свои политические, социальные, экономические и культурные системы (п. 4); проводить свободные выборы через установленные разумные промежутки времени (п. 5.1); признать, что воля народа, выражаемая свободно и честно в ходе периодических и подлинных выборов, является основой власти и законности любого правительства (п. 6); проводить свободные выборы с разумной периодичностью (п. 7.1); позволить народу избирать полностью по крайней мере одну палату национального законодательного органа (п. 7.2); гарантировать всеобщее и равное избирательное право (п. 7.3); обеспечить соблюдение тайны голосования, честный подсчет голосов и честное и своевременное опубликование результатов избирательного процесса (п. 7.4); уважать право граждан добиваться политических или государственных постов (п. 7.5); обеспечить

первым межгосударственным политическим соглашением — «не договором», позволившим институционализировать наблюдение за выборами через механизм постоянно действующего приглашения государств — участников ОБСЕ на участие в наблюдении за избирательными процессами в каждом из членов организации. Также в нем, в ряду других положений, была установлена исключительно важная обязанность государств по обеспечению недискриминационного доступа к СМИ для участников избирательного процесса¹. В отношении наблюдателей, как иностранных, так и национальных, документ установил, что их присутствие может повысить авторитетность избирательного процесса для населения государств, в которых проводятся выборы. Поэтому государства-участники вправе приглашать наблюдателей от любых других членов СБСЕ (переименована в ОБСЕ) и любых должных заинтересованных частных учреждений и организаций, которые пожелают наблюдать за ходом как национальных выборов, так и избирательных процессов, проводимых на более низком, чем общенациональном, уровне, в объеме, допускаемом законом².

Стамбульский документ ОБСЕ 1999 г. в пп. 25 и 26 подтвердил приверженность членов организации проведению свободных и честных выборов согласно политическим обязательствам, принятым в рамках ОБСЕ, и в частности Копенгагенскому документу 1990 г., а именно: приглашать на проводимые выборы наблюдателей из других государств-участников и соответствующих институтов и организаций, которые хотели бы наблюдать за их проведением. Там же было подтверждено значение независимых средств массовой информации и свободных потоков информации, а также доступа общественности к информации и взято обязательство предпринять все необходимые меры по созданию необходимой основы для функционирования свободных и независимых средств массовой информации и беспрепятственного трансграничного и внутригосударственного потоков информации³.

Формирование института международного наблюдения на пространстве Содружества Независимых Государств

История международного наблюдения на выборах на пространстве СНГ начинается 6 марта 1994 г., когда группа наблюдателей от МПА СНГ по приглашению уполномоченных органов власти ознакомилась с ходом выборов в парламент Казахстана [2, с. 9–10]. С тех пор группы наблюдателей от МПА СНГ регулярно принимают участие в мониторинге избирательных процессов в государствах — участниках СНГ в составе Миссии наблюдателей от СНГ.

Непосредственно начало формализации процесса создания института мониторинговой деятельности может быть увязано с моментом принятия первого решения Совета глав государств СНГ о направлении наблюдателей от Содружества Независимых Государств на выборы Президента Республики Беларусь 1 июня 2001 г.⁴

В 2003 г. Совет глав государств СНГ, оценив важность мониторинговой деятельности, признал необходимым продолжить практику направления наблюдателей от СНГ на президентские и парламентские выборы, а также референдумы в государства — участники Содружества и возложил координацию деятельности наблюдателей на Исполнительный комитет СНГ. Тем самым была создана политическая основа для развития в СНГ собственной методики наблюдения, не уступающей методикам авторитетных международных организаций и позволяющей обеспечить объективность наблюдения за выборами и референдумами.

Всего Исполнительным комитетом СНГ во взаимодействии с государствами Содружества на начало 2024 г. была организована работа более 120 Миссий, а в мониторинге выборов участвовало более 22 тыс. наблюдателей из всех стран Содружества⁵.

право создавать политические партии или другие политические организации и предоставить им необходимые политические гарантии (п. 7.6); обеспечить проведение предвыборных кампаний в атмосфере свободы и честности (п. 7.7) и др.

¹ Копенгагенский документ, пп. 7.8, 10.1.

² Там же, п. 8.

³ См.: Стамбульский документ, пп. 25, 26.

⁴ Перечень документов, принятых на заседании Совета глав государств СНГ (Минск, 1 июня 2001 года) [Электронный ресурс]. URL: <https://e-cis.info/page/3395/83245/> (дата обращения: 24.01.2024).

⁵ База данных о кандидатах в наблюдатели от СНГ создана и поддерживается в актуальном состоянии Исполнительным комитетом СНГ, что дает возможность привлекать к работе в Миссии наиболее опытных и профессионально подготовленных специалистов.

В состав Миссии, как правило, входят официальные представители государств — участников СНГ, представители МПА СНГ, Парламентского Собрания Союза Беларуси и России, других интеграционных объединений. Исполнительный комитет СНГ приступает к формированию Миссии на основании предложений государств Содружества гласно и открыто только после получения приглашения от государства — участника СНГ, проводящего выборы. Кандидатуру Главы Миссии согласовывает Совет постоянных полномочных представителей государств — участников Содружества при уставных и других органах Содружества¹.

Все необходимые виды обеспечения Миссии осуществляет формируемый Исполнительным комитетом СНГ Штаб Миссии наблюдателей от СНГ².

В общем случае система мониторинга избирательного процесса включает долгосрочное³ и краткосрочное⁴ наблюдение.

Состав Миссий наблюдателей формируется количественно и оптимизируется с учетом административно-территориального деления, количества избирательных округов и пожеланий принимающих сторон. Оценки Миссии базируются как на основании собственного наблюдения, так и материалов долгосрочного мониторинга, официальной информации, фактического материала, предоставленного избирательными комиссиями и органами публичной власти, обеспечивавшими подготовку и проведение выборов, данных, полученных в результате личных встреч с участниками избирательного процесса, а также проверочных анкет, поступивших от наблюдателей накануне и в день голосования. Подготовка итоговых документов о результатах наблюдения осуществляется Советом координаторов, который формируется из представителей, входящих в состав Миссии. Как правило, это руководители и члены центральных избирательных комиссий, депутаты национальных парламентов государств — участников СНГ, представители Исполнительного комитета СНГ, МПА СНГ, Парламентского Собрания Союза Беларуси и России и др.

Совет координаторов Миссии наблюдателей от СНГ на основе материалов долгосрочного наблюдения, а также поступивших от наблюдателей накануне и в день голосования проверочных анкет готовит соответствующее заявление, которое передается в органы публичной власти страны проведения выборов или референдумов, доводится до сведения общественности и представителей СМИ и размещается на информационных ресурсах Исполнительного комитета СНГ (<https://cis.minsk.by/>, <https://e-cis.info/>).

Таким образом, государства — участники СНГ, руководствуясь международными стандартами администрирования выборов и собственным национальным опытом проведения выборов и референдумов, создали благоприятные условия для международного наблюдения, в том числе формализовали процедуры заблаговременного приглашения Миссий наблюдателей на выборы и референдумы. А наработанный Миссиями опыт, в свою очередь, снабжает международное сообщество надежным инструментарием оценки качества практики применения избирательного законодательства не только в государствах на пространстве СНГ.

Регламентация деятельности средств массовой информации в процессе освещения международного наблюдения

Процесс наблюдения нашел отражение как в национальных законах, так и иных нормативных предписаниях, к которым можно отнести, например, Постановление Центральной избирательной комиссии

¹ См.: Положение о Миссии наблюдателей от СНГ на президентских и парламентских выборах, а также референдумах в государствах — участниках Содружества Независимых Государств [Электронный ресурс]. URL: <https://cis.minsk.by/page/2016> (дата обращения: 24.01.2024).

² В частности, функции Штаба заключаются в организации аккредитации членов Миссии, анализе избирательного законодательства, подготовке для наблюдателей информационно-методических, нормативно-правовых и аналитических материалов, касающихся избирательного процесса, распределении наблюдателей по регионам и определении порядка их работы, осуществлении мониторинга освещения избирательной кампании электронными и печатными СМИ, а также решении других вопросов.

³ В ходе долгосрочного наблюдения осуществляется мониторинг этапов избирательной кампании, проводятся встречи с представителями органов публичной власти, обеспечивающих подготовку и проведение выборов, кандидатами, их доверенными лицами, руководителями политических партий, изучается деятельность центральных, окружных и участковых избирательных комиссий. В качестве долгосрочных наблюдателей привлекаются сотрудники посольств государств Содружества, аккредитованные в стране проведения выборов, а также специалисты, имеющие опыт наблюдения, в том числе представляющие международные организации.

⁴ Краткосрочные наблюдатели прибывают в государство за 3–5 дней до выборов и осуществляют мониторинг избирательной кампании накануне и в день голосования.

Российской Федерации от 31.01.2024 № 153/1218-8 «О Разъяснениях порядка деятельности иностранных (международных) наблюдателей при проведении выборов Президента Российской Федерации»¹, которое детализирует взаимоотношения участников процессов наблюдения.

Интересной особенностью освещения избирательного процесса в СМИ является то, что законодательство и практика рассматривают, главным образом, вопросы ознакомления граждан с программами конкурентов во время предвыборных кампаний, их финансированием, что оказывает влияние на информационные потоки, способствует формированию ценностных установок и ориентаций [3, с. 25–53].

Участие и роль СМИ в избирательном процессе состоит, по сути, в обеспечении общенационального гражданского контроля на всех этапах подготовки, организации и проведения выборов и референдумов. А роль международного наблюдения, как одного из средств международной политической коммуникации, — в обеспечении подтверждения легитимности избранной власти, т. е. ее международного признания. Но в настоящее время по сути взаимоотношения СМИ с наблюдателями сводятся лишь к предоставлению общей информации о работе Миссии и о роли наблюдателей, но не о самих наблюдателях.

Считаем возможным предположить, что освещение в СМИ деятельности международных наблюдателей (в нашем случае Миссии СНГ), в том числе освещение карьерных достижений, профессиональных заслуг и иных важных качеств персоналий Миссии наблюдения следует рассматривать не только как одну из важнейших мод политической коммуникации, но и как средство противодействия избирательному абсентеизму. Участие авторитетных представителей других государств и международных организаций и их «подсветка» в СМИ, очевидно, могут продемонстрировать гражданам существование международного интереса к результатам выборов и референдумов и некоторым образом повысить их явку.

Представляется также очевидным, что освещение международного наблюдения в СМИ охватывает широкий круг вопросов от начала до конца избирательного процесса, включая деятельность наблюдателей в период официальной избирательной кампании до начала голосования; в день выборов и в процессе подсчета голосов; в период после выборов с момента оглашения официальных результатов до формирования новых органов власти. При этом на всех этапах процесса освещается широкий круг вопросов сущности избирательного процесса и управления им; правовая регламентация выборов и референдумов и существующие институциональные структуры обеспечения процесса. Очевидным образом, подготовка иностранных СМИ обязательно включает ознакомление с политическим климатом в государстве — месте проведения выборов.

Вышеприведенные аспекты взаимодействия «СМИ — наблюдатели» нормативно урегулированы и проверены практикой Содружества Независимых Государств, чего нельзя сказать об освещении непосредственно персоналий, участвующих в международном наблюдении. Определение возможных к раскрытию личных аспектов участников международного наблюдения и способов их доведения до избирателей представляется необходимым элементом развития института международного наблюдения.

Заключение

Международное наблюдение за выборами и референдумами является достаточно серьезным инструментом, который может использоваться различными акторами для противодействия национальным интересам государства — объекта наблюдения, и, как следствие, данный институт активно развивается в последние годы. Даже несмотря на отсутствие у государств формальной юридической обязанности принимать во внимание результаты международного наблюдения, его международная оценка оказывает серьезное влияние на положение государства в международной системе. В связи с этим усложняется проблема объективности оценки проведенных выборов и референдумов и, соответственно, признания их легитимности. Объективное и беспристрастное освещение деятельности международных наблюдателей в СМИ, несомненно, может содействовать как внутренней политической мобилизации населения,

¹ Постановление Центральной избирательной комиссии Российской Федерации от 31.01.2024 № 153/1218-8 «О Разъяснениях порядка деятельности иностранных (международных) наблюдателей при проведении выборов Президента Российской Федерации» [Электронный ресурс]. URL: <http://www.cikrf.ru/activity/docs/postanovleniya/54541/> (дата обращения: 05.02.2024).

так и международному признанию государства. Поскольку международное наблюдение за выборами стало устойчивой формой контроля избирательных процедур, то развитие регламентации деятельности СМИ по освещению деятельности международных наблюдателей, во избежание обвинения их в пристрастности и вмешательстве во внутренние дела государства, нуждается в серьезной регламентации¹.

Литература

1. *Зайончковский А. М.* Восточная война 1853–1856 гг. в связи с современной ей политической обстановкой. Т. 1–2. СПб., 1908–1913. В 5 т. Т. 2: Приложения. 1912. XII. 452 с.
2. Материалы международной научно-практической конференции «Избирательный процесс в условиях глобализации» / Кишиневский филиал Международного института мониторинга развития демократии, парламентаризма и соблюдения избирательных прав граждан государств — участников Межпарламентской Ассамблеи СНГ. Кишинев, 16 мая 2018. 192 с. ISBN: 978-9975-3241-0-6.
3. *Мокану В., Мокану И.* Роль СМИ в электоральном процессе // Материалы международной научно-практической конференции «Роль средств массовой информации в избирательном процессе» / Кишиневский филиал Международного института мониторинга развития демократии, парламентаризма и соблюдения избирательных прав граждан государств — участников Межпарламентской Ассамблеи СНГ. Кишинев, 12 апреля 2017. 320 с. ISBN: 978-9975-3110-4-5.
4. Под стягом России : Сборник архивных документов. М., Русская книга, 1992.
5. Сборник договоров России с другими государствами. 1856–1917. М. : Гос. изд-во полит. литературы, 1952. 470 с. [Электронный ресурс]. URL: <https://runivers.ru/upload/iblock/b36/sbornik%20dogovorov.pdf> (дата обращения: 26.01.2024).
6. *Riker T. W.* The Concert of Europe and Moldavia in 1857 // *The English Historical Review*. Oxford University Press. Apr., 1927. Vol. 42. No. 166. P. 227–244.

Об авторе:

Малинина Светлана Анатольевна, руководитель пресс-службы Исполнительного комитета Содружества Независимых Государств, Москва, Российская Федерация;
e-mail: malinina_s@mail.ru

References

1. Zayonchkovsky A. M. Eastern War 1853–1856 in Connection with the Contemporary Political Situation: Vol. 1–2. Saint Petersburg, 1908–1913. 5 vol. Vol. 2: Annexes. 1912. XII. 452 p. (In Russ.)
2. Materials of the International Scientific and Practical Conference “Electoral Process in the Context of Globalization”. Chisinau Branch of the International Institute for Monitoring the Development of Democracy, Parliamentarism and Observance of the Electoral Rights of Citizens of the Member States of the CIS Interparliamentary Assembly. Chisinau, May 16, 2018. 192 p. ISBN: 978-9975-3241-0-6. (In Russ.)
3. Mocanu V., Mocanu I. The Role of the Media in the Electoral Process. Proceedings of the International Scientific and Practical Conference “The Role of Media in the Electoral Process”. Chisinau Branch of the International Institute for Monitoring the Development of Democracy, Parliamentarism and Observance of the Electoral Rights of Citizens of the Member States of the CIS Interparliamentary Assembly. Chisinau, April 12, 2017. 320 p. ISBN: 978-9975-3110-4-5. (In Russ.)
4. Under the Banner of Russia: Collection of Archival Documents. Moscow, Russian Book, 1992. (In Russ.)
5. Collection of Treaties between Russia and other States. 1856–1917. Moscow: State Publishing House of Political Literature, 1952. 470 p. [Electronic resource]. URL: <https://runivers.ru/upload/iblock/b36/sbornik%20dogovorov.pdf> (accessed: 26.01.2024). (In Russ.)

¹ См. Рекомендации по противодействию иностранному вмешательству в национальные выборы и референдумы. Приложение 4 к постановлению МПА СНГ от 28.10.2022 № 54-4 [Электронный ресурс]. URL: https://iacis.ru/mod_file/p_file/1066 (дата обращения: 26.01.2024).

6. Riker T. W. The Concert of Europe and Moldavia in 1857 // The English Historical Review. Oxford University Press. Apr., 1927. Vol. 42. No. 166. P. 227–244.

About the author:

Svetlana A. Malinina, Head of the press service of the Executive Committee of the Commonwealth of Independent States (Moscow, Russian Federation);
e-mail: malinina_s@mail.ru