

3.5. Критерии оценки выборов

Для того чтобы оценить качество выборов, следует не только собрать фактический материал, но также надо иметь набор критериев для оценки. Мы не будем предлагать собственных критериев, а воспользуемся теми, которые выработаны международным сообществом, по крайней мере, той его части, к которой принято причислять Россию.

Отметим, что в Конституции Российской Федерации упоминается только одно качество, которое должно быть присуще всем выборам в России: выборы должны быть свободными. Это качество Конституцией не расшифровывается. Другие качества выборов (например, тайна голосования, периодичность, всеобщность, равенство голосов, равноправие кандидатов) в явном виде устанавливаются российскими законами, есть и такие качества (например, честность голосования и подсчета голосов), которые установлены законодательством в неявном виде. Однако с целью более точной оценки качества выборов, а также с целью возможности их сравнения, международное сообщество выработало ряд избирательных стандартов.

Существует довольно много международных правовых актов и других документов, разработанных и принятых с участием России, которые содержат определения терминов, используемых для оценки выборов, а также критерии оценки выборов. ЦИК РФ в последние годы уделяла большое внимание международным избирательным стандартам, в частности он издала объемный сборник, содержащий международные документы по выборам⁹⁹.

В 2005 году в России прошла международная конференция, участники которой попытались оценить российские выборы с точки зрения международных избирательных стандартов¹⁰⁰. Обобщая материалы этой конференции, можно сказать, что в целом ее участники невысоко оценили качество российских выборов. Однако последние федеральные выборы показали, что качество российских выборов со времени проведения конференции еще больше снизилось.

Пожалуй, наиболее подробным документом, фиксирующим избирательные стандарты, которые обязалась выдерживать Россия, является:

- «Конвенция о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах – участниках Содружества Независимых Государств»¹⁰¹ (Кишинев, 7 октября 2002 года).

Ниже мы будем цитировать определения, заимствованные в основном из этого документа. Кроме него более-менее подробные критерии оценки качества выборов содержатся в следующих документах, принятых с участием России:

- Документ Копенгагенского совещания конференции по человеческому измерению СБСЕ, раздел I (Копенгаген, 29 июня 1990 года)¹⁰²;

- Декларация Межпарламентского Союза о критериях свободных и справедливых выборов (Париж, 26 марта 1994 года)¹⁰³,

а также некоторые рабочие документы и рекомендации международных органов, в которых принимает участие Россия:

- Свод рекомендуемых норм при проведении выборов (52-я сессия ПАСЕ, Венеция, 18-19 октября 2002 года, Страсбург, 30 октября 2002 года)¹⁰⁴;

- Отчет Бюро по демократическим институтам и правам человека (БДИПЧ) ОБСЕ «Существующие обязательства по проведению демократических выборов в государствах – участниках ОБСЕ» (Варшава, 30 июня 2003 года)¹⁰⁵.

Обобщая материалы всех перечисленных документов, можно говорить о следующих международных избирательных стандартах, которые обязалась выполнять Россия:

1) Выборы должны быть **периодическими**; право голосовать должно быть **всеобщим** (за исключениями, оговоренными законом), **равным, прямым**; голосование должно быть **тайным**;

⁹⁹ Международные избирательные стандарты. Сборник документов / Отв.ред.кандидат юридических наук А.А. Вешняков; Науч. ред.: доктор юридических наук В.И. Лысенко. М.: Издательство ВЕСЬ МИР, 2004.

¹⁰⁰ Российские выборы в контексте международных избирательных стандартов: материалы международной конференции / Под ред. А.В. Иванченко и А.Е. Любарева. М.: Аспект Пресс, 2006.

¹⁰¹ Сборник «Международные избирательные стандарты...», с. 762–777.

¹⁰² Там же, с. 336-339.

¹⁰³ Там же, с. 813-816.

¹⁰⁴ Там же, с. 624-631.

¹⁰⁵ Там же, с. 501-526.

2) Выборы должны быть **открытыми и гласными**, что подразумевает, в частности, обеспечение условий для осуществления общественного и международного наблюдения на выборах, при этом права наблюдателей включают в себя возможность знакомиться с избирательными документами, получать информацию о списке избирателей и ходе голосования и т.д.¹⁰⁶;

3) Выборы должны быть **свободными**; что означает возможность для избирателя «без какого бы то ни было влияния, насилия, угрозы применения насилия или иного противоправного воздействия сделать свой выбор относительно участия или неучастия в выборах в допускаемых законом формах и законными методами, не опасаясь наказания либо воздействия, какими бы ни были итоги голосования и результаты выборов». В Своде рекомендуемых норм ПАСЕ под свободой голосования также подразумевается свобода избирателей формировать свое мнение, которая, в частности, подразумевает обязанность государственных органов быть беспристрастными относительно:

- I) средств массовой информации;
- II) использования средств наглядной агитации;
- III) права на демонстрации;
- IV) финансирования партий и кандидатов.

4) Выборы должны быть **подлинными**. «При подлинных выборах существует реальный политический плюрализм..., обеспечивается свободный доступ избирателей к информации о кандидатах, политических партиях и процессе выборов, а кандидатов, политических партий – к средствам массовой информации... Подлинные выборы предполагают равные и справедливые правовые условия для регистрации кандидатов, списков кандидатов и политических партий...».

5) Выборы должны быть **справедливыми**. Это означает¹⁰⁷ равноправие участников избирательного процесса, равные условия доступа участников к СМИ, справедливое и гласное финансирование избирательных кампаний кандидатов и политических партий, честные голосование и подсчет голосов, организация выборов беспристрастными органами, работающими под действенным общественным и международным наблюдением, быстрое и эффективное рассмотрение судами и иными уполномоченными органами жалоб на нарушение избирательных прав, а также возможность выдвижения кандидатов непосредственно избирателями или самовыдвижением.

При оценке качества выборов мы можем также опираться на работу Й. Элкита и П. Свеннсона «Что делает выборы свободными и справедливыми?»¹⁰⁸. Перечисленные в этой работе критерии, которым должны удовлетворять свободные и справедливые выборы, В.Я. Гельман использовал для оценки федеральных выборов 2003–2004 годов¹⁰⁹. Он согласился с выводом наблюдателей СБСЕ о том, что те выборы были «свободными, но несправедливыми». Мы не будем здесь перечислять критерии, представленные в работе Элкита и Свеннсона, однако заметим, что в целом они согласуются с упомянутыми выше международными стандартами.

Общая оценка федеральных выборов 2007–2008 годов, основанная на материалах этой книги и рассмотренных в этом разделе критериях, представлена в конце этой книги.

¹⁰⁶ Там же, с. 771.

¹⁰⁷ Там же, с. 768.

¹⁰⁸ Elkit J., Svennson P. What Makes Elections Free and Fair? // Journal of Democracy. 1997. V. 8. No. 3. P. 32-46.

¹⁰⁹ Третий электоральный цикл в России, 2003-2004 годы: Коллективная монография / Под ред. В.Я. Гельмана. СПб.: Изд-во Европейского университета в Санкт-Петербурге, 2007.