



# МЕЖДУНАРОДНОЕ НАБЛЮДЕНИЕ НА ВЫБОРАХ В ПАРЛАМЕНТ АЗЕРБАЙДЖАНА 6 НОЯБРЯ 2005 г. (часть 1)



Борисов И.Б., Игнатов А.В.<sup>1</sup>

**Ц**ентральная избирательная комиссия Азербайджана зарегистрировала 1291 международного наблюдателя<sup>2</sup>, прибывших в республику для наблюдения за выборами в парламент (Милли Меджлис) 6 ноября 2005 г.

Достаточно противоречивые оценки организации и проведения выборов депутатов в парламент Азербайджанской Республики, прошедших 6 ноября 2005 г., со стороны международных и иностранных миссий наблюдения за выборами (в том числе и внутри самих миссий) свидетельствует об углублении системного кризиса института международного наблюдения, опирающегося, в основном, на схемы оценивания легитимности выборов, разработанные БДИПЧ/ОБСЕ.

Международная миссия наблюдения за выборами, в которую вошли представители Европейского Парламента, Парламентской Ассамблеи Совета Европы, Парламентской Ассамблеи ОБСЕ, БДИПЧ ОБСЕ, Парламентской Ассамблеи НАТО, в понедельник 7 ноября была разноречива в своих оценках прошедших выборов. Так глава ПА ОБСЕ Элси Хастингс сообщил, что прошедшие выборы не в полной мере соответствовали демократическим стандартам. Об этом, в частности, свидетельствуют нарушения при подсчете голосов, отмеченные наблюдателями миссии на 43% посещенных избирательных участков. Выступая вслед за Э.Хастингсом, глава делегации Европарламента Мари Анн Ислер Бесин выразила противоположное мнение и в целом положительно оценила прошедшие выборы.

**Делегация государств-участников СНГ в своем предварительном заключении отметила факт, что выборы были проведены в соответствии с законодательством.**

Делегация государств-участников СНГ в своем предварительном заключении отметила факт, что выборы были проведены в соответствии с законодательством. «Отдельные нарушения и упущения в процессе избирательной кампании не носили массового характера и не оказали существенного влияния на свободное волеизъявление избирателей и на итоги голосования», — говорится в докладе международных наблюдателей от СНГ.

Такие противоречивые и, на первый взгляд, несовместимые оценки одних и тех же выборов связаны, прежде всего, с отсутствием четких критериев и методик признания выборов легитимными, соответствующими международным обязательствам государства. И как следствие этого — возможность исполнения определенного политического заказа, использование двойных стандартов руководством отдельно взятых международных миссий, что четко прослеживалось в ходе организации наблюдения на выборах в парламент Азербайджанской Республики.

Работа международных (и иностранных) миссий наблюдения. В самую многочисленную миссию по мониторингу выборов — миссию БДИПЧ/ОБСЕ вошли 28 долгосрочных и более 600 краткосрочных наблюдателей. Миссия долгосрочных наблюдателей, возглавляемая немецким дипломатом Гертом Аренсом<sup>3</sup>, открыла свой офис в Баку 5 сентября за два месяца до дня голосования. Одновременно с открытием миссии в Баку прибыл председатель ОБСЕ Дмитрий Рупель.

<sup>1</sup> Борисов Игорь Борисович — Председатель Совета РОИИП, кандидат юридических наук, Игнатов Александр Вячеславович — юрист РОИИП, аспирант кафедры конституционного и административного права РГСУ.

<sup>2</sup> По данным ЦИК Азербайджана в число зарегистрированных международных наблюдателей вошли: 663 наблюдателя из Бюро по демократическим институтам и правам человека ОБСЕ (ОБСЕ/БДИПЧ), 1 делегат Совета Европы, 51 представитель ПАСЕ, 360 — от Содружества Независимых государств, 3 — от Межпарламентской Ассамблеи СНГ, 15 — Парламента Эстонии, 37 — посольства США в Азербайджане, 4 — посольства Польши в Азербайджане, 4 — посольства Ирана в Азербайджане, 4 — посольства Казахстана в Азербайджане, 1 — посольства Грузии в Азербайджане, 2 — Международного Фонда избирательных систем (IFES), 1 — Фонда Евразия, 3 — Центральной Избирательной Комиссии Украины, 3 — Центральной Избирательной Комиссии Грузии, 5 — Центральной избирательной Комиссии Латвии, 3 — Международной кризисной группы, 25 — болгарской Неправительственной организации CIFDE, 33 — Неправительственной организации LiMEC, 4 — неправительственной организации LINKS, 25 — Центра дипломатических и стратегических исследований (DSAM), 6 — Магдебургского Университета (Германия), 13 наблюдателей из Латвии, 3 — из Эстонии, 6 — Центра выборов и демократии, 2 — из Боснии и Герцеговины, 1 — из Румынии, 3 — из Венгрии, 2 — из Германии, 3 — из Словении, 3 — США и 2 — из Великобритании.

<sup>3</sup> Господин Г. Аренс был руководителем миссии наблюдателей ОБСЕ на скандальных президентских выборах 2004 года в Украине.

Обычно, как это принято и вошло в традицию, которую до этого представители ОБСЕ не на йоту не нарушали<sup>1</sup>, миссия наблюдателей ОБСЕ выступает с первичным отчетом на следующий день после голосования с целью исключить какое-либо влияние на свободу выбора избирателей. Итоговый отчет публикуется через полтора месяца после выборов. Однако на этот раз миссия публично выступила с оценками электоральных процедур в период до дня голосования<sup>2</sup>.

С одной стороны, оказание помощи, в том числе консультативной, национальным организаторам выборов на этапе подготовки ко дню голосования является важной задачей международных миссий в своей деятельности по оказанию содействия развитию демократии. И эта работа должна проводиться именно на этапе подготовки ко дню выборов. Однако рекомендации и пожелания представителей международных организаций должны быть в достаточной степени сдержаны, чтобы не вносить дисбаланс в предвыборное напряженное состояние общества. Деятельность международных миссий не должна влиять на политический расклад сил перед днем голосования. Апеллирование со своими выводами и замечаниями через СМИ не к специалистам по избирательным процедурам (правительству, Центризбиркому), а непосредственно к населению, склонному к эмоциональному принятию решений, особенно в странах с развивающейся экономикой и недостаточным уровнем правовой культуры, можно расценивать как прямое вмешательство во внутренние дела государства.

Однако уже на предварительном этапе (преднамеренно или по неосторожности) представители миссии ОБСЕ своими обнародованными «замечаниями» в адрес организаторов выборов начали активно вмешиваться во внутриполитические процессы накануне 6 ноября, публично формируя у избирателей негативное отношение к действующей власти. Так, представитель ОБСЕ Ингрид Госсингер, выступая перед журналистами, выразила сожаление по поводу отказа властей принять рекомендацию ОБСЕ по маркировке специальным составом пальцев избирателей при голосовании (непосредственно перед голосованием властями эта процедура была введена, но она внесла больше неразберихи, чем способствовала свободным выборам). Глава ОБСЕ Дмитри Рупель на пресс-конференции в начале сентября, проведенной по итогам своих переговоров в Баку, «с сожалением» констатировал, что не все рекомендации БДИПЧ/ОБСЕ и Венецианской комиссии Совета Европы выполнены правительством Азербайджана.

**Деятельность международных миссий не должна влиять на политический расклад сил перед днем голосования.**

Становясь активными субъектами национальных политических процессов, участники миссий международного наблюдения, в обязанность которых входит проверка соответствия электоральных процедур международным правовым актам и международным обязательствам государства, полностью «забывают» содержание п. 8 Документа Копенгагенского совещания Конференции по человеческому измерению СБСЕ 1990 года о запрете любого вмешательства в национальный избирательный процесс.

За месяц до дня голосования — 6 октября в Баку был открыт штаб второй по численности миссии — миссии СНГ по наблюдению за выборами в парламент Азербайджана. Миссию открыл председатель Исполкома — исполнительный секретарь СНГ Владимир Рушайло. Миссия наблюдателей СНГ была сформирована за счет стран всего Содружества, и в ее состав вошло более 300 человек. Необходимо заметить, что и здесь (наверно, в ответ активным действиям ОБСЕ) не обошлось без публичных заявлений. По прибытии 3 ноября в Баку Владимир Рушайло заявил, что по состоянию на сегодняшний день ни что не мешает провести парламентские выборы на демократической основе. И этим четко обозначил свою политическую позицию.

#### Политическая обстановка к моменту проведения выборов

Еще за полгода до выборов президент Азербайджана Ильхам Алиев предпринял ряд дополнительных мер, направленных на укрепление демократических начал в республике, и продемонстрировал широкие возможности Азербайджана, готовность его руководства провести выборы в полном соответствии с международными стандартами. Уже тогда действующий президент, лично имеющий электоральную поддержку более чем 70 % избирателей<sup>3</sup>, был уверен, что бы там ни было, выборы будут выиграны проправительственными партиями и только ими.

Именно поэтому оппозиция на протяжении всей предвыборной кампании целенаправленно и осознанно шла на эскалацию ситуации и открытое противостояние, пытаясь добиться ощутимой поддержки Запада. Задолго до голосования лидеры оппозиционных партий (ПНФА, Мусават, Демократической партии) закладывали недвусмысленное содержание в свои выступления, пытаясь играть на чувствах избирателей и предполагаемых «спонсоров»: «если мы не выиграем на этих выборах, значит, они были нечестными».

<sup>1</sup> См., например, материалы РОИИП по выборам президента Киргизии, состоявшимся 10 июля 2005 г., когда представители БДИПЧ/ОБСЕ, ссылаясь на установленный порядок, отказывались выступать совместно с другими миссиями международных (иностраных) наблюдателей на пресс-конференциях до окончания голосования (журнал «Представительная власть. Законодательство, комментарии, проблемы» № 4 и № 5 за 2005 г.).

<sup>2</sup> Миссия наблюдения БДИПЧ/ОБСЕ в Азербайджане опубликовала первый промежуточный отчет о предвыборной ситуации в стране менее чем через месяц своей работы. В документе отмечалось, что в случае правильного правоприменения существующая законодательная база дает возможность для проведения демократических парламентских выборов в Азербайджане, хотя предложения БДИПЧ/ОБСЕ и Венецианской комиссии Совета Европы, направленные на усовершенствование Избирательного кодекса, не были учтены властями. В то же время констатировался факт выявления ряда негативных моментов, что однозначно усиливало политическую поляризацию азербайджанского общества перед голосованием.

Второй промежуточный отчет был обнародован в середине октября и также изобилует замечаниями и претензиями к организаторам выборов.

<sup>3</sup> По результатам опросов общественного мнения, проведенных в июле 2005 г., на вопрос, что если бы президентские выборы состоялись в ближайшем воскресенье, большинство опрошенных (74,4%) проголосовали бы за кандидатуру главы государства **Ильхама Алиева**, за **Ису Гамбара** (партия «Мусават») — 5,1% респондентов, **Лалу Гаджиеву** (экс-председатель Либеральной партии) — 3,1%, **Али Керимли** (Партия Народного Фронта) — 1,7%, **Расула Гулиева** (председатель Демократической партии) — 1,1%, **Ильеса Исмаилова** (партия «Адалят») — 0,9%, **Аяза Муталибова** (сопредседатель социал-демократической партии) — 0,4%.

Анализируя прошедшие выборы и их результаты, нельзя сбрасывать со счетов и экономические аспекты политических процессов в Азербайджане. 25 мая 2005 г. в Баку прошла торжественная церемония сдачи в эксплуатацию нефтепровода Баку-Тбилиси-Джейхан, предназначенного для транспортировки казахстанской нефти. После запуска нефтепровода страны Каспийского региона окончательно и напрямую были включены в мировую экономику. Западные корпорации были и ранее допущены к добыче нефти в этом районе, а новая труба стала позволять перекачивать ее на мировой рынок.

По мнению аналитиков, Запад не считает нынешний режим в Азербайджане достаточно надежным, чтобы доверить ему роль «хранителя ключей» от нефтепровода. Поэтому США и Европа стремятся к тому, чтобы в парламенте Азербайджана появилась мощная оппозиционная фракция, ориентированная прозападно, и которая смогла бы ослабить позицию действующего президента.

«Цивилизованный» путь участия во внутригосударственных политических процессах, не вызывающий сегодня осуждения, а порой находящий определенную поддержку, прежде всего, в группах противников правящего режима, — это настаивание на проведении «честных и прозрачных» выборов (в западном понимании этих терминов). Вслед за этим неизбежно происходит смена или трансформация режима, что было отчетливо продемонстрировано в ходе последних бархатных революций на территории постсоветского пространства.

В период проведения парламентских выборов в Азербайджане весь дипломатический корпус США, работающий в этом регионе, был брошен на защиту американских интересов в этой отдельной взятой республике посредством процесса «демократизации» электоральных процедур и «помощи» демократическим движениям.

В период к подготовке к выборам США постоянно намекали, что их устраивают только те выборы, которые они считают демократическими. Так 20 октября заместитель госсекретаря США Дэниэл Фрид выразил озабоченность Вашингтона развитием внутривнутриполитических событий в Азербайджане. Он подчеркнул, что 6 ноября у Азербайджана появится шанс провести «самые свободные и справедливые выборы в своей истории», ничего не пояснив конкретно. «Если такие выборы состоятся, то это создаст новые возможности для продолжительной стабильности и более успешной евро-атлантической интеграции Азербайджана», — отметил Д. Фрид.

Посол США в ОБСЕ Джули Финли 20 октября, выступая в Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе в Вене, отметила, что Вашингтон пребывает «в тревоге по поводу поступающих докладов о полицейском насилии в ходе несанкционированных акций оппозиции в Азербайджане. Демократические выборы, свобода СМИ и свобода собраний, до и после выборов, имеют

ключевое значение для будущего Азербайджана». В ходе своей поездки в Центральную Азию Государственный секретарь США Кондолиза Райс подчеркивала важность для региона свободных и справедливых выборов.

Даже роль переговорщика в диалоге между Али Керимли, возглавляющим оппозиционную партию Народный Фронт Азербайджана, и властью была отведена послу США в Азербайджане Рино Харниш.

Под натиском такого мощного лобби президент Азербайджана Ильхам Алиев за 10 дней до выборов — 25 октября подписывает распоряжение о незамедлительных мерах, связанных с подготовкой и проведением парламентских выборов. Согласно документу, Милли Меджлису рекомендовалось обсудить вопрос отмены запрета на участие в качестве наблюдателей в выборах неправительственных организаций, в уставном капитале которых доля

иностранцев физических и юридических лиц составляет более 30%. Центризбиркому — в кратчайшие сроки подготовить инструкцию о применении системы маркировки пальцев во время голосования. В кратчайшие сроки необходимо было также подготовить и утвердить инструкцию рассмотрения жалоб касательно нарушения избирательных прав. МВД и органам местной исполнительной власти было поручено создать все необходимые условия для проведения предвыборной агитации кандидатами в депутаты, а также в соответствии с Законом «О свободе собраний» обеспечить проведение политических партийными и избирательными блоками массовых акций.

Реакция со стороны официальных лиц Соединенных Штатов не заставила себя ждать. Официальный представитель Го-

сударственного департамента США Шон Маккормак 26 октября приветствовал известие о том, что правительство Азербайджана примет новые меры по укреплению честности и прозрачности парламентских выборов и призвал Азербайджан «как можно быстрее» реализовать меры, изложенные президентом Ильхамом Алиевым, и обеспечить свободу собраний в мирной обстановке.

Изобилие фактического материала и цитат в нашей работе направлено только на одну цель: показать читателю, под каким прессингом приходится работать организаторам выборов в странах так называемой «молодой демократии» и что конечный результат оценки уровня «демократии» государства международными миссиями и организациями не зависит от того, на какие уступки западным специалистам пошла власть в нарушение не только действующего национального законодательства, но и ряда международных документов<sup>1</sup>.

Еще до издания соответствующих распоряжений президента, направленных на обеспечение свободных выборов, количество кандидатов на выборах оказалось рекордным за всю историю Азербайджана: на 125 мест в парламенте претендовали 2059 кандидатов. Из них 937 кандидатов — беспартийные, 434 — члены правящей партии

**Реакция со стороны официальных лиц Соединенных Штатов не заставила себя ждать. Официальный представитель Государственного департамента США Шон Маккормак 26 октября приветствовал известие о том, что правительство Азербайджана примет новые меры по укреплению честности и прозрачности парламентских выборов.**

<sup>1</sup> Так, в соответствии с Рекомендациями по анализу законодательной базы БДИПЧ/ОБСЕ (Варшава, январь 2001 г.) «нормативы, обеспечивающие проведение выборов, не должны приниматься путем декретов, исходящих от исполнительной ветви власти». Согласно п. 7.1 Руководства наблюдателю за выборами БДИПЧ/ОБСЕ (пятое издание, 2005 г.) изменения не должны вноситься в законодательство незадолго до выборов, поскольку они могут вызвать недоразумения или привести к появлению нестабильной или непредсказуемой обстановки. В соответствии с § 2 ч.2 Свода рекомендуемых норм при проведении выборов Венецианской комиссии (Венеция, 2002 г.) не рекомендуется изменять элементы закона о выборах менее чем за год до проведения выборов.

«Ени Азербайджан» («Новый Азербайджан»), 115 представителей блока «Азадлыг», 74 кандидата от блока «YeS» («Новая политика»), 58 — от Либеральной партии и 49 кандидатов от Партии национальной независимости. Однако накануне голосования 475 человек воспользовались самоотводом и отозвали свои заявления о согласии баллотироваться (не исключено, что это были «технические» кандидаты, выдвинутые в помощь основным), 23 заявки аннулировал апелляционный суд Азербайджана, две — ЦИК, а двое кандидатов в депутаты умерли. В бюллетени для тайного голосования было включено 1561 кандидат (более 12 претендентов на один депутатский мандат).

Социологические опросы еще задолго до дня голосования показывали приоритет проправительственных

партий и объединений. На вопрос «За представителя какой партии вы бы проголосовали, если бы парламентские выборы состоялись в ближайшее воскресенье?», задаваемый в конце лета избирателям, более 43% респондентов высказывались за представителя правящей партии «Ени Азербайджан»; около 10% — за независимых кандидатов; около 8% — за представителей оппозиционного блока «Азадлыг» и около 1% — поддержали бы оппозиционный блок «YeS» («Новая Политика»). И результаты прошедших выборов показали, что эти электоральные предпочтения практически не изменились за весь период избирательной кампании, не смотря на фактически открытую поддержку оппозиции прозападными организациями.

## АКАДЕМИЧЕСКАЯ ЮРИДИЧЕСКАЯ НАУКА

# ПРАВОТВОРЧЕСТВО И СИСТЕМА ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

**И**ститут государства и права РАН приглашает Вас принять участие в работе «Круглого стола» на тему «Правотворчество и формирование системы законодательства РФ в условиях глобализации: актуальные проблемы (теория и практика)». Проведение данного мероприятия запланировано на 22 мая 2006 г. Сектором общей теории и социологии права Института государства и права Российской академии наук в рамках исследовательских работ по проекту РФФИ № 05-06-80188а.

К участию в «Круглом столе» приглашены ведущие специалисты, представители теории и практики, как федерального уровня, так и уровня субъектов РФ.

Материалы круглого стола будут опубликованы в журнале РАН «Государство и право». Также планируется отдельный выпуск Сборника тезисов «Круглого стола».

Принимаются к рассмотрению тезисы в объеме 2–5 страниц, направленные в адрес оргкомитета до 20 апреля 2006 г. План секций Круглого стола прилагается.

**Контактная информация:** Адрес: Институт государства и права РАН, 119992, Москва, ул. Знаменка, д. 10, тел. (495) 291-3490, e-mail: polenina@mail.ru

### ПЛАН «КРУГЛОГО СТОЛА»

#### «Правотворчество и формирование системы законодательства РФ в условиях глобализации: актуальные проблемы (теория и практика)»

##### Темы

1. Роль правотворчества в условиях глобализации: традиции и новации.
2. Динамика объективных факторов правотворчества в условиях глобализации.

3. Динамика субъективных факторов правотворчества в условиях глобализации.
4. Обеспечивающие факторы правотворчества и современные информационные технологии на федеральном и региональном уровнях.
5. Особенности формирования системы законодательства РФ под воздействием процессов глобализации через призму правотворчества.
6. Законодательный процесс: пути совершенствования в условиях глобализации.
7. Воздействие глобализации на правотворчество субъектов Российской Федерации в контексте конституционного разграничения предметов ведения и полномочий между Федерацией и ее субъектами; региональный парламентаризм и региональное правотворчество.
8. Особенности влияния международного права и международного нормотворчества на правотворческую деятельность и формирование системы законодательства РФ в условиях глобализации.
9. Участие РФ в международном нормотворчестве.
10. Взаимосвязь правотворчества и правореализации в условиях глобализации.
11. Наука и правотворчество.
12. Законодательная техника в глобализирующемся мире.
13. Пути демократизации правотворчества на федеральном и региональном уровнях.
14. Правотворчество и народовластие.
15. Ответственность и законотворчество.
16. Роль правотворчества в формировании информационного общества в РФ в условиях глобализации.
17. Правовая политика и правотворчество.

*Председатель оргкомитета «Круглого стола»,  
зав. Сектором общей теории и социологии права  
Института государства и права РАН,  
заслуженный юрист РФ,  
профессор, д.ю.н. С.В. Поленина*