



## МЕЖДУНАРОДНОЕ НАБЛЮДЕНИЕ НА ВЫБОРАХ В ПАРЛАМЕНТ АЗЕРБАЙДЖАНА 6 НОЯБРЯ 2005 г. (часть 2)



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

### Особенности законодательства о выборах депутатов Милли Меджлиса Азербайджанской Республики

В соответствии с действующим законодательством выборы депутатов Милли Меджлиса Азербайджанской Республики проходят по одномандатным избирательным округам (125 округов) по системе относительного большинства (избранным считается кандидат, набравший наибольшее, по сравнению с другими кандидатами, число голосов). Выборы в Милли Меджлис считаются состоявшимися после того, как все депутатские мандаты распределены между избранными представителями.

В связи с этим нельзя не обратить внимание на проблему так называемых «спорных территорий» (Нагорный Карабах и прилегающие районы), которые в настоящее время не контролируются властями Азербайджанской Республики. Азербайджанское население указанных территорий после начала межнационального конфликта вынуждено было покинуть их и в настоящее время около 283 тысяч граждан Азербайджана, обладающих активным избирательным правом, проживает в других районах Республики. Для организации выборов депутатов по 9 одномандатным избирательным округам, расположенным на «спорных территориях», Центральной избирательной комиссией было образовано 487 избирательных участков на территориях, на которых проживают указанные избиратели.

Правом выдвигать кандидатов в депутаты Милли Меджлиса Азербайджанской Республики наделены политические партии, блоки политических партий, инициативная группа граждан, обладающих избирательным правом и постоянно проживающих в соответствующем избирательном округе, а также граждане в порядке самовыдвижения. Для регистрации кандидат должен представить в соответствующую избирательную комиссию не менее 450 подписей избирателей в свою поддержку. Следует отметить, что число подписей, необходимых для регистрации снижено с 2000, по сравнению с требованиями действующего на предыдущих выборах законодательства, и является незначительным для кандидатов в депутаты национального парламента. Такие относительно либеральные требования не смогли преодолеть менее 100 человек из 2148 выдвинутых кандидатов.

Кандидат, зарегистрированный в одномандатном избирательном округе, вправе назначить члена с совеща-

тельным голосом в соответствующую окружную избирательную комиссию или в каждую участковую избирательную комиссию избирательного округа. Кроме того, политические партии и блоки, выдвинувшие кандидатов в более чем 60 одномандатных округах, вправе назначить членов с правом совещательного голоса в каждую избирательную комиссию.

Средства массовой информации, распространяемые на более чем половине территории Азербайджанской Республики, обязаны создавать условия для проведения предвыборной агитации политическим партиям и блокам, зарегистрировавшим кандидатов в более чем 60 избирательных округах. Средства массовой информации, распространяемые менее чем на половине территории Азербайджанской Республики, вправе создавать условия для проведения предвыборной агитации кандидатами, выдвинутыми по одномандатным избирательным округам и представившим необходимое количество подписей избирателей. При этом не менее одной трети эфирного времени на телевидении и радио предоставляется указанным субъектам для проведения дебатов и круглых столов.

Для финансирования избирательной кампании кандидаты обязаны создавать избирательные фонды. Избирательным кодексом Азербайджанской Республики предусмотрены предельный размер избирательного фонда, предельные размеры для каждого из источников формирования избирательных фондов.

Особенностью законодательства Азербайджана является предусмотренное право политических партий и блоков, выдвинувших или зарегистрировавших кандидатов в более чем 60 избирательных округах, создавать единые избирательные фонды. При этом предельный размер такого избирательного фонда определяется посредством умножения предельного размера избирательного фонда кандидата на количество кандидатов, выдвинутых или зарегистрированных политической партией, блоком. Вместе с тем сумма затрат на каждого из кандидатов не может превышать установленного кодекса предельного размера избирательного фонда кандидата. Единый избирательный фонд должен быть закрыт в случае, если число выдвинутых или зарегистрированных кандидатов уменьшится до 60 в результате снятия своих кандидатур

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

или иных причин; при этом должны быть открыты специальные избирательные счета каждого из кандидатов, на которые пропорционально перечислены денежные средства единого избирательного фонда политической партии, блока. Такие правила формирования избирательных фондов создают возможность активного участия политических партий и блоков в избирательной кампании, с одной стороны, и обеспечивают реализацию принципа равенства кандидатов, с другой.

Среди особенностей процедуры голосования, прежде всего, следует отметить, что включение избирателей в списки избирателей менее чем за 35 дней до дня голосования и в день голосования осуществляется в Азербайджанской Республике только на основании решения суда. Данная норма в определенной степени затруднила реализацию гражданами, не включенными в список избирателей, своих избирательных прав. Вместе с тем, следует отметить достаточно высокий уровень организации помощи избирателям, не включенным в список избирателей, со стороны участковых избирательных комиссий. Так, кроме разъяснения возможности включения в список избирателей на основании решения суда, участковые избирательные комиссии предоставляли гражданам бланки заявлений в суд и разъясняли порядок осуществления необходимых действий. При этом, благодаря четкой организации работы судов, в день голосования было рассмотрено достаточно большое число заявлений граждан о включении в список избирателей. Так, например, по информации председателя Низаминского районного суда г. Гянджи, за 35 дней судом было вынесено более 500 решений о включении граждан в список избирателей, более 200 из которых в день голосования 6 ноября; время рассмотрения такого заявления в день голосования в среднем составляло 10-15 минут. Несмотря на указанные обстоятельства, следует, на наш взгляд, вернуться к вопросу о целесообразности установления такой жесткой процедуры включения в списки избирателей, особенно граждан, имеющих документы о проживании на территории соответствующего избирательного участка.

Кроме того, следует отметить, что списки избирателей подлежат вывешиванию для всеобщего ознакомления в помещении участковой избирательной комиссии, а единый список избирателей – размещению на сайте Центральной избирательной комиссии Азербайджанской Республики в сети Интернет. При этом списки избирателей, вывешенные в помещениях участковых избирательных комиссий, содержат, в частности, данные об адресе места жительства избирателя. Данное положение, с одной стороны, отвечает принципу открытости и гласности при проведении выборов, однако свободный доступ к спискам избирателей, содержащим информацию конфиденциального характера, не исключает возможности сбора и использования такой информации для целей, не связанных с реализацией избирательных прав, что может нанести ущерб избирателю и затронуть его права.

Законодательство Азербайджанской Республики не предусматривает возможности изготовления избирательных бюллетеней, равно как и размещения информации о кандидатах, на каком-либо языке, кроме азербайджанского.

В связи с этим у существенной группы избирателей, в первую очередь представителей национальных меньшинств, возникали трудности при заполнении избирательных бюллетеней. Следует признать, что это не в полной мере отвечает требованиям международных организаций в отношении прав национальных меньшинств. Кроме того, в связи с переводом в 90-х годах азербайджанской письменности на латиницу с существенными трудностями сталкивались избиратели пожилого возраста, владеющие азербайджанским языком. В таких условиях было бы целесообразно предусмотреть возможность дублирования соответствующей информации.

При изготовлении избирательных бюллетеней они нумеруются посредством проставления номера на отрывном угле каждого из них. Угол бюллетеня с номером отрывается членом участковой избирательной комиссии при выдаче бюллетеня избирателю.

Голосование на выборах в Азербайджанской Республике проводится с использованием прозрачных ящиков, при этом для обеспечения принципа тайного голосования предусмотрено применение конвертов для бюллетеней.

Избирательным кодексом Азербайджанской Республики предусмотрено использование карточек избирателя с целью недопущения двойного голосования. Учитывая рекомендации ОБСЕ, было принято решение об использовании невидимых чернил для нанесения отметок на пальцы проголосовавших избирателей, после чего решением Центральной избирательной комиссии Азербайджанской Республики было установлено, что предъявление карточек избирателей не является обязательным. В соответствии с принятым решением на всех посещенных избирательных участках осуществлялась маркировка пальца руки избирателя невидимыми чернилами и проверка отсутствия такой маркировки при входе в помещение для голосования. Поскольку такая маркировка применялась в Азербайджанской Республике впервые, она вызвала замечания и определенные недовольства среди избирателей. Вместе с тем, членами участковых избирательных комиссий не отмечены попытки избирателей проголосовать дважды, в связи с чем целесообразность процедуры маркировки пальцев избирателей вызывает существенные сомнения. При этом следует учитывать, что такая процедура в определенной степени осложняет процесс голосования, а применявшиеся в Азербайджане невидимые чернила, как отмечено в заявлении международных наблюдателей от СНГ, не имели сертификата качества и по ним не была проведена соответствующая медицинская экспертиза.

В целом, избирательное законодательство Азербайджанской Республики обеспечивало организацию всеобщих, равных, свободных, тайных и прямых выборов.

#### **Некоторые особенности голосования и установления итогов**

Работая в составе международной миссии наблюдения БДИПЧ/ОБСЕ авторам этих строк удалось объехать не менее двух десятков избирательных участков и воочию убедиться в свободном волеизъявлении граждан Азербайджанской Республики<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Присутствуя в международной миссии наблюдения в качестве краткосрочных наблюдателей, мы, авторы данного материала, не берем на это морального права) оценивать процесс формирования воли избирателей, который происходит на этапе агитационной кампании, и не можем дать оценку насколько свободно (без давления властей, других, в том числе международных и иностранных, субъектов избирательного процесса) была сформирована политическая воля избирателя, которую он реализовал на голосовании 6 ноября 2005 г.

Кроме нас в составе миссии ОБСЕ вошло более 80 представителей из России, с которыми представители ОБСЕ в Москве накануне вылета в Баку проводили instructивные занятия по проблематике построения демократий в развивающихся странах и роли ОБСЕ в этом процессе. Поэтому в Азербайджане мы получали информацию о ходе голосования от своих коллег практически со всей территории республики. В течение дня 6 ноября и в ночь на понедельник никаких существенных замечаний не было. Как и везде на территории СНГ отмечалось «семейное» голосование (особенно в отдаленных районах), отдельные избиратели не могли найти себя в списках, путаницу вызывала «заграничная» аппаратура по маркировке пальцев (что это? Зачем? Не вредно ли?). Все как всегда.

Удивляло (и одновременно радовало) спокойное поведение оппозиции в течение дня голосования: ни провокаций, ни демаршей, ни резких заявлений. Хотя внутренне все (и власть, и избиркомы, и мы – международные наблюдатели) были готовы к «революционным выступлениям масс».

Может быть, такое спокойствие и стабильность политической ситуации вынудило руководителей международной миссии ОБСЕ резко изменить тактику работы мобильных экипажей наблюдения (2 краткосрочных наблюдателя миссии из разных стран, водитель и переводчик).

«Наверху» было принято решение: в день голосования экипажи должны выезжать по звонкам (анонимным), которые поступают в штаб-квартиру офиса миссии в Баку и дублируются экипажам операторами, о якобы имеющих место правонарушениях. Стандартная процедура, рекомендованная при осуществлении наблюдения за голосованием штаб-квартирой БДИПЧ в Варшаве, предусматривает работу в соответствии с маршрутным листом, который составляется экипажем накануне, с одним конкретным требованием к маршруту: посетить в границах округа наблюдения 8-12 избирательных участков.

В большинстве случаев информация не подтверждалась, но итоговые контрольные показатели о количестве «нарушений» начали расти. Например, экипажу № 0512 было рекомендовано прибыть на избирательный участок № 31 (деревня Билих Габальского района), где якобы осуществлялся подкуп избирателей. По приезду оказалось, что эта предгорная деревня живет натуральным хозяйством и при вопросах наблюдателей о раздаче денег их принимали за сумасшедших. В другом случае была получена информация, что в поселке Банут Габальского района оппозиционному блоку «Азадлык» не дали провести митинг (на центральной площади спилили де-

ревья, чтоб негде было собираться митингующим). В ходе опроса жителей поселка и визуального осмотра выяснилось, что никто деревья не пилил и даже «не посмел бы это сделать». К сожалению, получить информацию о включении данных «нарушений» в итоговые цифры ОБСЕ нам так и не удалось и уже, наверно, не удастся никому: допуска к материалам ОБСЕ представители России не получили<sup>1</sup>, а хранить такую информацию в архивах – себе дороже.

Такую методику работы, направленную на поиск нарушений, а не на объективную оценку процесса голосования, миссия ОБСЕ предусматривала заранее: например, в региональной группе № 5 БДИПЧ/ОБСЕ (районы Шамахи, Исмаил, Габала, Агшу, Гойшай), в маршрутных листах экипажей не были указаны фактические адреса избирательных участков, которые необходимо было посетить в день голосования, а наблюдателям было предложено найти их самостоятельно.

Инструкция краткосрочных наблюдателей требует дважды в течение дня голосования передавать контрольные формы в штаб миссии (у каждого экипажа от 20 до 30 листов заполненных форм). Однако при работе миссии в Азербайджане экипажам был дан только один телефонный номер факса в Баку, на который при таком количестве наблюдателей невозможно было прозвониться. Складывалось впечатление, что в штаб-квартире ОБСЕ в Баку эти формы вообще не были нужны.

Обвинить ОБСЕ в отсутствии опыта, квалифицированных кадров или специалистов по логистике – рука не поднимается. Нам кажется, что все доста-

точно реалистичней. Задача, которую ставили перед собой руководители миссии ОБСЕ в Азербайджане на 6 ноября, была далека от тех целей, которые определяли государства-участники ОБСЕ при создании этой организации – предупреждение о конфликтах и их предотвращение.

Забегая несколько вперед в хронологию освещения событий, хочется обратить внимание еще на один новый прием в работы миссий ОБСЕ, полностью скрывающий ее методы работы и все дальше уводящий миссии ОБСЕ от подлинной демократии. Речь идет о проставлении грифа «секретно» на всю информацию, полученную в ходе работы в составе миссии наблюдения БДИПЧ/ОБСЕ. Наказание за это «нарушение» наступает мгновенно.

Одному из авторов этих строк было отказано представителем БДИПЧ/ОБСЕ в обратном билете в Москву из Баку, так как он поделился с прессой информацией о миссии ОБСЕ и не подписал контракт, обязывающий его хранить молчание и в дальнейшем<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> Заместитель главы миссии БДИПЧ/ОБСЕ в Азербайджане датчанин Х.Епсен, а в последствие и сам глава миссии немец Г.Аренс отказали заместителю директора департамента МИД России А.В.Чипурину, включенному в состав миссии БДИПЧ/ОБСЕ, присутствовать при выработке итогового заключения. Не смотря на то, что из России в составе миссии БДИПЧ/ОБСЕ находилось 85 человек, что составляет около 15% от численности всей миссии, ни один из них не был включен в рабочую группу по подготовке заявления о предварительных выводах.

<sup>2</sup> «Без предварительного одобрения ОБСЕ эксперт/консультант ОБСЕ не должен, за исключением случаев получения необходимой для его работы информации, вступать в контакт с какими-либо лицами, представителями власти и другими официальными лицами вне рамок ОБСЕ, с целью передачи им информации, полученной им за счет того, что он является представителем ОБСЕ, которая не стала достоянием общечеловечности, а также в любое время он не должен использовать такую информацию для достижения частных интересов (в личных целях). Эти обязательства не прекращаются после истечения срока действия настоящего Соглашения». (перевод с английского п. 6.3 контракта, подготовленного ОБСЕ для подписания с краткосрочными наблюдателями).

### Результаты выборов

По данным ЦИК Азербайджанской Республики, озвученных по окончании подсчета голосов и установления результатов, участие в голосовании приняли 1 млн. 974 тысяч 035 избирателей из 4 млн. 675 тысяч 572 граждан Азербайджана, что составляет 42,2% избирателей, включенных в списки избирателей.

По результатам выборов депутатов Милли Меджлиса, прошедших 6 октября 2005 г., кандидаты, выдвинутые партией «Ени Азербайджан» («Новый Азербайджан») получили 63 мандата (в парламенте предыдущего созыва партия имела 74 мандата), партией «Мусават» — 4 мандата, Партией гражданской солидарности и «Ана Ветен» — по 2 мандата, партиями «Народный фронт Азербайджана», «Умид» и еще четырех партий — по 1 мандату. Независимые кандидаты победили в 40 избирательных округах.

В день голосования в ЦИК поступили более 1000 жалоб на нарушения в ходе голосования, по которым были приняты решения. В результате проверки по ним нарушения были подтверждены в 10 избирательных округах, результаты выборов в которых были признаны недействительными решением ЦИК. Председатель ЦИК Азербайджана Мазаир Панахов уточнил, что результаты выборов по четырем избирательным округам были аннулированы ЦИК в связи с многочисленными нарушениями. В двух округах в результате отмены итогов голосования по ряду участков победа досталась представителям оппозиции, хотя ранее в них лидировали кандидаты от правящей партии «Ени Азербайджан». В связи с нарушениями также аннулированы итоги голосования в 460 избирательных участках из 5136.

Конституционный Суд Азербайджанской Республики, рассмотрев в соответствии со ст. 86 Конституции и ст. 171 Избирательного кодекса Азербайджана, подтвердил результаты выборов по 115 избирательным округам. Повторные выборы по 10 округам назначены на 13 мая 2006 г.

Но это были только первые результаты, которые в соответствии с законодательством Азербайджанской Республики могут быть обжалованы и изменены. Последнюю точку в этих спорах может поставить только суд, а предсказать его решение невозможно.

Результаты выборов в Азербайджане не оставляют сомнений в действительной победе президента Алиева и лояльных ему политических сил. Большинство в новом республиканском парламенте, даже по данным опросов на выходе с избирательных участков, проводившихся западными социологическими службами, либо же на западные гранты, получила партия «Ени Азербайджан». Оппозиция не получила даже «блокирующего» числа мест в парламенте, не позволяющего проправительствен-

ной партии принимать решений, для которых необходимо квалифицированное большинство.

Говоря о результатах прошедших выборов, с очевидностью можно отметить еще один факт: «оранжевая революция», ориентированная по своему содержанию на Запад, в Азербайджане не состоялась. Причин, которые озвучивают политологи, можно называть много: это и отсутствие конструктивной программы у оппозиции, ее разобщенность, ликвидация канала зарубежного финансирования оппозиционеров непосредственно перед выборами, плохая «работа» руководства миссии ОБСЕ, выходы которой не нашли поддержки даже внутри самой миссии и т.п. Но факт остается фактом: Азербайджан не стал заложником «демократии». Демократии в западном понимании смысла этого слова.

Азербайджан и дальше будет укреплять свою государственность, при этом снижая влияние зарубежных стран, прежде всего, США.

### Заключение

С существенным запаздыванием государства молодой демократии, расположенные на постсоветском пространстве, начинают по серьезному вникать в проблему оценки легитимности выборов и пытаются самостоятельно определять методику и параметры оценивания электоральных процедур, применяемые в ходе международных миссий наблюдения. Россия впервые в современной истории направила большую группу специалистов в состав международной миссии наблюдения ОБСЕ в Азербайджане. Представителей России руководители миссии

не только не пустили за общий стол, но даже не поделились с ними многослойным пирогом демократии, который был совместно испечен странами-участниками ОБСЕ.

Правила, по которым «играют» в ходе международных миссий наблюдения представители международных уважаемых организаций, таких как ОБСЕ, БДИПЧ/ОБСЕ, ПАСЕ, ПА НАТО, настолько неконкретны, неопределенны и непрозрачны, что «вписаться» в них, практически невозможно, даже исполняя все требования и рекомендации этих организаций.

Все очевидней в действиях международных миссий стала проследившаяся политическая составляющая, направленная на ослабление государственного суверенитета и расширения зоны политического влияния Запада.

Власть закона является основополагающим компонентом демократического общества и в широком смысле слова определяется как принцип, согласно которому все члены общественных отношений — и отдельные граждане, и организации, и государства — должны быть связаны системой четко определенных и общепринятых норм и критериев. Без этого невозможно осуществить построение подлинной демократии и стабильного миропорядка.

**Правила, по которым «играют» в ходе международных миссий наблюдения представители международных уважаемых организаций, таких как ОБСЕ, БДИПЧ/ОБСЕ, ПАСЕ, ПА НАТО, настолько неконкретны, неопределенны и непрозрачны, что «вписаться» в них, практически невозможно.**